

Dziennik Urzędowy C 185

Unii Europejskiej

Tom 49

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

8 sierpnia 2006

Zawiadomienie nr

Treść

Strona

I Informacje

.....

II Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

426. sesja plenarna w dniach 20 i 21 kwietnia 2006 r.

2006/C 185/01

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nanonauka i nanotechnologie: Plan działań dla Europy na lata 2005-2009” 1

2006/C 185/02

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie — wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego, który ma zostać zrealizowany w formie działań bezpośrednich przez Wspólne Centrum Badawcze w ramach siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013) — wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego „Współpraca” wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013) — wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego „Pomysły” wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013) — wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego „Ludzie” wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013) — wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie programu szczegółowego „Możliwości” wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013) — wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego, który ma zostać zrealizowany w formie działań bezpośrednich przez Wspólne Centrum Badawcze w ramach siódmego programu ramowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) działań badawczych i szkoleniowych w dziedzinie jądrowej (2007 — 2011) — wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego wdrażającego siódmy program ramowy Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) działań badawczych i szkoleniowych w dziedzinie jądrowej (2007 — 2011) COM(2005) 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445 wersje ostateczne 10

PL

Cena:
22 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2006/C 185/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego COM(2005) 429 końcowy — 2005/0191 (COD)	17
2006/C 185/04	Opinia Sekcji ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej) COM(2005) 505 końcowy — 2005/0211 COD	20
2006/C 185/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zarządzania przemianami w przemyśle w obszarach transgranicznych po rozszerzeniu Unii Europejskiej	24
2006/C 185/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej COM(2005) 375 wersja ostateczna — 004/0146 (COD)	31
2006/C 185/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie właściwości, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych COM(2005) 649 wersja ostateczna — 2005/0259 (CNS)	35
2006/C 185/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent COM (2005) 507 końcowy — 2005/0214 (COD)	37
2006/C 185/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego 2008 COM(2005) 467 końcowy — 2005/0203 (COD)	42
2006/C 185/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sytuacja osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej: Europejski Plan Działania na lata 2006 — 2007 COM(2005) 604 końcowy	46
2006/C 185/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007 — 2013” COM(2005) 299 końcowy — SEC(2005) 904	52
2006/C 185/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu międzynarodowych umów o zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych na procesy przemian w europejskim przemyśle	62
2006/C 185/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ram prawnych polityki konsumpcyjnej	71
2006/C 185/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: Ramy polityczne dla wzmocnienia przemysłu UE — w kierunku bardziej zintegrowanego podejścia do polityki przemysłowej” COM(2005) 474 końcowy	80
2006/C 185/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej COM(2005) 706 wersja ostateczna	87

2006/C 185/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym COM(2005) 343 wersja ostateczna — 2005/0138 (COD)	92
2006/C 185/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ograniczenie wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne” COM(2005) 459 końcowy	97
2006/C 185/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ram instytucjonalnych w zakresie żeglugi śródlądowej w Europie	101
2006/C 185/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego COM(2005) 579 końcowy — 2005/0228 (COD)	106

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

426. SESJA PLENARNA W DNIACH 20 I 21 KWIETNIA 2006 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nanonauka i nanotechnologie: Plan działań dla Europy na lata 2005-2009”

(2006/C 185/01)

Dnia 7 czerwca 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Antonello PEZZINI**.

Na 426. sesji plenarnej, dnia 20 kwietnia 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 117 głosami, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 W swej poprzedniej opinii ⁽¹⁾ na temat nanonauki i nanotechnologii EKES uznał, że przydatne byłoby przedstawienie na początku prostego objaśnienia zawierającego zwięzłą definicję najczęściej używanych terminów, mając na względzie fakt, że opinia ta dotyczy częściowo nowej dziedziny, charakteryzującej się częstokroć mało znaną — a w każdym razie rzadko używaną — terminologią. Wydaje nam się zatem stosowne przywołanie tych samych definicji na początku niniejszej opinii.

1.1.1 Ponadto, mając na uwadze, że w 2006 r. — oprócz szóstego programu ramowego — obowiązuje nadal wiele innych programów europejskich stworzonych na początku lat 2000, w przypisach warto wskazać główne programy istotne dla N&N (nanonauki i nanotechnologii), a zwłaszcza programy o szczególnym znaczeniu dla nowych państw członkowskich, które nie miały możliwości prześledzenia ich powstania ani przeprowadzenia debaty na temat ich celów w okresie poprzedzającym 2004 r.

1.2 Definicje ⁽²⁾

1.2.1 **Nano:** przedrostek oznaczający jedną miliardową część całości. W tym przypadku przedrostek „nano” używany jest do określania jednej miliardowej części metra.

1.2.2 **Mikro:** przedrostek oznaczający jedną milionową część całości. W tym przypadku oznacza on jedną milionową część metra.

1.2.3 **Nanonauki:** nowe podejście nauk tradycyjnych (chemii, fizyki, biologii, elektroniki itp.) do podstawowej struktury i zachowania materii na poziomie atomów oraz cząstek. Nanonauki zajmują się w istocie badaniem potencjału atomów w różnych dyscyplinach naukowych ⁽³⁾.

1.2.4 **Nanotechnologie:** umożliwiają manipulowanie atomami i cząsteczkami w celu tworzenia nowych powierzchni i obiektów, które — ze względu na różną budowę i ułożenie atomów — charakteryzują się własnościami nadającymi się do zastosowania w codziennym życiu ⁽⁴⁾. Są to technologie operujące w zakresie miliardowych części metra.

1.2.5 W uzupełnieniu do powyższej definicji na uwagę zasługuje również definicja o większym znaczeniu z punktu widzenia nauki. Terminem **nanotechnologia** określa się wielodyscyplinarne podejście do tworzenia materiałów, mechanizmów i formacji poprzez kontrolowanie materii w skali nano. Zgodnie z tym wielodyscyplinarnym podejściem dla rozwoju kwalifikacji w nanotechnologii trzeba dysponować rozległą wiedzą w dziedzinie elektroniki, fizyki i chemii.

⁽¹⁾ Dz.U. C 157 z 28.06.2005.

⁽²⁾ Ibidem.

⁽³⁾ Wywiad z komisarzem Busquinem (streszczenie w IP/04/820 z 29 czerwca 2004 r.).

⁽⁴⁾ Por. przypis 2.

1.2.6 Nanomechanika: wymiary obiektu zaczynają mieć znaczenie przy określaniu jego własności w sytuacji, gdy skala tych wymiarów jest rzędu od jednego do kilkudziesięciu nanometrów (obiekty składające się z kilkudziesięciu lub kilku tysięcy atomów). W tym zakresie wymiarów własności fizyczne i chemiczne obiektu zbudowanego ze 100 atomów żelaza różnią się zasadniczo od własności obiektu zbudowanego z 200 atomów, nawet gdy oba te obiekty składają się z takich samych atomów. Analogicznie własności mechaniczne i elektromagnetyczne ciała stałego zbudowanego z nanocząstek różnią się zasadniczo od własności tradycyjnego ciała stałego o takim samym składzie chemicznym, przy czym na te własności mają wpływ cechy poszczególnych części składowych.

1.2.7 Mikroelektronika: dział elektroniki zajmujący się opracowywaniem układów scalonych o minimalnych wymiarach, budowanych w pojedynczych obszarach półprzewodnikowych. Mikroelektronika jest obecnie w stanie tworzyć pojedyncze elementy o wymiarach rzędu ok. 0,1 mikrometra lub 100 nanometrów ⁽⁵⁾.

1.2.8 Nanoelektronika: nauka zajmująca się badaniem i produkcją układów tworzonych z wykorzystaniem technologii i materiałów innych niż krzemowe i działających zgodnie z zasadami, które zasadniczo różnią się od obecnych ⁽⁶⁾.

1.2.9 Nanoelektronika ma wszelkie dane, aby stać się jednym z kamieni węgielnych nanotechnologii, podobnie jak obecnie elektronika stosowana we wszystkich dziedzinach naukowych i procesach przemysłowych ⁽⁷⁾.

1.2.10 Biomimetyka ⁽⁸⁾: nauka badająca prawa rządzące strukturami cząsteczek występującymi w naturze. Znajomość tych praw mogłaby umożliwić tworzenie **sztucznych nanosilików** opartych na takich samych zasadach jak te istniejące w naturze ⁽⁹⁾.

1.3 Wnioski i zalecenia

1.3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje wysunięte przez Komisję w celu realizacji do 2009 r. planu działań w dziedzinie nanonauki i nanotechnologii (N&N), zwłaszcza w odniesieniu do:

- konieczności zastosowania modelu zrównoważonego, konkurencyjnego, stabilnego i trwałego rozwoju,
- dostrzegalnego przyspieszenia w wymiarze globalnym poziomu inwestycji w B&R w skali nano oraz ich zastosowań,
- analizy czynników ryzyka i możliwości zastosowania podejścia w nanoskali oraz pilnej potrzeby stworzenia powszechnej i wspólnej wizji zarówno ze strony decy-

dentów polityczno-instytucjonalnych, jak i partnerów społecznych oraz wreszcie — społeczeństwa i środków masowego przekazu; w celu zapewnienia sukcesu nanonauki i nanotechnologii (N&N) z uwagi na ich przydatność dla zdrowia publicznego, jak również bezpieczeństwa i jakości życia społeczeństw,

- postulatu uzyskania wysokiej jakości urządzeń i infrastruktury, zintegrowanych sieci europejskich oraz wspólnych baz danych,
- konieczności przygotowania specjalistów w dziedzinie nauki, techniki i produkcji oraz kadry fachowców przemysłowych umiejących pracować w dziedzinie N&N,
- celowości utworzenia europejskiego centrum promocji i koordynacji (ang. *Focal Point*), które pełniłoby rolę stabilnego i proaktywnego partnera, w szczególności łączącego przemysł ze światem nauki, zarówno w Unii, jak i w skali międzynarodowej, i które byłoby wspierane przez biuro operacyjne.

1.3.1.1 Personel *Focal Point* powinien posiadać dobrze rozwinięte i udowodnione umiejętności naukowe oraz kompetencje w zakresie zarządzania, a ponadto powinien szczególnie dobrze orientować się w kontekście ogólnym, w jakim przebiega rozwój N&N.

1.3.1.2 Również w odniesieniu do N&N prawdą jest, że: „badania i rozwój wspierane przez Wspólnotę Europejską tworzą istotną wartość dodaną Europy. Uwalniają one potencjał znacznie przewyższający możliwości pojedynczych Państw Członkowskich i umożliwiły już dokonania liczące się na świecie” ⁽¹⁰⁾. Świadczy to o znaczeniu wspólnotowego *Focal Point*, które może zarządzać tym sektorem, przy wyraźnym rozdziale odpowiedzialności.

1.3.2 Wobec rewolucji zachodzącej w zakresie N&N Komitet jest przekonany, że szanse Europy na wiodącą rolę w sytuacji, gdy na rynek światowy nieustannie i agresywnie wchodzi nowe podmioty, zależne są od zdolności koordynacji i stworzenia partej na pewnych zasadach europejskiej masy krytycznej w odniesieniu do nanotechnologii.

1.3.3 Dla Komitetu fundamentalne znaczenie ma powodzenie Unii Europejskiej w opracowaniu **planu działań w zakresie N&N**, który dawałby jednolity bodziec pod względem zarządzania i integrowałby wszelkie wspólnotowy, krajowy oraz regionalny, z poszanowaniem zasady pomocniczości. Plan ten powinien zagwarantować w szczególności:

- widoczny i przejrzysty dialog ze społeczeństwem obywatelskim, dzięki któremu zdobyłoby ono wiedzę opartą na obiektywnej ocenie zagrożeń i możliwości związanych z N&N,

⁽⁵⁾ Ośrodek mikro i nanoelektroniki na Politechnice w Mediolanie, prof. Alessandro Spinelli.

⁽⁶⁾ Ibidem.

⁽⁷⁾ Inwestycje w dziedzinie nanoelektroniki wynoszą obecnie 6 mld euro i są rozdzielone w następujący sposób: 1/3 na nano i mikro, 1/3 na diagnozę i 1/3 na materiały (źródło: Komisja Europejska, DG ds. Badań).

⁽⁸⁾ Z greckiego *mimesis* – naśladowanie natury.

⁽⁹⁾ Na przykład samoczynny ruch plemników.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006.

- stałą troskę o ochronę aspektów etycznych, jak również związanych ze środowiskiem naturalnym, zdrowiem i bezpieczeństwem pracowników oraz konsumentów,
- działanie wspólnotowego centrum będącego jednoznacznym punktem odniesienia, gwarantującego ścisłą koordynację różnych polityk i różnych obszarów działania,
- jednolity sposób promowania na szczeblu międzynarodowym inicjatyw w zakresie wspólnych deklaracji i zasad postępowania, by zapewnić odpowiedzialne wykorzystanie N&N oraz współpracę w dziedzinie podstawowych badań naukowych,
- podjęcie działań na rzecz walki z „nanopodziałem” (ang. *nanodivide*, czyli wykluczeniem z rozwoju wiedzy N&N) wraz z krajami mniej rozwiniętymi,
- pewność prawną i regulacyjną dla działań podejmowanych w zakresie badań naukowych, zastosowania i innowacji na rynku N&N,
- kalendarz i szczegółowy harmonogram planowanych działań zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i na szczeblu państw członkowskich, wraz z mechanizmami kontroli ich realizacji, przy wyraźnym podziale odpowiedzialności.

1.3.4 Komitet wzywa, by wspólnotowy plan działań wspierany był przez **krajowe plany działań**, gwarantujące koordynację i stałą analizę porównawczą zbieżności oraz synergii w różnych obszarach: infrastruktury, kształcenia i edukacji, oceny ryzyka, szkolenia w zakresie ochrony bezpieczeństwa pracy, harmonizacji norm i patentów i wreszcie — dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, a w szczególności z konsumentami.

1.3.5 Komitet uważa, że **przemysł europejski** powinien wzmocnić i przyspieszyć starania w zakresie badań naukowych i zastosowania N&N, tak by pod względem inwestycji osiągnąć przynajmniej poziom dorównujący jego bardziej zaawansowanym konkurentom. Cel ten można osiągnąć za pomocą następujących działań: rozwoju europejskich platform technologicznych, zachęt do ochrony i wykorzystania N&N w przemyśle i do kształcenia ukierunkowanego na małą przedsiębiorczość, rozwoju europejskich sieci innowacji i zastosowania N&N, wsparcia dla wielodyscyplinarnego przygotowania pracowników i specjalistów technicznych, „nanotechnologii dla przedsiębiorstw”, a także laboratoriów prototypowania i certyfikacji, jak również tworzenia wspólnych przepisów dotyczących normalizacji technicznej i własności intelektualnej oraz przemysłowej.

1.3.6 W opinii Komitetu sporządzane co dwa lata sprawozdanie z kontroli i monitorowania realizacji wspólnotowego planu działań i jego spójności z innymi politykami UE

powinno zostać połączone z roczną tabelą wyników oceniającą zgodność z przyjętym kalendarzem oraz uzupełnione sprawozdaniami państw członkowskich z realizacji krajowych planów działań.

1.3.7 Sprawozdanie to powinno zostać przedłożone, oprócz PE i Rady, również Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

2. Uzasadnienie

2.1 Nanonauka i nanotechnologie (N&N) są szybko rozwijającą się dziedziną, która przedstawia się obiecująco z punktu widzenia przekształcania badań podstawowych w udane innowacje. Sektor ten ma duże znaczenie zarówno dla podniesienia konkurencyjności całego przemysłu europejskiego, jak i dla tworzenia nowych produktów i usług mogących zwiększyć dobrobyt oraz podnieść jakość życia obywateli i ogółu społeczeństwa.

2.2 Większość analityków żywi przekonanie, że materiały, produkty i usługi oparte na N&N mogą wygenerować do 2015 r. globalny rynek o rocznej wartości setek miliardów euro ⁽¹⁾, pod warunkiem że doskonałość naukowa przekształcona zostanie w rentowne produkty, procesy i usługi oraz że uniknie się, jak podkreśla to sama Komisja ⁽²⁾, „powtórzenia się europejskiego »paradoksu«, którego (Europa) była świadkiem w przypadku innych technologii”.

2.3 Zdaniem Komitetu należy w tym celu:

- wzmocnić i skoordynować wysiłki w zakresie B&R, realizując więcej inwestycji,
- stworzyć odpowiednie infrastruktury wysokiej jakości,
- skrupulatnie ocenić ryzyko w trakcie całego cyklu życia na etapie badań i wdrażania,
- zachować całkowite poszanowanie dla zasad etycznych,
- propagować proaktywny klimat sprzyjający innowacji w całej gospodarczej tkance produkcyjnej, w szczególności wśród MŚP,
- przygotować wykwalifikowany personel,
- dostosować przepisy dotyczące norm i patentów,
- promować partnerstwo między organami publicznymi i prywatnymi.

⁽¹⁾ Por. „Nanotechnologies and nanosciences, knowledge-based multifunctional materials & new production processes and devices” („Nanotechnologie i nanonauki, oparte na wiedzy, wielofunkcyjne materiały i nowe procesy oraz narzędzia produkcyjne”), przedstawione na Euronoforum w Edynburgu we wrześniu 2005 r.

⁽²⁾ COM(2005) 243 końcowy i COM(2005) 24 końcowy.

2.4 Komitet miał już okazję wyrazić swą opinię na ten temat ⁽¹³⁾, zalecając między innymi:

- rozwój wspólnych starań na szczeblu wspólnotowym/krajowym w dziedzinie BRT oraz kształcenia naukowo-technologicznego przy ścisłym współdziałaniu między przemysłem a środowiskiem naukowym; szczególną koncentrację na zastosowaniach przemysłowych i wielosektorowych, większą koordynację polityk, struktur i sieci podmiotów; ochronę aspektów związanych z etyką, ochroną środowiska, zdrowiem i bezpieczeństwem; odpowiednią normalizację techniczną,
- ścisłe powiązanie między N&N a społeczeństwem, by zagwarantować, że wyniki badań wniosą pozytywny wkład do konkurencyjności gospodarki, zdrowia ludzkiego, środowiska, bezpieczeństwa i jakości życia obywateli,
- przydzielenie odpowiednich środków w perspektywach finansowych na lata 2007-2013, w szczególności w ramach siódmego programu ramowego badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (VII PR) oraz wzmocnienie europejskich platform technologicznych,
- wprowadzenie ambitnego, wspólnotowego planu działań zawierającego jasno określoną mapę drogową i kalendarz, opartego na podejściu zintegrowanym z podejściem państw członkowskich, tak by zapewnić konsensus wszystkich podmiotów społeczeństwa obywatelskiego wokół wspólnej wizji,
- stworzenie wysokiej jakości infrastruktury europejskiej w dziedzinie badań i transferu technologicznego, ukierunkowanej na innowację i rynek,
- optymalizację uregulowań w zakresie własności intelektualnej i utworzenie działającego na poziomie europejskim punktu informacyjnego udzielającego pomocy w sprawie ochrony praw własności intelektualnej w dziedzinie nanotechnologii (ang. *Nano-IPR Helpdesk*) w celu zaspokojenia potrzeb naukowców, przedsiębiorstw i ośrodków badawczych, a przede wszystkim zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego,
- pogłębienie współpracy międzynarodowej w zakresie aspektów etycznych i aspektów związanych z ryzykiem, bezpieczeństwem, normami, patentami i metrologią,
- działania ukierunkowane na rozwój procesów przemysłowych związanych z N&N i na informowanie o ich wykorzystaniu poprzez ustanowienie swoistej europejskiej izby

rozrachunkowej (ang. *clearinghouse*) służącej wprowadzaniu produktów na rynek, transferowi technologii i wymianie najlepszych wzorców,

- stały dialog ze środkami masowego przekazu i opinią publiczną, trwale oparty na rozpowszechnianiu wiedzy naukowej, w celu zapewnienia obywateli, że potencjalne zagrożenia dla zdrowia i środowiska podlegają kontroli, oraz w celu uniknięcia wszelkich mylnych przeświadczeń co do rozwoju nanotechnologii.

2.5 N&N w nowych państwach członkowskich

2.5.1 Od pięciu ostatnich lat Komisja Europejska wspiera przy pomocy wspólnotowych środków finansowych ok. 30 ośrodków doskonałości w powiązaniu z różnymi priorytetami tematycznymi wspólnotowego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych. Wiele z tych ośrodków zajmujących się rozwojem N&N ⁽¹⁴⁾ jest powiązanych z uniwersytetami, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami w nowych państwach członkowskich.

2.5.2 Komitet uważa za istotne, by Europejskie Wspólne Centrum Badawcze nadal wspierało i pobudzało do działania ośrodki doskonałości w nowych państwach członkowskich i w krajach kandydujących przede wszystkim w sektorze N&N, włączając tę tematykę jednoznacznie do ich programów pracy.

2.5.3 Zdaniem Komitetu Komisja winna wspierać również rozwój europejskich sieci innowacji, zastosowania i prototypowania N&N, zwłaszcza wśród małych przedsiębiorstw, które składają się na przeważającą część europejskiej tkanki przemysłowej.

2.5.4 Należy zwłaszcza zaplanować pakiety konkretnych usług, by pomóc przedsiębiorcom w określeniu możliwości i ograniczeń związanych z zastosowaniem N&N oraz w zwiększeniu liczby udanych inicjatyw takich jak Gate2-Growth ⁽¹⁵⁾ i Minanet ⁽¹⁶⁾. Konieczne jest zatem określenie nowych źródeł i sposobów finansowania ryzyka, a także systemów gwarancji uzupełniających systemy już istniejące.

2.5.5 Komitet uważa, że na dalsze rozwinięcie i większą widoczność zasługuje również inicjatywa wspólnotowa *Phantoms* — sieć doskonałości w zakresie nanotechnologii założona w ramach programu wspólnotowego IST-FET dla technologii społeczeństwa informacyjnego.

⁽¹⁴⁾ Wśród głównych ośrodków doskonałości możemy przypomnieć następujące: DESMOL – Centrum Badań Molekularnych, Centrum Badań Wysokich Ciśnień oraz CELDIS – Instytut Fizyki PAN, a także Centrum Badań KFKI-CMRC oraz Instytut Badań Ciała Stałego, Fizyki i Optyki Węgierskiej Akademii Nauk, CAMART – Centrum Badań i Technologii Zaawansowanych Materiałów Instytutu Fizyki Ciała Stałego przy Uniwersytecie Łódzkim.

⁽¹⁵⁾ Inicjatywa wspólnotowa Gate2Growth oferuje pakiet usług i sieci służących ograniczeniu kosztów oraz przyspieszeniu dostępu nowych innowacyjnych przedsiębiorstw do inwestycji, poprzez paneuropejskie sieci tematyczne inwestorów i pośredników, takich jak sieć I-TecNet.

⁽¹⁶⁾ Minanet to baza danych dostępna w internecie, dotycząca europejskich projektów badawczych w dziedzinie mikrosystemów i nanotechnologii. Znajdują się w niej projekty N&N opracowane w Republice Czeskiej, Polsce, Słowacji, Węgrzech, Bułgarii, Litwie, Łotwie, Cyprie i Rumunii.

⁽¹³⁾ (Dz.U. C 157 z 28.6.2005).

2.5.6 EKES uważa ponadto, że uwzględniając konieczność większego pobudzenia działań w zakresie badań i innowacji w nowych państwach członkowskich oraz w krajach kandydujących, należy rozwinąć większą synergię poprzez inicjatywy EUREKA i COST, w ramach których w wielu z tych krajów prowadzi się już działalność w dziedzinie N&N.

2.6 Ramy międzynarodowe

2.6.1 **Całkowita suma wydatków** ponoszonych w skali globalnej przez rządy, przedsiębiorstwa i świat finansowy na badania naukowe i rozwój w sektorze N&N została oszacowana w styczniu 2005 r. na ok. 7 miliardów euro rocznie⁽¹⁷⁾ (ponad połowa pochodzi z funduszy publicznych), z których ok. 35 % wydatkowano w Ameryce Płn., 35 % w Azji, 28 % w Europie i 2 % w pozostałej części świata.

2.6.1.1 W odniesieniu do poziomu wydatków w przeliczeniu na mieszkańca, mimo że pod koniec lat 90. różnice w inwestycjach publicznych były niewielkie (ok. 1 euro w USA i Japonii, przy czym połowa tego w UE), w 2005 r. USA przeznaczyły na te cele 5 euro w przeliczeniu na mieszkańca, Japonia — 6,5 euro, a UE — 3,5 euro. Prognozy do 2011 r. wskazują na poziom powyżej 9 euro w USA i Japonii, a w UE — 6,5 euro⁽¹⁸⁾.

2.6.2 **Wydatki przemysłu** w skali globalnej wynoszą ponad 3 miliardy euro rocznie, z których 46 % przypada na przedsiębiorstwa amerykańskie, 36 % na azjatyckie, 17 % na europejskie, a poniżej 1 % na resztę świata. Ok. 1500 spółek zadeklarowało swe silne zaangażowanie w badania naukowe i rozwój N&N: 80 % z nich to nowe podmioty gospodarcze, wśród których ponad połowa to spółki północnoamerykańskie. Nagłośnienie medialne zagadnień nanotechnologicznych wzrosło z 7 000 do obecnych 12 000 artykułów rocznie⁽¹⁹⁾.

2.6.3 W ciągu 5 lat, od końca 2000 r. do chwili obecnej, rząd federalny **USA** zainwestował w nanotechnologie ponad 4 mld dolarów. Na sam 2006 r. rząd Busha wystąpił z wnioskiem o 1 mld dolarów na badania N&N w jedenastu federalnych agencjach badawczych. Jak podkreśla raport z 2005 r. pt. „5-Years Assessment on Nanotechnology Initiative”, Stany Zjednoczone „są uznawane w świecie za lidera B&R w dziedzinie nanotechnologii” — roczna suma inwestycji publicznych i prywatnych wynosi w USA 3 mld dolarów, co stanowi w przybliżeniu jedną trzecią wydatków światowych na tę dziedzinę.

2.6.3.1 **USA** zajmują również wiodącą pozycję pod względem liczby nowych podmiotów gospodarczych, publikacji i patentów. Na szczęblu federalnym panuje opinia, że

wydatki na nową wiedzę i nowe infrastruktury N&N „są odpowiednie i znaczące, tak by pozwolić w dłuższej perspektywie na wysoką dochodowość”.

2.6.4 W **Japonii** roczne wydatki w 2003 r. wynosiły ok. 630 mln euro, z czego 73 % pochodziło z Ministerstwa Oświaty, a 21 % z Ministerstwa Gospodarki, Handlu i Przemysłu. Badania koncentrują się przede wszystkim na nanomateriałach. Co się tyczy kapitału wysokiego ryzyka na nanotechnologie, Mitsui postanowił przeznaczyć w ciągu następnych czterech lat prawie 700 mln euro na inwestycje w zakresie nanotechnologii, natomiast Fundusz Technologii Krytycznych przeznaczy ok. 30 mln euro na prace badawcze w dziedzinie N&N⁽²⁰⁾.

2.6.5 Na obszarze Azji również i **Tajwan** planuje do 2008 r. inwestycje w wysokości ponad 600 mln euro, przy zaangażowaniu w N&N 800 przedsiębiorstw. Zgodnie z oczekiwaniami, w 2006 r. produkcja ma osiągnąć wartość rzędu 7,5 mld euro, przy czym w 2012 r. liczba przedsiębiorstw ma wzrosnąć do 1500, a rozwój nowych produktów osiągnąć wartość 25 mld euro, zwłaszcza w różnych sektorach nanoelektroniki.

2.6.5.1 Niezbędnym warunkiem tego rozwoju jest rozwiązanie problemów własności intelektualnej i przemysłowej.

2.6.6 **Korea Płd.** jest jednym z pierwszych krajów, w których przedsiębiorstwa z powodzeniem wprowadziły na rynek produkty oparte na N&N⁽²¹⁾. Kraj ten, którego potencjalny rynek wewnętrzny w dziedzinie nanotechnologii szacuje się na ok. 2 mld euro, zainicjował program N&N o nazwie „Next Generation Core Development Program”. Na program ten przeznaczono budżet w wysokości 168 mln euro, a do jego priorytetów należą nanomateriały, nanokompozyty oraz bionanotechnologie.

2.6.7 W **Australii** w ostatnich latach powstało ponad 30 firm N&N, a ich liczba wzrasta o 50 % rocznie. Wydatki publiczne i prywatne na badania w zakresie N&N wynoszą rocznie ok. 60 mln euro i koncentrują się przede wszystkim na nowych materiałach i bionanotechnologii oraz jej zastosowaniach medycznych i leczniczych.

2.6.8 Ostatnio w Pekinie wydano raport na temat rozwoju nanotechnologii w **Chinach** w latach 2005-2010, który zawiera prognozy do roku 2015⁽²²⁾ i pokazuje, że Chiny są „jednym ze światowych liderów pod względem rejestracji

⁽¹⁷⁾ Lux Research and Technology Review on Nanotechnology 2005.

⁽¹⁸⁾ Zob.: <http://cordis.europa.eu.int/nanotechnology>; Komisja Europejska, DG ds. Badań, Dział G4 (8.12.2005).

⁽¹⁹⁾ Lux Research and Technology Review on Nanotechnology 2005.

⁽²⁰⁾ W odniesieniu do inwestycji prywatnych w N&N, ok. 60 przedsiębiorstw japońskich wydaje w przybliżeniu 170 mln euro rocznie na B&R w zakresie nanotechnologii (20 % wzrost od 2003 r.).

⁽²¹⁾ Już w 2002 r. firma Samsung wprowadziła układy pamięci błyskowej (ang. *Flash Memory Chips*), zawierające 90 komponentów nanometrycznych.

⁽²²⁾ Beijing Report on Nanotech Development to 2010-2015.

nowych przedsiębiorstw nanotechnologicznych, publikacji i patentów w dziedzinie N&N a rynek wewnętrzny produktów i systemów N&N”, szacowany już na ponad 4,5 mld euro, ma wszelkie dane ku temu, by wzrosnąć do ponad 27 mld euro w 2010 r. i do ponad 120 mld euro w 2015 r. ⁽²³⁾

2.6.9 Zdaniem EKES-u sytuacja na świecie pokazuje, jak istotne jest zapewnienie proaktywnych uwarunkowań sprzyjających badaniom i innowacji we wszystkich państwach UE, aby można było z powodzeniem uczestniczyć w inwestycjach badawczo-rozwojowych w tym sektorze.

3. Uwagi

3.1 Komitet stale utrzymuje, że konieczne jest wzmoczenie wysiłków w celu zwiększenia — w wartościach względnych i bezwzględnych — inwestycji na B&R dokonywanych w Europie, tak by przyczynić się do osiągnięcia celu barcelońskiego na poziomie 3 %. Wziąwszy pod uwagę trendy międzynarodowe, Komitet uważa, że takie wysiłki są konieczne przede wszystkim w sektorze N&N.

3.1.1 Komitet uważa, że niewłączenie tych wysiłków do **intensywnego procesu europejskiej koordynacji** krajowych i regionalnych programów badawczych N&N, m.in. poprzez mechanizmy ERA-NET i ERA-NET PLUS ⁽²⁴⁾, wpłynęłoby na ich osłabienie. Wysiłki te powinny być wspomagane przez działania informacyjne i wspierające ośrodki badawcze, przemysł oraz uniwersytety poprzez programy COST ⁽²⁵⁾, ESF ⁽²⁶⁾ i EUREKA ⁽²⁷⁾, z wykorzystaniem kredytów EBI.

3.1.2 Komitet jest zdania, że taka **koordynacja europejska** i **współpraca** powinny obejmować również **działania państw członkowskich** zmierzające do rozwoju infrastruktur interdyscyplinarnych oraz ośrodków kompetencji i doskonałości N&N, między innymi po to, by powiązać je w paneuropejską sieć intensyfikującą ich synergię i zapobiec tym samym zbytecznemu powielaniu.

3.2 Na szczeblu wspólnotowym

3.2.1 Komitet jest przekonany, że w celu osiągnięcia skuteczności i wiarygodności wspólnotowy plan działań musi zawierać kalendarz i szczegółowy harmonogram, dzięki którym postępy w poniższych dziedzinach byłyby bardziej ograniczone terminami i łatwiejsze do sprawdzenia:

- zwiększenie inwestycji na badania, innowacje i szkolenia w dziedzinie N&N, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i na szczeblu państw członkowskich i ich regionów, zawsze

⁽²³⁾ Według powyższego raportu w 2010 r. udział Chin w rynku światowym będzie wynosił ponad 6 %, a w 2015 r. – 16 %. Pogoń za skończonymi produktami zależeć będzie w dużym stopniu od zbieżności zastosowań w nanobiotechnologii i nanonauce oraz od praktycznych badań trzech głównych krajowych ośrodków badawczych i ponad 20 instytutów N&N.

⁽²⁴⁾ Europejska Przestrzeń Badawcza: współpraca oraz koordynacja krajowych i regionalnych prac badawczych. Program ERA-NET, o budżecie w wysokości 148 mln euro, przewidywał ogłaszanie co 6 miesięcy do 2005 r. przetargów ukierunkowanych na projekty wiążące się z udziałem osób prawnych z przynajmniej trzech państw członkowskich. Na następne lata wprowadzono program ERA-NET Plus, który stanowi wzmocnienie poprzedniego programu.

⁽²⁵⁾ COST: Europejska współpraca w dziedzinie badań naukowych i technicznych.

⁽²⁶⁾ ESF: Europejska Fundacja Nauki.

⁽²⁷⁾ EUREKA: europejska inicjatywa na rzecz rozwoju technologii rynkowych.

jednak w powiązaniu z procesem ścisłej koordynacji europejskiej ze strony Komisji i silniejszym zaangażowaniem ze strony przemysłu,

- stworzenie w ramach VII PR europejskiego centrum koordynacji (ang. *Focal Point*), które pełniłoby rolę stabilnego i proaktywnego partnera zarówno w samej Unii, jak i na szczeblu międzynarodowej współpracy i dialogu, wraz z europejskim ośrodkiem „Nano-Janus” ⁽²⁸⁾, wyposażonym w odpowiednie zasoby,
- przygotowanie wykwalifikowanego personelu o wielodyscyplinarnym profilu w dziedzinie nauki, techniki i produkcji oraz zwiększenie obecności specjalistów przemysłowych znających podejście N&N,
- zagwarantowanie akceptacji oraz sukcesu nanonauki i nanotechnologii poprzez widoczny i przejrzysty dialog ze społeczeństwem obywatelskim, nie tylko ze względu na ich wkład w europejską konkurencyjność, ale także z uwagi na ich przydatność w sferze zdrowia, bezpieczeństwa i jakości życia obywateli,
- utworzenie — począwszy od etapu koncepcyjnego projektów i ich zastosowań — mechanizmów oceny ryzyka toksykologicznego i ekotoksykologicznego oraz odpowiednich instrumentów szkolenia umożliwiających jego zwalczanie,
- poddawanie systemowi nadzoru etycznego — tak jak to przewidziano dla programu ramowego — propozycji badań i finansowania publicznego w celu dokładnego zestawienia kwestii etycznych mogących ujawnić się w powiązaniu z N&N,
- zachowanie właściwej równowagi między — z jednej strony — potrzebą rozwoju społecznego, szybkiego rozpowszechniania informacji naukowych oraz ochrony zdrowia i środowiska, a z drugiej strony — wymogami dotyczącymi własności intelektualnej i przemysłowej.

3.2.2 Komitet zdecydowanie popiera znaczne zwiększenie inwestycji na badania, innowacje i kształcenie w dziedzinie N&N na szczeblu wspólnotowym i w ścisłej koordynacji ze szczeblem państw członkowskich i ich regionów.

3.2.2.1 W związku z tym Komitet podkreśla, że — w odróżnieniu od sytuacji w innych sektorach badawczych — wysokość wspólnotowych środków finansowych przeznaczonych na N&N równa jest wysokości środków państw członkowskich (podczas gdy fundusze wspólnotowe przeznaczone ogólnie na badania stanowią 4-5 % całkowitych wydatków na badania w Europie, a fundusze państw członkowskich — 87 %).

⁽²⁸⁾ Por. Nanotechnology National Office (Krajowy Urząd Nanotechnologii), ustanowiony w USA w 2003 r. na mocy ustawy o rozwoju nanotechnologii.

3.2.3 Zdaniem Komitetu priorytet tematyczny w zakresie N&N i nanoelektroniki powinien otrzymać w ramach VII PR 2007-2013 subwencję nie niższą niż 10 % środków przeznaczonych na program „Współpraca”.

3.2.3.1 W programie „Zdolności” odpowiednie miejsce należy zarezerwować dla MŚP na badania i innowacje N&N, w tym szczególnie na okręgi nanotechnologiczne, infrastruktury świetności i prognozy N&N.

3.2.3.2 W programie „Ludzie” odpowiednie miejsce należy przyznać szkoleniom i mobilności naukowców w dziedzinie N&N, a w wypadku działalności Wspólnego Centrum Badawczego — bezpieczeństwu, miernictwu i perspektywom technologicznym.

3.2.4 Od 2007 r. powinno być możliwe skoncentrowanie części działań podejmowanych w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji — pomimo ograniczonej ilości środków przeznaczonych na ten program — na tworzeniu kultury przedsiębiorczości ukierunkowanej na zastosowania organizacyjne badań N&N.

3.2.5 Komitet zdecydowanie popiera utworzenie europejskich platform technologicznych, wzorowanych na platformach już działających w dziedzinie nanoelektroniki i nanomedycyny. Są to w istocie instrumenty idealnie nadające się do promowania udziału wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych z różnych sektorów (naukowego, edukacyjnego, technologicznego, przemysłowego, finansowego) we wspólnotowych, krajowych/regionalnych oraz wspólnych projektach i inicjatywach, opartych na wspólnym, partycypacyjnym i przyszłościowym spojrzeniu.

3.2.6 Zdaniem Komitetu fundamentalne znaczenie mają inwestycje w zaawansowaną edukację i szkolenia. Nowe programy wspólnotowe po 2006 r. powinny jednoznacznie uwzględniać obszary działania w zakresie wielodyscyplinarnego wsparcia dla N&N.

3.2.7 Komisja powinna ułatwiać eksploatację przemysłową poprzez wprowadzenie do 2007 r., w ramach programu prac w zakresie N&N siódmego programu ramowego:

- punktu informacyjnego udzielającego pomocy w sprawie ochrony praw do własności intelektualnej w dziedzinie nanotechnologii (ang. *Nano-IPR Helpdesk*), zgodnie z propozycją wysuniętą przez EKES w jego poprzedniej opinii na temat N&N,
- europejskiej izby rozrachunkowej służącej wymianie dobrych wzorców i monitorowaniu patentów oraz nowych zastosowań na rynku światowym,
- biblioteki cyfrowej, zgodnie z propozycją wysuniętą w komunikacie będącym przedmiotem niniejszej opinii,

— przetargów CEN-STAR ⁽²⁹⁾ na techniczne projekty badawcze poprzedzające tworzenie norm i towarzyszące mu,

— działań pilotażowych demonstrujących przemysłowe zastosowanie N&N.

3.2.8 Komisja powinna już teraz wzmocnić system nadzoru etycznego w celu rozpoznania wszystkich kwestii etycznych, które mogą pojawić się w związku z N&N, zwłaszcza w dziedzinie medycyny, sektora rolno-spożywczego i kosmetycznego.

3.3 Na szczeblu państw członkowskich

3.3.1 Komitet podkreśla znaczenie zgodności wspólnotowego planu działań z krajowymi planami działań, które powinny zostać przedstawione Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji do końca pierwszego półrocza 2006 r.: celem jest zapewnienie spójności i synergii w obszarze infrastruktury, kształcenia i edukacji, a także normalizacji przepisów i patentów, oceny ryzyka i wreszcie — dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, konsumentami i środkami masowego przekazu.

3.3.2 Zdaniem Komitetu państwa członkowskie powinny zarezerwować na N&N większą część dostępnych im inwestycji publicznych i prywatnych, a także składać regularne sprawozdania do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów poczynionych w zakresie inwestycji i realizacji planów krajowych.

3.3.3 Sprawozdania te powinny być zawarte w przygotowywanym co dwa lata sprawozdaniu wspólnotowym, zwłaszcza odnośnie do:

- przygotowania ram regulacyjnych i legislacyjnych sprzyjających nowemu cyklowi zastosowania N&N w przemyśle, nowym koncepcjom przedsiębiorstwa, nowym kwalifikacjom i wymogom szkoleniowym dla przedsiębiorców, pracowników i specjalistów technicznych, normom, certyfikacji produktów oraz — ostatecznie — aspektom etycznym i kwestiom przejrzystości, szczególnie w odniesieniu do kształcenia medyczno-naukowego, dostępności i równych szans,
- bodźców dla nowatorskich zastosowań N&N na szczeblu lokalnym i regionalnym poprzez rozwój sieci laboratoriów prototypowania, certyfikacji i oceny ryzyka dostępnych dla wszystkich przedsiębiorstw, instytucji, uniwersytetów i ośrodków badawczych — w tym celu należy wprowadzić środki finansowe przeznaczone na kapitał początkowy i kapitał wysokiego ryzyka, szczególnie w regionach spójności, a także rozwinąć ośrodki widoczne dla ogółu społeczeństwa, informujące o ryzyku i możliwościach związanych z N&N,

⁽²⁹⁾ CEN – Europejski Komitet Normalizacyjny. STAR: badania w zakresie normalizacji.

— wprowadzenia działań w celu zapobieżenia „nanopodziałowi”, szczególnie na obszarach funkcjonowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz w regionach wypiariskich i peryferyjnych, wraz ze środkami mającymi na celu zapobieżenie wykluczeniu z rozwoju N&N słabiej rozwiniętych krajów trzecich.

3.3.4 Zdaniem Komitetu państwa członkowskie powinny podjąć działania na rzecz zachowania właściwej równowagi między dwoma wymogami: między potrzebą współpracy i rozpowszechnienia w celach naukowych i praktycznych, w trosce o ochronę zdrowia i środowiska, a koniecznością zachowania w tajemnicy informacji na temat wynalazków oraz ochrony własności intelektualnej i przemysłowej.

3.3.5 Komitet uważa, że także i tutaj można napotykać utrudnienia spowodowane brakiem patentu wspólnotowego i jednolitego wspólnotowego prawa patentowego. Chodzi tu nie tylko o to, co można opatentować w państwach członkowskich w odniesieniu do wynalazków w dziedzinie bionanotechnologii, ale również o kwestię ułatwionego dostępu zainteresowanych stron do informacji o najnowszych odkryciach i patentach.

3.4 Na szczeblu międzynarodowym

3.4.1 Komitet w pełni popiera wytyczne zaproponowane w planie działań w zakresie rozwoju zorganizowanej współpracy i dialogu na szczeblu międzynarodowym. Sugeruje jednakże ich uzupełnienie o następujące propozycje:

- organizowanie regularnych międzynarodowych forów pod egidą UE, by zwiększyć możliwości dialogu, wymiany i komunikacji w celu wzmocnienia międzynarodowego środowiska naukowego, przemysłowego i akademickiego,
- rozwinięcie europejskich umiejętności przywódczych, by wspierać przedsięwzięcia w zakresie wspólnych deklaracji i zasad postępowania odnośnie do odpowiedzialnego wykozystania i rozwoju N&N,
- stworzenie w UE do 2008 r. elektronicznego archiwum pochodzących z całego świata publikacji naukowych i technicznych na temat N&N,
- włączenie do wytycznych polityki europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju następujących działań ukierunkowanych na zapobieżenie „nanopodziałowi” (wykluczeniu z rozwoju wiedzy w dziedzinie N&N): działań rozwijających potencjał (ang. *capacity building*) partnerów w krajach rozwijających się, szkoleń dla pracowników naukowych oraz działań w zakresie przygotowania kompetencji lokalnych do przyjęcia technologii N&N,
- uruchomienie w zakresie N&N synergii przyjaznych dla użytkownika poprzez inicjatywy europejskie takie jak EUREKA i międzynarodowe takie jak Human Frontiers.

3.5 Na szczeblu przedsiębiorstwa oraz w dziedzinie pracy i społeczeństwa obywatelskiego

3.5.1 Zdaniem Komitetu przedsiębiorstwa — a szczególnie MŚP — mogą w bardzo dużym stopniu skorzystać z działalności badawczej w obszarze N&N oraz z bezpośredniego rozpowszechnienia N&N poprzez transfer technologiczny, przede wszystkim dzięki włączeniu i zastosowaniu energooszczędnych technologii oraz technologii wydajnych pod względem ochrony środowiska, nanotechnologii informatycznych, nowych materiałów stosowanych w procesach, produktach i usługach oraz technologii konwergentnych nano-bio-info.

3.5.2 Komitet uważa, że przemysł europejski powinien zwiększyć i przyspieszyć starania w zakresie badań naukowych i zastosowania N&N, tak by pod względem poziomu inwestycji co najmniej dorównać swym bardziej zaawansowanym konkurentom. Dużym wsparciem dla tych starań powinno być przygotowanie sprzyjających ram regulacyjnych i legislacyjnych zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym/regionalnym.

3.5.3 Komitet wyraża przekonanie, że podejście oparte na silnym zaangażowaniu przedsiębiorstw jest konieczne dla badań, rozwoju i zastosowania N&N pod warunkiem, że na poziomie europejskim, krajowym/regionalnym a przede wszystkim wspólnie, zaplanowane zostaną działania wspierające ukierunkowane na:

- zapewnienie przejrzystych, prostych i jasnych informacji na temat nanotechnologicznego rozpoznania wyników badań (ang. *nanotechnology scouting*) nadających się do zastosowania w stały i bezpieczny sposób dla pracowników, specjalistów technicznych, konsumentów, środowiska i zdrowia — wyniki te muszą być zagwarantowane poprzez certyfikację znajdującą pełną akceptację społeczeństwa i rynku,
- rozwinięcie inicjatyw szkoleniowych ukierunkowanych na problemy przedsiębiorstw — w tym szczególnie małych przedsiębiorstw — w celu wprowadzenia oraz świadomego i odpowiedzialnego wykorzystania N&N, zgodnie z wymogami nowych procesów produkcyjnych z zastosowaniem N&N ⁽³⁰⁾,
- wsparcie wielodyscyplinarnych programów w zakresie szkolenia i przygotowania zawodowego pracowników technicznych i naukowych, na temat nowej koncepcji i organizacji przedsiębiorstwa wykorzystującego nowe, nanotechnologiczne procesy produkcyjne i powiązane z tym usługi w różnych sektorach oraz w zakresie środków ostrożności koniecznych, by wyeliminować ryzyko toksykologiczne i ekotoksykologiczne,

⁽³⁰⁾ EKES z zadowoleniem przyjmuje publikacje w formie papierowej oraz na CD, wydane i rozpowszechnione przez DG ds. Innowacji, a także materiały edukacyjne adresowane do zainteresowanych tą tematyką, lecz w niewielkim stopniu przygotowanych odbiorców, które wykorzystano w tych publikacjach.

- przedstawienie w jasny i uprzednio ustalony sposób możliwości oraz ograniczeń w zakresie własności przemysłowej i intelektualnej w celu zagwarantowania właściwej równowagi między współpracą a konkurencją, tajemnicą produkcji a rozpowszechnieniem postępów w zakresie N&N oraz publikacją i wolnym przepływem wiedzy w europejskim i międzynarodowym środowisku naukowym a ochroną praw do własności intelektualnej,
- ułatwienie dostępu przedsiębiorstw — w tym szczególnie przedsiębiorstw małych oraz położonych na obszarach wyspiarskich i peryferyjnych — do instytutów JRC⁽³¹⁾, laboratoriów prototypowania i infrastruktury certyfikacji, pomiarów oraz testowania. Istotny będzie również dostęp do organów krajowych i europejskich zajmujących się normalizacją techniczną, uprawnionych do opracowywania norm uznawanych i akceptowanych na szczeblu międzynarodowym,
- ułatwienie w ramach EBI, EFI, CIP⁽³²⁾ i wspólnotowych funduszy strukturalnych dostępu przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza MŚP, do wsparcia finansowego, do kapitału początkowego i kapitału wysokiego ryzyka, a także do inicjatyw promujących *spin-off* ze środowiska naukowego, w celu stworzenia nowych przedsiębiorstw i miejsc pracy w sektorze N&N, a także sieci zakupu, produkcji i dystrybucji usług N&N,
- pogłębienie kontaktów między uniwersytetami, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami, zwłaszcza MŚP, poprzez stworzenie wspólnie zarządzanych ośrodków kompetencji dla różnych sektorów zastosowania, zaangażowanie specjalistów z dziedziny nanotechnologii przez przedsiębiorstwa i organizację kursów szkoleniowych poprzez nowe działania przewidziane w ramach programu Marie Curie.

3.5.4 Komitet podkreśla, że szczególnie w dziedzinie N&N pracownicy oraz specjaliści techniczni i naukowcy stanowią — i nadal powinni stanowić — największy atut społecznie odpowiedzialnych przedsiębiorstw europejskich.

3.5.4.1 Komitet podkreśla w tym względzie znaczenie działań mających na celu zapewnienie bezpiecznego środowiska i procesów produkcji oraz odpowiedniego szkolenia dla właściwego personelu, zwłaszcza w sektorach diagnostyki medycznej i leczenia, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów zapobiegania ryzyku i oceny ryzyka *ex ante*. Można to osiągnąć za pomocą technicznych podręczników postępowania zatwierdzonych na szczeblu europejskim.

3.5.4.2 Wpływ wywierany na pracowników przez nową organizację pracy konieczną dla zastosowania N&N w działalności produkcyjnej oraz przez wymogi w zakresie szkolenia i BHP musi zostać poddany dogłębnej ocenie i badaniom przez Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (fundację dublińską).

3.5.5 Europejski dialog w dziedzinie N&N ze wszystkimi zainteresowanymi stronami powinien zostać sformalizowany do 2007 r. poprzez utworzenie organu bądź forum konsultacyjnego, które byłoby odpowiednio widoczne i przejrzyste, by pełnić rolę kompetentnego i uznanego partnera w kontaktach ze środkami masowego przekazu i społeczeństwem obywatelskim.

3.5.6 Udana inicjatywa pilotażowa służąca zwiększaniu wiedzy wśród obywateli powinny zostać wzmocnione do 2007 r., zaakcentowane już na etapie ich włączenia do portalu internetowego „Europa” oraz rozpowszechnione wśród instytucji europejskich, szczególnie w Parlamencie Europejskim i Radzie. Należy także zapewnić ich międzynarodowy oddźwięk poprzez ustanowienie w 2008 r. „Interdyscyplinarnej nagrody N&N”, która byłaby przyznawana co roku z okazji „Europejskiego tygodnia N&N”.

3.5.7 Do końca 2007 r. Komisja powinna wprowadzić zatwierdzoną metodologię, by określić czynniki ryzyka związane z wdrożeniem i/lub wykorzystaniem N&N, a do końca pierwszego półrocza 2008 r. — proponować w tym zakresie europejskie wytyczne.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽³¹⁾ JRC – Wspólne Centrum Badawcze.

⁽³²⁾ CIP – program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (por. opinię CESE INT/270, sprawozdawcy: Bernhard Walschke i Lucia Fusco).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego, który ma zostać zrealizowany w formie działań bezpośrednich przez Wspólne Centrum Badawcze w ramach siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013)

wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego „Współpraca” wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013)

wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego „Pomysły” wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013)

wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego „Ludzie” wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013)

wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie programu szczegółowego „Możliwości” wdrażającego siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013)

wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego, który ma zostać zrealizowany w formie działań bezpośrednich przez Wspólne Centrum Badawcze w ramach siódmego programu ramowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) działań badawczych i szkoleniowych w dziedzinie jądrowej (2007 — 2011)

wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej programu szczegółowego wdrażającego siódmy program ramowy Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) działań badawczych i szkoleniowych w dziedzinie jądrowej (2007 — 2011)

COM(2005) 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445 wersje ostateczne

(2006/C 185/02)

Dnia 14 listopada 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 166 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 marca 2006 r. Sprawozdawcą był Gerd WOLF, współsprawozdawcą — Antonello PEZZINI.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20 — 21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 2 przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Przedstawione przez Komisję wnioski dotyczą treści i tematyki badań wchodzących w zakres opiniowanych już przez Komitet wniosków dotyczących siódmego programu ramowego w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007 — 2013) oraz siódmego programu ramowego Euratom (2007 — 2011). Niniejsza opinia Komitetu jest zatem uzupełnieniem przedstawionej już opinii w sprawie obydwu programów.

1.2 W opinii tej Komitet zalecił udostępnienie w pełnym zakresie zaproponowanych przez Komisję i pilnie potrzebnych inwestycji w badania i rozwój oraz niedopuszczenie, aby stały

się kartą przetargową i padły ofiarą negocjacji w sprawie przyszłego budżetu UE.

1.3 Sformułowany w strategii lizbońskiej cel uczynienia Europy wiodącym obszarem gospodarczym na świecie wymaga wyraźnego zwiększenia nakładów na badania i rozwój. Europa konkuruje tutaj w skali globalnej nie tylko z takimi państwami, jak Stany Zjednoczone, Japonia czy Korea, lecz także z Chinami, Indiami i Brazylią. Właśnie Stany Zjednoczone i Japonia uznały inwestycje w badania i rozwój za narodowy priorytet w celu wzmocnienia swojej międzynarodowej konkurencyjności, przeznaczając na ten cel odpowiednie środki. Cel przeznaczania 3 % PKB UE na badania i rozwój, ustalony w ramach wspierania strategii lizbońskiej przez Radę w Barcelonie i jeszcze nie osiągnięty, jest „ruchomym celem” również ze względu na jeszcze dalej idące zmiany na całym świecie. Kto osiągnie ten cel zbyt późno, nie znajdzie się w czołówce.

1.4 W świetle ogólnego budżetu UE przyjętego w międzyczasie przez Radę oraz jego skutków dla budżetu na badania Komitet podkreśla swoje związane z tym zalecenie, by na badania i rozwój przeznaczyć wyraźnie więcej środków niż miało to miejsce dotychczas, tj. około 8 %, oraz by wzrost przewidziany w decyzji Rady nastąpił wcześniej, a w każdym razie nie dopiero za siedem lat.

1.5 Kluczowym elementem wniosków Komisji jest program szczegółowy „Współpraca”. Komitet popiera ideę finansowania wchodzących w jego zakres najważniejszych obszarów badań, takich jak energia, zdrowie, technologie informacyjne, nanotechnologie, ochrona środowiska, transport czy nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne oraz nowe dziedziny — przestrzeń kosmiczna i bezpieczeństwo. Szczegółowe uwagi na ten temat, a w niektórych przypadkach zalecenia relatywnego zwiększenia środków, przedstawiono w punkcie 4.

1.6 Ogólnie rzecz ujmując, Komitet zamiast sztywnego przydziału budżetu do poszczególnych elementów programowych zaleca przyjęcie możliwie najbardziej elastycznego podejścia. W ten sposób w trakcie realizacji programu Komisja mogłaby reagować niezwłocznie na następujące w międzyczasie przesunięcia akcentów, pojawiające się nowe kwestie czy na konieczność restrukturyzacji programu ze względu na zazębianie się wielu jego zagadnień, i to bez podejmowania dalszych kroków o charakterze politycznym.

1.7 Komitet ponawia swoje poparcie dla programu szczegółowego „Pomysły”. Jego zdaniem głównym wiążącym się z nim wyzwaniem, oprócz zapewnienia odpowiedniego finansowania, jest przede wszystkim procedura wyboru i zarządzanie programem. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż to wymagające zadanie miałyby zostać powierzone Europejskiej Radzie ds. Badań Naukowych (European Research Council, ERC).

1.8 Komitet wielokrotnie podkreślał, że kluczem do osiągnięcia sukcesu przez europejskie badania i rozwój oraz uczynienia ich konkurencyjnymi, oprócz zapewnienia wartościowych instrumentów, wsparcia finansowego i odpowiednich warunków ogólnych, jest dostateczna liczba wysoko wykwalifikowanych, kreatywnych naukowców. Środki umożliwiające Komisji realizację tego celu przewiduje program szczegółowy „Ludzie”. Komitet zdecydowanie popiera proponowane rozwiązania. Odwołuje się on ponadto do swoich wcześniejszych uwag na temat ogłoszonej przez Komisję Europejskiej Karty Naukowca.

1.9 Program szczegółowy „Możliwości” jest dobrym przykładem pomocniczych zadań Wspólnoty. Odnosi się on do infrastruktury badawczej (jak np. duże urządzenia, instrumenty naukowe, komputery itp.), której koszty i użyteczność przekraczają możliwości i potrzeby jednego państwa członkowskiego. Również wchodzący w jego skład podprogram „Badania na korzyść MŚP” odpowiada przedstawianym wcześniej przez Komitet zaleceniom ściślejszego włączania MŚP w proces innowacji.

1.10 Komitet zwraca wreszcie uwagę na swoje wcześniejsze zalecenie, aby zdecydowanie zmniejszyć wymagane od wnioskodawców nakłady administracyjne, uprościć procedury, a jednocześnie zapewnić maksymalną ciągłość instrumentów wsparcia oraz procedur rozdziału.

2. Wstęp

2.1 **Przedłożone przez Komisję** wnioski, przedstawione w siedmiu odrębnych dokumentach, uzupełniają wniosek Komisji ⁽¹⁾ dotyczący siódmego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju (2007 — 2013) oraz siódmego programu ramowego Euratom (2007 — 2011). Zawierają one **szczegółowe informacje w sprawie treści i tematyki planowanych działań wspierających**.

2.1.1 Z tego względu **niniejsza opinia Komitetu jest skrótowym uzupełnieniem opinii** ⁽²⁾ przedłożonej w trakcie procesu zatwierdzania siódmego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju (2007 — 2013) oraz programu Euratom (2007 — 2011), wraz z jej uwagami i zaleceniami.

2.1.2 Dlatego też niniejsza opinia koncentruje się **przede wszystkim na treści badań, a nie na strukturze czy instrumentach**. A zatem nie powraca ona na przykład do istotnej kwestii optymalizacji tzw. trójkąta innowacji — badania podstawowe, badania stosowane i rozwój — oraz równie mało uwagi poświęca zaleceniu, by w przyszłości urzędnicy Komisji nadzorujący projekty nadal posiadali doświadczenie w zakresie badań i byli ekspertami w danej dziedzinie, co oznacza konieczność zapewnienia wystarczającej ciągłości kadr. Argumenty te były już szczegółowo omawiane w poprzednich opiniach ⁽³⁾.

2.1.3 Jednakże należy tutaj od razu wspomnieć o pewnym istotnym zagadnieniu dotyczącym **przydziału budżetu** do poszczególnych elementów programowych bądź dalszego podziału tych ostatnich. Komitet zalecił już, by zastosować tutaj **możliwie najbardziej elastyczne podejście**, tak aby w trakcie realizacji programu Komisja mogła reagować niezwłocznie na następujące w międzyczasie przesunięcia akcentów, pojawiające się nowe kwestie czy na konieczność restrukturyzacji programu ze względu na zazębianie się wielu jego zagadnień, i to bez podejmowania dalszych kroków o charakterze politycznym.

2.2 Komisja zaproponowała zwiększenie budżetu obu programów ramowych do sumy 72,7 ⁽⁴⁾ mld euro, która stanowiłaby wciąż jeszcze mniej niż 8 % projektowanego budżetu całkowitego UE na lata 2007 — 2013, wynoszącego 1025 mld euro. We wspomnianej wyżej opinii w sprawie siódmego programu ramowego Komitet zalecił udostępnienie w pełnym zakresie zaproponowanych przez Komisję i pilnie potrzebnych inwestycji w badania i rozwój oraz niedopuszczenie, aby stały się kartą przetargową i padły ofiarą negocjacji w sprawie przyszłego budżetu UE.

⁽¹⁾ COM(2005) 119 końcowy/2 - 2005/0043 (COD) - 2005/0044 (CNS).

⁽²⁾ Dz. U. C 65 z dnia 17.3.2006 r.

⁽³⁾ Dz. U. C 157 z dnia 28.6.2005 r., Wytyczne na temat wspierania badań przez Unię Europejską oraz Dz. U. C 65 z dnia 17.3.2006 r.

⁽⁴⁾ Według cen z 2005 r. bez uwzględnienia inflacji; wartości będą różnić się zależnie od przyjętej stopy inflacji.

2.2.1 Jednakże w dniu 19 grudnia 2005 r. Rada Europejska przyjęła budżet w wysokości zaledwie 862,4 mld euro ⁽⁵⁾. Oznaczało to, że budżet UE na badania mógłby być odpowiednio mniejszy ⁽⁶⁾ od tego, który zaproponowała Komisja, jednakże „zgodnie z opinią Rady Europejskiej ⁽⁷⁾, środki przeznaczane przez UE na badania będą zwiększane w taki sposób, iż dostępne środki w 2013 r. wyniosą realnie o 75 % więcej niż w 2006 r.”. Komisja przygotowuje zmieniony wniosek, uwzględniający to założenie. W związku z powyższym polityczny proces decyzyjny w sprawie obu programów ramowych nie został jeszcze zakończony.

2.2.2 Sformułowany w strategii lizbońskiej cel uczynienia Europy wiodącym obszarem gospodarczym na świecie wymaga wyraźnego zwiększenia nakładów na badania i rozwój. Europa konkuruje tutaj w skali globalnej nie tylko z takimi państwami, jak Stany Zjednoczone, Japonia czy Korea, lecz także z Chinami, Indiami i Brazylią. Właśnie Stany Zjednoczone i Japonia uznały inwestycje w badania i rozwój za narodowy priorytet w celu wzmocnienia swojej międzynarodowej konkurencyjności, przeznaczając na ten cel odpowiednie środki. Cel przeznaczania 3 % PKB UE na badania i rozwój, ustalony w ramach wspierania strategii lizbońskiej przez Radę w Barcelonie i jeszcze nie osiągnięty, jest „ruchomym celem” również ze względu na jeszcze dalej idące zmiany na całym świecie. Kto osiągnie ten cel zbyt późno, nie znajdzie się w czołówce.

2.3 Uwzględniając obecną sytuację, Komitet uznaje za konieczne jeszcze raz zacytować swoją wspomnianą wyżej opinię i powtórnie podkreślić niektóre fragmenty, mówiące, że: (1) „wspierane w dostatecznym stopniu, efektywne i wysokiej jakości badania i rozwój są decydującym czynnikiem oraz warunkiem koniecznym innowacji, konkurencyjności i dobrobytu, a zarazem różnorodności kulturowej i świadczeń socjalnych”; (2) „wniosek Komisji [...] **to minimalna kwota, którą w dłuższej perspektywie należy jeszcze podnieść, by nie wystawiać na próbę pozycji Europy, będącej kolebką nowoczesnej nauki i techniki, lecz by utrzymać ją i wzmacniać**”, oraz, że (3) „**bez takiego podejścia cele strategii lizbońskiej będą niemożliwe do zrealizowania nawet w dłuższej perspektywie**”.

2.4 Komitet ponawia więc swoją uwagę, iż współpraca europejska w dziedzinie badań i rozwoju jest skutecznym **katalizatorem integracji i spójności europejskiej**. W momencie gdy Unia Europejska boryka się z problemem zapewnienia poparcia społecznego dla konstytucji, aspekt ten jest szczególnie istotny. Należy również wspomnieć, że odpowiedni poziom badań i rozwoju ma decydujące znaczenie nie tylko dla realizacji celów strategii lizbońskiej, ale także dla znalezienia rozwiązania bieżących kwestii i problemów w takich obszarach, jak np. zdrowie, dostawy energii, ochrona środowiska itd.

2.5 Komitet podkreśla zatem swoje zalecenie, by w ramach uzgodnionego **ogólnego budżetu UE** na badania i rozwój przeznaczyć wyraźnie więcej środków niż miało to miejsce dotychczas, tj. **około 8 %**, oraz by wzrost przewidziany w decyzji Rady nastąpił wcześniej, a nie dopiero za siedem lat.

2.6 Komitet zapoznał się ze zgłoszoną przez Komisję propozycją ⁽⁸⁾ stworzenia **Europejskiego Instytutu Technologicznego (ETI)**. Nie wchodząc tutaj w szczegóły wspomnianej propozycji, należy tylko odnotować, że wymagane na nią nakłady w żadnym wypadku nie powinny obciążać budżetu przewidzianego na potrzeby programów szczegółowych omawianych w niniejszej opinii.

2.7 Komitet zwraca ponadto uwagę na swoje wcześniejsze zalecenie, aby **zdecydowanie zmniejszyć** wymagane od wnioskodawców **nakłady administracyjne, uprościć procedury**, a jednocześnie zapewnić maksymalną ciągłość instrumentów wsparcia oraz procedur rozdziału. Komitet sporządzi obszerniejszą opinię dotyczącą tego zagadnienia w trakcie opiniowania wniosku Komisji dotyczącego zasad uczestnictwa ⁽⁹⁾.

3. Treść wniosków Komisji ⁽¹⁰⁾

3.1 Wnioski Komisji obejmują i określają cały zakres przedmiotowy badań i rozwoju w ramach siódmego programu ramowego w dziedzinie badań oraz programu Euratom — a zatem wszystkie dziedziny badań, ich treść, metody oraz środki pomocnicze. Zawierają one również propozycję działań, jakie w tych badaniach powinno podejmować Wspólne Centrum Badawcze. Ponadto przedstawione zostały środki służące pozyskaniu i wzmocnieniu niezbędnych zasobów ludzkich. Łącznie Komisja przedstawiła siedem dokumentów zawierających liczne informacje również na temat ich poszczególnych podprogramów.

3.2 Podsumowując, można je w następujący sposób uporządkować, przy czym podane wartości procentowe odnoszą się do poszczególnych udziałów w budżecie całkowitym:

A — dla programu ramowego badań i rozwoju (całkowity budżet wynosi 72.726 mln euro) 2007 — 2013

Współpraca	61,1%
Pomysły	16,3%
Ludzie	9,8%
Możliwości	10,3%
Działania Wspólnego Centrum Badawczego z wyłączeniem dziedziny badań jądrowych	2,5%

B — dla programu ramowego Euratom (całkowity budżet wynosi 3.092 mln euro) 2007 — 2011

Badania energii syntezy jądrowej	69,8%
Rozszczepienie jądrowe i ochrona przed promieniowaniem	12,8%
Działania Wspólnego Centrum Badawczego w zakresie energii jądrowej	17,4%

3.3 Obszerne streszczenie wniosków Komisji przedstawia punkt 3 opinii w sprawie siódmego programu ramowego w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (CESE 1484/2005).

⁽⁵⁾ Według cen z 2005 r.

⁽⁶⁾ Obecne szacunki wskazują na około 49,5 mld euro (np. Frankfurter Allgemeine Zeitung nr 11/2006, s. 14).

⁽⁷⁾ Rada Unii Europejskiej 1591505, CADREFIN 268, pkt. 10, z dnia 19 grudnia 2005 r.

⁽⁸⁾ Komunikat prasowy, IP/06/201 z 22 lutego 2006 r.

⁽⁹⁾ COM(2005) 705 wersja ostateczna.

⁽¹⁰⁾ Patrz również punkt 3, Dz. U. C 65 z dnia 17.3.2006 r.

4. Uwagi Komitetu

4.1 Poniższe uwagi opierają się na stwierdzeniach z punktów 4 — 6 opinii w sprawie siódmego programu ramowego w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji i mogą być trudne do zrozumienia bez ich znajomości.

4.1.1 Komitet popiera dążenie Komisji do uwzględnienia przekrojowego charakteru wielu elementów programu oraz wspierania multidyscyplinarności za pomocą inicjatyw obejmujących więcej niż jedno zagadnienie.

4.1.2 W tym zakresie Komitet rozpatrzył również kwestię, czy części prac badawczych należących do takich zagadnień przekrojowych, jak np. technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) w medycynie, powinny należeć do zakresu ICT, czy też raczej do specjalistycznego podprogramu „Zdrowie”. W przypadku ICT Komitet faktycznie zaleca, aby część działań przewidzianych w ramach ICT przyporządkować do podprogramów specjalistycznych, takich jak zdrowie, energia, transport tudzież nauki społeczne, co umożliwi uwypuklenie problemów fachowych.

4.1.3 Kwestii tej nie można jednak rozstrzygnąć w sposób ogólny, lecz powinna ona być uzależniona z jednej strony od tego, gdzie można uzyskać największą synergię w zakresie metodologii, a z drugiej strony — gdzie można zapewnić najlepsze powiązanie z konkretnym problemem. Komitet powtórnie zaleca „zapewnienie w każdym przypadku wspólnej koordynacji i koniecznych powiązań”.

4.1.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje postanowienie Komisji, aby elastycznie reagować na pojawiające się potrzeby, nowe odkrycia oraz propozycje, jak również na nieprzewidziane potrzeby polityczne. Wspieranie i koordynowanie przez Komisję badań i rozwoju, poprzedzających wprowadzenie na rynek, przyczynią się do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej UE.

4.2 Współpraca — centralny punkt programu

4.2.1 **Zdrowie.** Komitet podkreśla niezbędną rozległość tej dziedziny, począwszy od przygotowań na wypadek epidemii i pandemii oraz zapobiegania im, po uwzględnianie zmian demograficznych, wraz ze wszystkimi towarzyszącymi im zjawiskami społecznymi i zdrowotnymi oraz skutkami długoterminowymi, uwzględniając badania w zakresie procesów starzenia i niepełnosprawności (przy czym to ostatnie zagadnienie zawiera również aspekty społeczne lub technologiczne wykraczające poza dziedzinę zdrowia). Komitet wspiera zamiar Komisji, aby jednocześnie nie zaniedbywać badań nad rzadkimi chorobami. Program powinien obejmować wszystkie powiązane dziedziny naukowo-techniczne, uwzględniając biotechnologię, genomikę, badania nad komórkami macierzystymi oraz inne inicjatywy multidyscyplinarne, jak również kwestie niezbędnych standardów jakościowych i społecznych. Odnosi się to zarówno do badań biologiczno-medycznych na uniwersytetach, w klinikach i jednostkach badawczych finansowanych ze środków publicznych, jak i do wzmocnienia konkurencyjności europejskiego przemysłu farmaceutyczno-medycznego. Z tego względu Komitet zaleca zatwierdzenie zaproponowanego programu ramowego. Z europejskiego punktu widzenia,

a nawet mając na uwadze interes globalny, badania i rozwój w dziedzinie zdrowia są priorytetem.

4.2.2 **Żywność, rolnictwo i biotechnologia** (przy czym biotechnologia jest również ważnym zagadnieniem w dziedzinie zdrowia (punkt 4.2.1)). Komitet uznaje ten program za właściwe dążenie do stworzenia oraz utrzymania europejskiej biogospodarki opartej na wiedzy. Celem jest zastosowanie nauk przyrodniczych i technologii do opracowania bardziej przyjaznych środowisku i bardziej konkurencyjnych produktów i procesów w rolnictwie, rybołówstwie, hydroponice, przemyśle spożywczym, medycznym i gospodarce leśnej oraz powiązanych z nimi gałęziach gospodarki. Sektor ten jest również bardzo ważny ze względu na szczególnie ostrą konkurencję w dziedzinie rolnictwa z takimi krajami, jak np. Brazylia. Nową dziedziną badań mogłaby być hodowla roślin, które przyczyniają się do oczyszczania skażonej gleby poprzez pobieranie z niej szkodliwych substancji lub takich, które nie pobierają z gleby żadnych szkodliwych substancji, a zatem mogą być bezpiecznie wykorzystywane.

4.2.3 **Technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT).** Produkty i usługi z dziedziny ICT w rewolucyjny sposób wzbogaciły i zmieniły naukę, technikę, zarządzanie, a nawet codzienne życie obywateli. Zagadnienie ICT, zarówno ze względu na swój budżet, jak i z uwagi na różnorodność zadań, stanowi najbardziej obszerny element programu „Współpraca”, który łączy się lub może się łączyć ze wszystkimi pozostałymi dziedzinami. Celem jest opracowanie opartych na ICT produktów i usług w zakresie nauki, techniki, zarządzania i logistyki. Program ICT obejmuje zatem rozwój nowoczesnego sprzętu komputerowego (przy czym np. rozwój chipów jest w wyraźny sposób powiązany z programem nanotechnologii), systemy sprzętu oraz sieci, a także nowe narzędzia programowania, przy czym należy zwrócić uwagę na dostępność usług ICT dla wszystkich grup ludności. Ponadto Komitet przypomina swoje spostrzeżenia dotyczące tej kwestii, przedstawione w pkt. 4.1.2. W związku z tym, od wielkości przyszłego wkładu programu ICT w inne programy będzie zależało, czy potrafi on rzeczywiście uzasadnić swój olbrzymi zakres.

4.2.4 **Nanonauki, nanotechnologie, materiały i nowe technologie produkcji.** Jest to również nowa, całkowicie innowacyjna dziedzina ⁽¹⁾, która zrodziła się pomiędzy badaniami podstawowymi a zastosowaniem, z wielu różnych źródeł i rozgałęzień badań i technologii w dziedzinie fizyki i chemii. Dysponuje ona potencjałem umożliwiającym opracowanie nowych lub ulepszonych produktów i procesów w wielu dziedzinach techniki. Jest ona jednakże tak różnorodna i rozgałęzioną, że potrzeba bardzo szerokiej perspektywy, by móc znaleźć i wykorzystać wspólne cechy i powiązania w ramach dziedziny sięgającej od fizyki atomowej po technologie plazmowe i od nanomechaniki po uszlachetnianie tkanin. Jednocześnie, ponieważ nanoprocesy zachodzą w skali mikroskopowej, która jest trudna do wyobrażenia dla obywateli, zagadnienie to wymaga prowadzenia od samego początku konstruktywnego dialogu z konsumentami w celu zidentyfikowania i wyeliminowania zagrożeń, jak również rozproszenia nieuzasadnionych obaw. Z tego względu z zadowoleniem przyjmuje się i popiera szerokie podejście Komisji uwzględniające również przekazywanie wiedzy.

⁽¹⁾ Dz.U. C 157 z 28.6.2005 r.

4.2.5 Energia. Komitet ponownie zwrócił uwagę na kluczowe zagadnienie energii, w sprawie którego wyrażał już stanowisko w wielu szczegółowych opiniach, podkreślając potrzebę prowadzenia obszernych badań⁽¹²⁾. Należy spodziewać się poważnego problemu energetycznego w średnim i długim okresie⁽¹³⁾. Dotyczy to zarówno oczekiwanego zmniejszenia się ilości zasobów i wzrostu cen „klasycznych” nośników energii, takich jak ropa naftowa i gaz ziemny, jak i kluczowego zagadnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia Europy w te nośniki energii oraz najczęściej już globalnych oddziaływań zużycia energii na środowisko naturalne, w szczególności na klimat. Rozwiązanie problemu energetycznego może nastąpić wyłącznie za pomocą ulepszonych lub nowych, a zatem prawdopodobnie drogich technologii. Dlatego badania w zakresie energii mają niewrażliwe znaczenie. Powinny one obejmować wszelkie dziedziny⁽¹⁴⁾, od lepszego wytworzenia — i magazynowania! — takich nośników energii, które są przyjazne dla środowiska naturalnego, aż po techniki oszczędzania i bardziej efektywnego wykorzystania energii, uwzględniając procesy częściowego lub całkowitego wyodrębniania i magazynowania gazów cieplarnianych. Szczególnie ważnym aspektem jest przedstawienie się na wytwarzanie energii elektrycznej z wysoko wydajnych elektrowni. Komitet ocenia, że propozycje Komisji w tym zakresie są właściwe i wyważone, wyraża jednakże duże zaniepokojenie zbyt małym udziałem środków przeznaczonych w budżecie na realizację tych zadań, szczególnie wobec ich ogromnego znaczenia. Komitet zaleca relatywne zwiększenie tych środków.

4.2.6 Środowisko (w tym zmiany klimatyczne). Ochrona środowiska ma zasadnicze znaczenie dla jakości i warunków życia obecnych i przyszłych pokoleń. Szczególnie ambitnym i prawdopodobnie kluczowym zadaniem jest rozpoznanie i rozwiązanie wiążących się z nią problemów, bez względu na to, czy mają one przyczynę antropogeniczną, czy też naturalną. To zadanie łączy się ściśle z zagadnieniami z zakresu różnych dziedzin badań i polityki: gospodarczej, energetycznej, zdrowotnej i rolnej, uwzględniając monitorowanie oraz — ze względu na aspekt globalny — z zakresu porozumień międzynarodowych. O ile badania w zakresie ochrony środowiska dążą do poznania lub umożliwienia poznania różnych problemów i ich przyczyn, to poszukiwanie rozwiązań odbywa się raczej w innych dziedzinach, w szczególności również w dziedzinie energetyki. Fakt ten wymaga uwzględnienia za pomocą elastyczności budżetowej.

4.2.7 Transport (w tym aeronautyka). Europejskie systemy transportowe są ważnym elementem zapewniającym dobrobyt gospodarczy i społeczny w Europie, jak również jej spójność. Podprogram „Transport” służy rozwojowi zintegrowanych, przyjaznych środowisku, inteligentnych i bezpiecznych ogólnoeuropejskich systemów transportowych oraz środków transportu. Określa on zatem konkretne techniczne i logistyczne cele rozwoju poszczególnych systemów i gałęzi transportu. Opracowanie/rozwój środków transportu, które będą charakteryzowały się niskim zużyciem energii i niskimi emisjami (samoloty, samochody itp.), jest jednym z zadań naukowo-technicznych, związanych z podprogramami „Energia” i „Środowisko”, w które włączyć można małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Ważnym instrumentem w tym aspekcie są odpowiednie platformy technologiczne (ACARE dla aeronautyki i transportu lotniczego, ERRAC dla transportu kolejowego, ERTRAC dla transportu drogowego, WATERBORNE dla transportu wodnego, napędu wodorowego i ogniw

paliwowych). Wobec znaczenia funkcjonalnej, europejskiej sieci transportu, również dla nowych państw członkowskich, oraz z uwagi na stale wzrastające obciążenie ruchem pojazdów i związane z tym bardzo ważne i aktualne zadanie unikania zatorów drogowych, jak również biorąc pod uwagę jego znaczenie dla konkurencyjności europejskiej (oraz wpływ na środowisko naturalne), cele tego podprogramu są również bardzo ważne i wymagają wsparcia.

4.2.8 Nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne.

4.2.8.1 Zdaniem Komitetu celem tego programu powinno być przyczynianie się do dogłębnego zrozumienia kompleksowych, powiązanych ze sobą społeczno-ekonomicznych, prawnych i kulturowych wyzwań stojących przed Europą, przy uwzględnieniu zagadnienia jej korzeni historycznych i wspólnych cech, jej granic i sąsiadów. Zadaniem szczególnie ważnym z perspektywy tworzenia duchowych podwalin i tożsamości Wspólnoty, które dotyczy również wzajemnych interakcji między państwami członkowskimi i między obywatelami Europy, byłoby ustalenie wspólnej historii europejskiej, tzn. jednakowego jej opisu i oceny dla wszystkich państw członkowskich, i uczynienie jej podstawą programu nauki na lekcjach historii w państwach członkowskich bądź też wzmożenie działań w tym kierunku.

4.2.8.2 Zagadnienie to dotyczy jednak także takich aspektów, jak polityka gospodarcza, finansowa, podatkowa oraz naukowa, wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność, spójność i trwałość społeczna, jakość życia, edukacja, kwestie kulturalne i polityczno-prawne oraz powiązania globalne. Zawierają się w tym również szczególne wyzwania nowoczesnego społeczeństwa, jak rozwój demograficzny (fakty, skutki, działania), migracja, rozwarstwienie społeczne, różnorodność kulturowa oraz rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy. W celu zwiększenia spójności i ukierunkowania tego podprogramu Komitet zaleca wyłączenie programu „Nauka w społeczeństwie” z zakresu „Możliwości” i przyłączenie go do podprogramu „Nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne”, który nie służy przekazywaniu wiedzy i wspieraniu lepszego zrozumienia między nauką a społeczeństwem (patrz również 4.5.3), lecz badaniu powiązań między nauką a społeczeństwem. Komitet uważa podprogram „Nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne” za bardzo ważny, szczególnie dlatego, że odgrywa on również zasadniczą rolę dla doradztwa politycznego; powinno się go poszerzyć o niektóre z wyżej wymienionych kwestii, a co za tym idzie — również relatywnie wzmocnić.

4.2.9 Bezpieczeństwo i przestrzeń kosmiczna.

Zarówno bezpieczeństwo, jak i przestrzeń kosmiczna są ważnymi zagadnieniami, wspieranymi przez Komitet.

4.2.9.1 Ataki terrorystyczne jeszcze dobitniej uświadomiły obywatelom świata zachodniego problem dostatecznego **bezpieczeństwa**. Problem ten wymaga szerokiego podejścia prawnego, społecznego, kulturowego, ale również naukowo-technicznego. Problematyka bezpieczeństwa i badań nad nim nie ogranicza się jednakże wyłącznie do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale dotyczy również takich dziedzin, jak transport, zdrowie (np. program UE dotyczący ochrony zdrowia), ochrona przed katastrofami (np. klęskami naturalnymi i awariami przemysłowymi), energia i środowisko.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 241 z 7.10.2002 r.; Dz.U. C 28 z 3.2.2006 r.; Dz.U. C 65 z dnia 17.3.2006 r.

⁽¹³⁾ Patrz poprzedni przypis.

⁽¹⁴⁾ W odniesieniu do programu EURATOM patrz pkt 4.6.

4.2.9.2 Jak dotąd olbrzymie postępy w dziedzinie badań **przestrzeni kosmicznej** oraz technologii kosmicznych jedynie w znikomym stopniu znane są ogółowi społeczeństwa. Mają one znaczenie geostrategiczne, jak również ułatwiają zrozumienie świata. Obserwacje nieba i uzyskane dzięki nim zrozumienie np. ruchu planet stały się przecież podstawą nowoczesnych nauk przyrodniczych. Ponadto badania przestrzeni kosmicznej i technologie kosmiczne stanowią pionierskie obszary rozwoju innowacyjnych technik. W odniesieniu do badań przestrzeni kosmicznej Komitet uznaje zrównoważoną współpracę w ramach przewidzianego programu z już istniejącymi organizacjami europejskimi, takimi jak ESA lub ESO, za konieczną.

4.3 **Pomysły.** Wspierając badania w tej dziedzinie, Komisja wstąpiła na nowy, owocny grunt, co również, jak wielokrotnie podkreślał Komitet, zostało przyjęte z zadowoleniem⁽¹⁵⁾. Wspierając projekty badawcze wyróżniające się w konkurencji ogóło-europejskiej i rezygnując z często dotychczas stosowanego wymogu współpracy transgranicznej, umożliwia się i uwiadamia dążenie do doskonałości, co staje się siłą przyciągającą naukowców wyróżniających się na arenie europejskiej i międzynarodowej. W ten sposób tworzy się żyzne podłoże dla innowacji. W związku z tym Komitet ponownie podkreśla, że w celu przezwyciężenia przeciętności konieczne jest podejmowanie ryzyka niepowodzenia. Największą trudnością, oprócz zapewnienia odpowiedniego finansowania, jest zatem przede wszystkim procedura wyboru i zarządzanie tym programem. Z tego względu Komitet uważa za słuszne powierzenie tego wymagającego zadania autonomicznemu gremium, w skład którego wchodzi uznani naukowcy odnoszący szczególne sukcesy i powołani *ad personam*: Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (European Research Council, ERC).

4.4 **Ludzie.** Komitet wielokrotnie podkreślał⁽¹⁶⁾, że kluczem do osiągnięcia sukcesu przez europejskie badania i rozwój oraz uczynienia ich konkurencyjnymi, oprócz zapewnienia wartościowych instrumentów i wsparcia finansowego, jest dostateczna liczba wysoko wykwalifikowanych, kreatywnych naukowców. Z tego względu konieczne jest rozbudzanie zainteresowania nauką już u dzieci i młodzieży, aby wystarczająco duża liczba uzdolnionych w tym kierunku osób mogła rozpocząć i zakończyć odpowiednią, bardzo trudną i wymagającą edukację.

4.4.1 Komitet zwracał już uwagę na kluczową rolę uczelni wyższych jako instytucji badawczo-edukacyjnych oraz ich niezadowalającą sytuację w Europie w swojej opinii w sprawie siódmego programu ramowego⁽¹⁷⁾. Przy tym należy również zadbać o zapewnienie naukowcom odpowiednich warunków zawodowych i osobistych⁽¹⁸⁾ do pracy nad doktoratem — elementem istotnym z punktu widzenia ich kariery naukowej. Po uzyskaniu doskonałego wykształcenia konieczne jest zapewnienie im również międzynarodowego doświadczenia, atrakcyjnego obszaru badań z odpowiednim zakresem swobody oraz warunków kontraktów, które będą konkurencyjne w skali międzynarodowej, a także planu kariery. (Na temat „Europejskiej Karty Naukowca”, istotnej z punktu widzenia omawianego tutaj zagadnienia, Komitet wyraził już swoją po części pozytywną, a po części negatywną opinię⁽¹⁹⁾).

4.4.2 Wobec ważnej dla nauki i badań międzynarodowej mobilności naukowców, w szczególności między państwami aktywnie działającymi w tej dziedzinie, należy konieczne dołożyć wszelkich starań, aby taka sytuacja nie doprowadziła do jednostronnego drenażu mózgów. Należy zatem ustanowić takie warunki personalne, aby np. również czołowi amerykańscy naukowcy mogli przyjeżdżać do Europy, co obecnie praktycznie nie jest możliwe. Komitet wspiera zatem cel, wielokrotnie podkreślany przez Komisję, jakim jest wdrożenie niezbędnych instrumentów i warunków ramowych, jak również działanie na rzecz wykorzystywania w państwach członkowskich instrumentów, które zostały zaproponowane w programie „Ludzie” i są już częściowo dostępne. Dla obszaru europejskich badań szczególnie ważne są stworzenie atrakcyjnych warunków dla mobilności oraz eliminacja barier. Z zadowoleniem należy przyjąć nieustanne dążenie Komisji do realizacji tego celu.

4.5 **Możliwości.** Program ten jest dobrym przykładem pomocniczych zadań Wspólnoty.

4.5.1 W szczególności odnosi się to do celu, jakim jest rozwój/installacja, wspólne wykorzystanie i optymalizacja takiej infrastruktury badawczej, np. dużych urządzeń, instrumentów naukowych, komputerów itp., której koszty i użyteczność przekraczają możliwości i potrzeby jednego państwa członkowskiego. Komitet z zadowoleniem przyjmuje preferowanie, zgodnie z jego wcześniejszymi zaleceniami, procedury inicjowanej oddolnie („bottom-up”) w odniesieniu do propozycji odpowiednich projektów.

4.5.2 Również inne zadania, prowadzone w ramach „Możliwości”, np. „Badania na korzyść MŚP”, „Stowarzyszenia MŚP”, „Regiony wiedzy” oraz „Uwolnienie i rozwój potencjału badawczego w regionach konwergencji oraz najbardziej oddalonych regionach UE”, są bardzo ważne i mają znaczenie w szczególności dla nowych państw członkowskich i MŚP.

4.5.3 Podprogram „Nauka w społeczeństwie” ma pobudzać harmonijne włączanie przedsięwzięć naukowych i technologicznych oraz związanej z nimi polityki w dziedzinie badań naukowych do europejskiej struktury społecznej. Celem jest zdobycie możliwości tworzenia, wykorzystania i upowszechniania wiedzy oraz tworzenia innowacji. Zadaniem tego podprogramu jest zatem z jednej strony przekazanie obywatelom Europy wizerunku nauki, naukowców i ich osiągnięć. Komitet przyjmuje wspomniane cele z zadowoleniem, postrzegając przede wszystkim upowszechnianie wiedzy jako ważne zadanie o charakterze kulturowym, ułatwiające innowacje. Z drugiej strony, natomiast, chodzi również o zbadanie przyczyn, dla których część obywateli ze sceptycyzmem podchodzi do nauki (lub niektórych jej dziedzin), jej metodyki i potencjalnych korzyści. Zdaniem Komitetu badania nad tym ostatnim zagadnieniem, mające przede wszystkim charakter socjologiczny, powinny zostać włączone do podprogramu „Nauki społeczne, ekonomiczne i humanistyczne” będącego częścią programu szczegółowego „Współpraca”, co umożliwi prowadzenie ich w szerszym kontekście współpracy europejskiej, zapewnianym przez ten podprogram.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 110 z 30.4.2004 r.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 110 z 30.4.2004 r. — „Naukowcy w Europejskiej Przestrzeni Badawczej: jeden zawód, wiele możliwości kariery”.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006.

⁽¹⁸⁾ Patrz m.in. pkt 5.6 dokumentu, o którym mowa w przypisie 11.

⁽¹⁹⁾ Dz. U. C 65 z dnia 17.3.2006 r., pkt 4.13.2 oraz Dz. U. C 110 z dnia 30.4.2004 r., pkt 5.1.5.

4.6 Program Euratom

Komitet zwraca przede wszystkim uwagę na swoje obszerne stanowisko zawarte w opinii w sprawie siódmego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju oraz programu Euratom, jak również na swoje uwagi dotyczące szczegółowego programu „Energia”.

4.6.1 W zakresie **badania nad energią syntezy jądrowej** ⁽²⁰⁾ należy obecnie: (i) przygotować i przeprowadzić budowę ITER, (ii) podjąć wszelkie przygotowania dla jego wykorzystania, uwzględniając kształcenie i szkolenie personelu naukowego, włączenie i mobilizację potencjału badawczego tak zwanych stowarzyszonych laboratoriów w państwach członkowskich oraz międzynarodowy podział pracy, (iii) kontynuować badania technologiczne (w szczególności nad materiałami i obiegiem paliwa), ukierunkowane na reaktor DEMO oraz (iv) opracować i zoptymalizować różne koncepcje (magnetycznego) połączenia. ITER i dalszy rozwój muszą mieć główną bazę w instytucjach badawczych państw członkowskich i stamtąd otrzymywać wsparcie. Komitet całkowicie popiera propozycje Komisji, które są zgodne z tymi zadaniami i podjętymi zobowiązaniami międzynarodowymi.

4.6.2 W zakresie **rozszerzenia jądrowego** ⁽²¹⁾ należy: (i) kontynuować badania nad bezpieczeństwem istniejących elektrowni jądrowych, w celu jego zwiększenia (jest to przede wszystkim zadanie dla producentów i użytkowników przemysłowych) oraz (ii) opracować nowe koncepcje reaktorów kładące nacisk na poprawę bezpieczeństwa, lepsze wykorzystaniem paliwa i usuwanie odpadów. Zalicza się do tego również badania nad przekształceniem wykorzystanego paliwa (transmutacja, ponowne wykorzystanie). Ponadto należy: (iii) rozwiązać problem końcowego składowania i uzyskać dla niego akceptację polityczną, (iv) wspierać działania na rzecz nieprolifracji broni jądrowej oraz (v) poszerzyć wiedzę w zakresie biologicznego działania (niskich) dawek promieniowania ⁽²²⁾ i opracować odpowiednie techniki pomiarowe (w szczególności dozymetria osobista). Ważnym zadaniem staje się zatem kształcenie odpowiednio wykwalifikowanego personelu lub, inaczej mówiąc, odpowiedniej liczby następców. Komitet wyraża zaniepokojenie brakiem następców w niektórych państwach członkowskich oraz zanikającą wiedzą ekspercką, uznając za konieczne rozważenie nadania większego znaczenia tym zagadnieniom wobec przewidywanego w długim terminie globalnego wykorzystania energii atomowej.

4.7 Wspólne Centrum Badawcze (WCB)

4.7.1 WCB słusznie zostało włączone w działania zarówno siódmego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju

(2007 — 2013), jak i siódmego programu ramowego Euratom (2007 — 2011). Ze względu na obowiązujące w tej dziedzinie jego bezpośrednie podporządkowanie Komisji oraz wynikające z tego znaczenie dla doradztwa politycznego i możliwość elastycznego wykorzystania, należy zapewnić spełnianie przez WCB wysokich i przejrzystych standardów wymaganych wobec wszystkich jednostek badawczych w państwach członkowskich, odnoszących się do międzynarodowej procedury wzajemnej weryfikacji, konkurencji, procedur rekrutacyjnych/polityki personalnej i monitoringu, a także włączenie WCB do międzynarodowej społeczności badawczej. Komitet uważa takie włączenie za ważne również w odniesieniu do wyżej wspomnianych nauk społecznych, ekonomicznych i humanistycznych.

4.7.2 W siódmym programie ramowym w dziedzinie badań i rozwoju (2007 — 2013) do zadań WCB zalicza się zagadnienia „zrównoważonego rozwoju” (np. ochrona klimatu, żywność, energia, transport, chemikalia, dekontaminacja), które mają duże znaczenie dla Wspólnoty. Obejmują one opracowanie naukowo-technologicznych danych referencyjnych dotyczących różnych obszarów monitoringu środowiska i żywności, co stanowi wartościowy wkład w opracowanie przepisów prawnych Wspólnoty. Innym zadaniem Wspólnoty jest opracowanie i rozpowszechnienie materiałów referencyjnych, uznanych na arenie międzynarodowej, oraz wspieranie wspólnego europejskiego systemu pomiarowego. Mogłoby to obejmować koordynację z podziałem pracy między krajowymi instytucjami normalizacji i miar, z jednoczesnym uczestnictwem w ich programach. Dla dobra jednolitego rynku europejskiego i ogólnie integracji europejskiej można by rozważyć ustanowienie „Europejskiego Biura Norm”, z pomocą właściwych laboratoriów krajowych i instytucji europejskich, takich jak CEN i CELENEC, a także odpowiednich gałęzi przemysłu i WCB.

4.7.3 Przewidziane w siódmym programie ramowym Euratom (2007 — 2011) wsparcie przez WCB politycznego procesu decyzyjnego w obszarze badań jądrowych, w tym realizacji i monitoringu istniejących strategii i reagowania na nowe wyzwania, należy uznać za słuszne. Komitet uznaje również słuszność hierarchii celów „atomowego” programu WCB, w której najistotniejsze są: usuwanie odpadów, bezpieczeństwo i monitoring (przy czym działania te powinny być powiązane i koordynowane z każdym spośród państw członkowskich). Dokładnie tych kwestii dotyczą z jednej strony obawy obywateli, a z drugiej konieczność zapewnienia bezpiecznych rozwiązań. Zdaniem Komitetu szczególnie ważne jest (dalsze) opracowywanie procedur umożliwiających jeszcze lepsze monitorowanie nieprolifracji materiałów i technik wykorzystywanych do produkcji broni atomowej.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 302 z 7.12.2004 r.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 133 z 6.6.2003 r.; Dz.U. C 110 z 30.4.2004 r.

⁽²²⁾ Patrz np. RTDinfo nr 47, Komisja Europejska, styczeń 2006 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego

COM(2005) 429 końcowy — 2005/0191 (COD)

(2006/C 185/03)

Dnia 16 listopada 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 80 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Thomas McDONOGH**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 2, przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 Państwom członkowskim należy pozwolić, na podstawie oceny ryzyka, na stosowanie bardziej rygorystycznych środków od tych, które zostaną ustalone, pod warunkiem, że będą je finansować z budżetów krajowych.

1.2 Każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć jeden organ odpowiedzialny za koordynację i monitoring wdrażania standardów ochrony.

1.3 Każde państwo członkowskie powinno opracować krajowy program ochrony lotnictwa cywilnego.

1.4 W celu monitorowania stosowania przez państwa członkowskie nowego aktu oraz określenia słabych punktów w bezpieczeństwie lotnictwa, Komisja powinna prowadzić inspekcje, w tym inspekcje niezapowiedziane.

1.5 W celu zapewnienia pasażerom transferowym i bagażowi transferowemu możliwości zwolnienia z kontroli, gdy przylatują z państwa trzeciego, zgodnie z koncepcją znaną jako „jednolity obszar ochrony lotnictwa” („one stop security”), jak również umożliwienia pasażerom przylatującym takimi lotami na mieszanie się z pasażerami odlatującymi, którzy przeszli kontrolę bezpieczeństwa, należy zachęcać do zawierania porozumień pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi, które uznawałyby standardy ochrony stosowane w państwach trzecich jako równoważne ze standardami Wspólnoty.

1.6 Komitet przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji oraz w pełni popiera jej podstawowe zasady.

1.7 Komitet przyjmuje również z zadowoleniem wprowadzenie wspólnych zasad w zakresie ochrony portów lotniczych, ponieważ obowiązujące procedury mają bardzo zróżnicowany charakter w całej Europie, dlatego konieczne jest ich ujednolicenie.

1.8 W odniesieniu do części 1 1.2 pkt 5 oraz części 11 załącznika, w kontekście swobodnego przepływu pracowników na terytorium Wspólnoty oraz możliwości zatrudniania pracowników z państw trzecich, Komisja może udzielać władzom krajowym, portom i przewoźnikom lotniczym pomocy w weryfikacji danych osobowych potencjalnych

pracowników, w celu sprostania wymogom sprawdzania danych.

1.9 Cel określony w ustępie 1 tego artykułu powinien zostać zmieniony w celu wyjaśnienia, że przedmiotowe środki ochrony mają służyć ochronie lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji stwarzającymi zagrożenie dla lotnictwa cywilnego. Środki te nie są natomiast skierowane na przeciwdziałanie innym rodzajom bezprawnej ingerencji, takim jak kradzieże i przemyt.

1.10 Komisja Europejska powinna opracować i realizować kompleksową politykę finansowania środków ochrony lotnictwa stanowiących element działań, które państwa członkowskie zobowiązane są podjąć w celu zabezpieczenia swoich obywateli przed groźbą terroryzmu.

1.11 Omawiane rozporządzenie należy uzupełnić o mechanizm oceny oddziaływania na branżę wszelkich przyszłych wniosków dotyczących środków bezpieczeństwa. Pozwoli to uniknąć takiej sytuacji, gdzie koszty i oddziaływanie danego środka byłyby nieporównywalnie wyższe od jego skuteczności.

2. Wprowadzenie

2.1 Projekt legislacyjny Komisji ma na celu wyjaśnienie ram prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej (ustanowionych rozporządzeniem 2320/2002), zapewnienie podstawy wspólnej wykładni międzynarodowych wymogów ustanowionych przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO), usunięcie poufnych informacji ze sfery publicznej oraz położenie większego nacisku na opracowanie wymogów w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego poprzez wprowadzanie rozporządzenia w życie, tzn. dzięki zastosowaniu decyzji 1999/468/WE w sprawie komitologii, która ustanawia procedurę legislacyjną przewidującą udział przedstawicieli państw członkowskich i Komisji Europejskiej.

2.2 Wniosek ma na celu zastąpienie obowiązującego aktu prawnego, aby zaproponować lepszy akt prawny, oparty na czterech zasadach: prostoty, harmonizacji, przejrzystości i wyższego poziomu ochrony.

3. Uwagi ogólne

3.1 Celem omawianego wniosku jest dalsze wyjaśnienie, uproszczenie i harmonizacja wymogów prawnych w celu poprawy ogólnego poziomu ochrony w lotnictwie cywilnym.

3.2 Doświadczenie zdobywane z czasem wykazało, że rozporządzenie to jest zbyt szczegółowe i wymaga uproszczenia.

3.3 Uznając zasadę pomocniczości, Komisja uważa, że wskazany jest wyższy stopień harmonizacji środków i procedur z zakresu ochrony niż istniejący obecnie.

3.4 Prowadzi to do istnienia 25 różnych systemów krajowych, możliwości zakłócenia wolnej konkurencji i niemożności korzystania przez branżę ze swobód jednolitego rynku.

3.5 Lepsza harmonizacja jest również integralnym elementem „jednolitego obszaru ochrony lotnictwa” — koncepcji, zgodnie z którą pasażerowie, bagaże i ładunki tranzytowe nie wymagają ponownego przejścia kontroli bezpieczeństwa ze względu na pewność, że w porcie wylotu zapewniono wymagany podstawowy poziom ochrony. Jest to również element korzystny zarówno dla operatorów działających na bardzo konkurencyjnym rynku, jak i dla pasażerów.

3.6 Komisja jest zdania, że dla poprawy ogólnego poziomu bezpieczeństwa zasadnicze znaczenie ma możliwość szybkiego działania i reagowania na zmieniające się zagrożenia.

3.7 W opinii Komisji powszechne udostępnianie informacji o szczegółowych środkach i procedurach ochrony nie jest wskazane. Można ten problem rozwiązać umieszczając szczegóły operacyjne w przepisach wykonawczych. Komitet pragnie podkreślić znaczenie zagwarantowania, by w ramach nowych wspólnych zasad uwzględnione zostały szczególnie potrzeby osób o ograniczonej mobilności, zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w niedawnej opinii Komitetu poświęconej tej kwestii. Kontrole oraz inne środki służące zapewnieniu bezpieczeństwa, choć uzasadnione i potrzebne, mogą doprowadzić do stworzenia kolejnych barier oraz ograniczenia praw osób o ograniczonej mobilności, co stałoby w sprzeczności z niedawnymi działaniami Komisji mającymi zapewnić osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej mobilności takie same możliwości w zakresie podróży lotniczych, jakie posiada reszta społeczeństwa.

3.8 Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawia wspólne zasady w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego. Celem wniosku jest zastąpienie tego aktu prawnego.

3.9 Oznacza to, że rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 zostałoby zastąpione przez uproszczone, jaśniejsze rozporządzenie ustanawiające ogólne zasady.

3.10 Jedyna dodatkowa kompetencja, którą wprowadza wniosek, odnosi się do środków ochrony podczas lotu. Obejmuje ona takie różnorodne zagadnienia, jak dostęp do kokpitu, niesubordynowani pasażerowie oraz funkcjonariusze bezpieczeństwa lotu („powietrzni szeryfowie”). Komitet uważa, że z powietrznych szeryfów powinno się korzystać zasadniczo jedynie w wyjątkowych okolicznościach.

3.11 Wymaganie istnienia programów ochrony odzwierciedla aktualne najlepsze praktyki w sektorze lotnictwa i samo w sobie nie stanowi znacznego obciążenia dla branży czy administracji. W odniesieniu do przewoźników unijnych powinny być one zatwierdzone przez krajowe władze przewoźnika i wzajemnie uznawane przez pozostałe państwa członkowskie i regulatorów.

3.12 Artykuł 13 ustanawia w stosunku do każdego państwa członkowskiego wymóg podjęcia działań monitorowania zgodności za pomocą krajowego programu kontroli jakości.

3.13 Artykuł 14 uwzględnia inspekcje Komisji, m.in. portów lotniczych Wspólnoty.

3.14 Artykuł 17 zastępuje obowiązujący art. 10 w sprawie ochrony lotów z państw trzecich. Przewiduje on porozumienia pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi, które umożliwiłyby w portach lotniczych Wspólnoty transfer pasażerów, bagaży i ładunku bez potrzeby ponownego przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa lub dodatkowych środków ochrony.

3.15 Cel ten powinno się osiągnąć poprzez ustalenie wspólnych zasad i wspólnych standardów w lotnictwie cywilnym, jak również mechanizmów monitorowania ich przestrzegania.

3.16 Treść rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 powinna zostać poprawiona w świetle nabytego doświadczenia, a samo rozporządzenie należy zastąpić nowym aktem normatywnym, zmierzającym do uproszczenia, harmonizacji i przejrzystości istniejących zasad i poprawy poziomu ochrony.

3.17 Ze względu na potrzebę większej elastyczności w przyjmowaniu środków i procedur z zakresu ochrony, w celu ich dostosowania do zmieniających się ocen zagrożenia i umożliwienia wprowadzenia nowych technologii, nowy akt powinien ustanowić podstawowe reguły tego co należy zrobić, aby chronić lotnictwo cywilne przed aktami bezprawnej ingerencji.

3.18 Nowy akt prawny powinien obejmować środki bezpieczeństwa, które mają zastosowanie na pokładzie statków powietrznych lub w czasie lotu przewoźników lotniczych Wspólnoty.

4. Uwagi szczegółowe

Przy wprowadzaniu przepisów w życie należy uwzględnić poniższe kwestie:

4.1 Należy zagwarantować, by ustanowione zostały wspólne standardy w zakresie przedmiotów zabronionych, w celu zapobieżenia zamieszaniu i sporom podczas kontroli bezpieczeństwa.

4.2 W załączniku do wniosku dotyczącego rozporządzenia użyto w stosunku do kontroli pojęcia „ciągła wyrwykowa”, które jednak nie zostało w nim zdefiniowane. Wprowadzenie definicji tego pojęcia ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania jednolitej wykładni przedmiotowej zasady w całej Europie przy stosowaniu jej w kontrolach bezpieczeństwa.

4.3 Bardziej rygorystyczne środki powinny być wprowadzane jedynie w odpowiedzi na szczególne zagrożenia terrorystyczne, ustalone przez władze państwa członkowskiego na podstawie oceny ryzyka. Wprowadzenie bardziej rygorystycznych środków podważa realizację celów polegających na harmonizacji środków ochrony lotnictwa w całej Unii Europejskiej oraz ustanowienie jednolitego obszaru ochrony. Zatem wszelkie dodatkowe środki ochrony służące powstrzymywaniu i zapobieganiu, których odtąd wymagać będzie państwo członkowskie, muszą być ustanawiane w warunkach pełnej konsultacji z operatorem portu lotniczego, a zainteresowane państwo członkowskie musi pokrywać koszty dodatkowych środków ochrony w ramach realizacji obowiązku władz państwowych do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i ochrony swoich obywateli przed aktami terroryzmu.

4.4 Niektóre linie lotnicze nie zezwalają na stalowe sztucce, takie jak noże i widelce; w innych liniach jest to dozwolone, dlatego należy zachęcać to przyjęcia wspólnych standardów przez przewoźników lotniczych.

4.5 Nożyczki, pilniki do paznokci itd. należą do listy przedmiotów zakazanych, brakuje na niej natomiast szklanych butelek. Tymczasem stanowią one śmiertelnie niebezpieczną broń, zwłaszcza gdy zostaną stłuczone. Zaleca się, by wszystkie butelki w sklepach wolnocłowych oraz butelki przewożone na pokładach samolotów były plastikowe. W przypadku braku wprowadzenia takiego rozwiązania, szklane butelki powinny być przewożone w lukach bagażowych samolotu, razem z resztą bagażu. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagać będzie wcześniejszych uzgodnień na szczeblu międzynarodowym.

4.6 Należy zagwarantować, by ekwipunek ratunkowy, taki jak gaśnice i młotki bezpieczeństwa, został zabezpieczony w szafkach personelu pokładowego, tak by pasażerowie nie mieli do niego łatwego dostępu.

4.7 Linie lotnicze powinny w miarę możliwości używać wzmocnionych pojemników na bagaż, w celu zabezpieczenia przed skutkami wybuchu bomby, takiego jaki wydarzył się na pokładzie samolotu linii lotniczych El Al.

4.8 Władze krajowe powinny monitorować, w interesie bezpieczeństwa, ilość alkoholu, którą można podawać pasażerom i która mogłaby powodować przypadki zagrożenia bezpieczeństwa związane z nadużyciem alkoholu.

4.9 Choć wejście do kabiny pilotów jest zabezpieczone wzmocnionymi drzwiami, porywacz mógłby dostać się tam przez cienką ściankę od strony toalety, często zlokalizowanej przy kabinie pilotów. Należałoby zatem wzmocnić te elementy.

4.10 W art. 11 należy uwzględnić pracowników odpowiedzialnych za odprawę pasażerów i bagażu, którzy często zapewniają bezpieczeństwo.

4.11 W odniesieniu do części 11 załącznika, wszyscy instruktorzy bezpieczeństwa powinni odbyć szkolenie w zatwierdzonych ośrodkach szkoleniowych, na przykład w Europejskim Ośrodku Szkoleniowym w zakresie Ochrony Lotnictwa (EASTI), aby przyjąć standardową wersję prezentacji instrukcji bezpieczeństwa ICAO. Od władz krajowych należy wymagać ustanowienia krajowych programów szkoleniowych, które prowadzić będą wykwalifikowani instruktorzy EASTI.

4.12 W odniesieniu do części 4.3 załącznika (w związku ze zwiększeniem liczby osób deportowanych), władze krajowe należy zobowiązać do ustalenia minimalnego terminu na zgłoszenie transportu takich osób, aby umożliwić przewoźnikom, portom lotniczym i/lub załogom samolotów przygotowanie się na przewidywany przewóz potencjalnie niespokojnych pasażerów, o ile mają oni odbyć podróż w ramach rejsowego, komercyjnego przelotu.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Sekcji ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej)

COM(2005) 505 końcowy — 2005/0211 COD

(2006/C 185/04)

Dnia 29 listopada 2005 r., Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 marca 2006 r. Sprawozdawcą była María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 3, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES docenia wniosek dotyczący dyrektywy, który wpisuje się w ramy strategii tematycznej dotyczącej ochrony i zachowania europejskiego środowiska morskiego, rozumiejąc że może on zapewnić integrację i koordynację obecnie obowiązujących środków prawnych, w szczególności w zakresie metodologii działań w tej dziedzinie, podobnej do metodologii, którą ustanowiono w ramowej dyrektywie wodnej (RDW).

1.2 Niezależnie od powyższego, oraz utrzymując swoje krytyczne stanowisko, EKES uważa, że wniosek ten jest potrzebny, ale niewystarczający; stan naszych mórz i oceanów pogorszył się bowiem na tyle, że niezbędne byłyby bardziej rygorystyczne działania, aby wprowadzić w życie obowiązujące już środki i kontrolować ich przestrzeganie. Ponadto, wniosek ten jedynie częściowo obejmuje kwestie związane ze stanem środowiska morskiego, Komitet natomiast jest zdania, że dyrektywa ramowa byłaby bardziej skuteczna, gdyby udało się w niej na dalszym etapie zintegrować oraz szczegółowo i obszernie rozwinąć aspekty pominięte w omawianym wniosku.

1.3 Wykorzystanie obecnie dostępnych instrumentów legislacyjnych i zarządzania, zamiast tworzenia nowych, pozwala państwom członkowskim uniknąć dodatkowych wydatków, a przede wszystkim większej biurokracji. Wniosek przewiduje również wszystkie i udział społeczeństwa oraz zainteresowanych stron, co ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia zaangażowania społecznego w kwestie ochrony środowiska naturalnego.

1.4 EKES pragnie przedstawić kilka zaleceń, które uważa za konieczne dla ulepszenia zawartości wniosku dotyczącego dyrektywy, umożliwiając tym samym Komisji zapoznanie się z naszymi propozycjami, jako przedstawicieli części społeczeństwa obywatelskiego zainteresowanej przedmiotem dyrektywy.

1.4.1 Po pierwsze, należy wyjaśnić i wzmocnić zadania Komisji w zakresie kontroli i koordynacji w stosunku do władz regionalnych, na których spoczywa obowiązek oceny i planowania celów oraz środków, które mają zostać zastosowane w środowisku morskim podlegającym ich nadzorowi. Celem powinno tu być ujednolicenie i zapewnienie równowagi działań we wszystkich regionach nadmorskich, gdyż nie można zapo-

minąć o ponadgranicznym charakterze mórz i oceanów. Natomiast scentralizowana koordynacja umożliwiłaby przeprowadzanie działań w tych krajach trzecich, w których działania wspólnotowe byłyby możliwe i, w szczególności, w krajach powiązanych z UE umowami międzynarodowymi.

1.4.2 Ponieważ dobry stan wód morskich zależy w dużej mierze od czynników ilościowych, EKES uważa, że w definicjach zawartych w dyrektywie (w szczególności w definicji dobrego stanu ochrony środowiska, opartej na ogólnych wskaźnikach jakości) należy uwzględnić wskaźniki ilościowe, jak miało to miejsce w RDW w przypadku wód śródlądowych. Jak wskazano poniżej w pkt 5.5, za minimalne cele środowiskowe należy uznać cele określone w komunikacie, ponieważ cele przedstawione we wniosku są na tyle ogólne, że mogłyby to zaszkodzić jego skutecznej realizacji.

1.4.3 Niejednoznaczne sformułowanie dotyczące kryteriów wyboru szczególnych obszarów (zdefiniowanych jako obszary, na których cele środowiskowe nie mogą zostać osiągnięte) może prowadzić do nadużyć; dlatego EKES proponuje ustanowienie jasnych i starannie sformułowanych kryteriów nadawania takiego statusu, jak również procedurę zatwierdzania go przez Komisję.

1.5 Wreszcie, EKES pragnie zwrócić uwagę na dwie kwestie mające bardzo istotne znaczenie dla skutecznej realizacji przedstawionych tu celów. Pierwsza dotyczy zapewnienia niezwłocznej realizacji wszystkich uprzednio ustanowionych środków odnoszących się do środowiska morskiego, takich jak środki należące do pakietu legislacyjnego ERIKA I, II i III, w szczególności dotyczące portów schronienia, transeuropejskiej sieci monitorowania ruchu statków, ustanowienia systemu kontroli rejestracji statków przez państwa, badania i identyfikacji odpadów (włącznie z takimi jak bomby czy kontenery zawierające produkty radioaktywne) itd.

1.5.1 Druga kwestia dotyczy badań nad środowiskiem morskim. Poszerzenie i doskonalenie wiedzy w tym zakresie umożliwi wyznaczenie jasnych celów oraz planowanie środków niezbędnych do przywrócenia dobrego stanu ochrony środowiska. Dlatego konieczny jest szerszy udział w europejskich ramowych programach badań.

2. Uzasadnienie

2.1 W 2002 r. Komisja przedstawiła komunikat⁽¹⁾, na którym opiera się omawiany tu wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej strategię na rzecz ochrony i zachowania środowiska morskiego z punktu widzenia ochrony środowiska, w celu wspierania zrównoważonego użytkowania mórz oraz zachowania ekosystemów morskich. Już w szóstym wspólnotowym programie działań w zakresie ochrony środowiska wskazywano na potrzebę ustanowienia środków na rzecz ochrony i zachowania środowiska morskiego oraz podkreślano, że indywidualne polityki nie są w stanie zapewnić zrównoważonego użytkowania europejskich mórz i oceanów. Stało się jasne, że niezbędne jest niezwłoczne podjęcie działań, ponieważ wiele z zagrożeń przewidzianych w szóstym programie stało się rzeczywistością; co więcej, okazały się one dużo poważniejsze niż najgorsze z przewidywań⁽²⁾.

2.2 Punktem wyjścia strategii zaproponowanej we wspomnianym komunikacie Komisji jest stan europejskiego środowiska morskiego, który ulega znacznemu pogorszeniu ze względu na oddziaływanie zmian klimatycznych, zanieczyszczenia niebezpiecznymi substancjami, połowy handlowe, eutrofizację mórz oraz nowe zagrożenia związane z wprowadzaniem obcych gatunków. Jeżeli uwzględnimy dodatkowo pozostałe przeszkody natury instytucjonalnej, takie jak wyłączna jurysdykcja przysługująca państwom członkowskim na obszarze własnych wód terytorialnych, obowiązywanie międzynarodowych konwencji, mających zastosowanie również do państw trzecich oraz różnych porozumień o zasięgu światowym⁽³⁾, jasna staje się potrzeba realizacji omawianej strategii, niezależnie od wszelkich wskazanych przeszkód.

2.3 W ten sam dzień, w którym ukazał się omawiany wniosek dotyczący dyrektywy, opublikowano inny komunikat⁽⁴⁾, na temat którego nie skonsultowano się z EKES-em. Poinformowano w nim o planowanym opracowaniu zielonej książki na temat strategii środowiska morskiego. EKES jest zdania, że Komisja powinna brać pod uwagę zalecenia i uwagi z jego opinii, oraz że najlepszym sposobem na osiągnięcie tego byłoby przeprowadzenie nowej konsultacji, która mogłaby wykorzystać ekspertyzę EKES-u i jego opinie związane ze środowiskiem morskim (rybołówstwo, transport, węglowodory itp.). Dla EKES-u, jako reprezentanta społeczeństwa obywatelskiego, bardzo ważna jest możliwość przedstawienia swojego zdania.

⁽¹⁾ COM(2002) 539 końcowy – Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie: „W kierunku strategii ochrony i zachowania środowiska morskiego” („Towards a strategy to protect and conserve the marine environment” – dokument nieprzetłumaczony na jęz. polski – przyp. tłum.).

⁽²⁾ W celu uzyskania bliższych informacji zob.: opinia Dz.U. C 133 z 6.6.2003 w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie: „W kierunku strategii ochrony i zachowania środowiska morskiego” („Towards a strategy to protect and conserve the marine environment” – dokument nieprzetłumaczony na jęz. polski – przyp. tłum.). Sprawozdawca: Maria Candela Sánchez Miguel.

⁽³⁾ Rozdziały I-IV wniosków ze szczytu w Johannesburgu, który odbył się w dniach 26 sierpnia – 4 września 2002 r., zawierają porozumienia dotyczące mórz i oceanów, rybołówstwa, zanieczyszczenia wód morskich i badań morskich. Zob. opinia Dz.U. C 133 z 6.6.2003.

⁽⁴⁾ COM(2005) 505 końcowy z dn. 14.10.2005 r.

3. Streszczenie wniosku

3.1 Strategia na rzecz zachowania i ochrony środowiska morskiego przewiduje instrument konieczny do jej realizacji, przedstawiony w omawianym tu wniosku dotyczącym dyrektywy. Uwzględniono w niej również konwencje międzynarodowe, w szczególności te podpisane przez Komisję i państwa członkowskie w ramach ONZ⁽⁵⁾, oraz porozumienia regionalne⁽⁶⁾, ponieważ dyrektywa ta powinna się przyczyniać do spełniania podjętych w nich zobowiązań.

3.2 Wniosek dotyczący dyrektywy został podzielony na pięć rozdziałów, z których pierwszy określa przedmiot (art. 1), zakres zastosowania (art. 2), regiony i podregiony morskie (art. 3), strategię morską (art. 4), zasady koordynacji i współpracy między państwami członkowskimi (art. 5) oraz właściwe organy (art. 6).

3.3 W tej części szczególnie wart podkreślenia jest art. 4 dotyczący strategii morskich, które państwa członkowskie powinny ustanowić dla każdego regionu morskiego, i które powinny obejmować przynajmniej:

- dokonanie wstępnej oceny stanu ochrony wód oraz wpływu, jaki wywiera na nie działalność człowieka,
- zdefiniowanie dobrego stanu ochrony danych wód;
- określenie celów środowiskowych;
- opracowanie i wdrożenie programu monitorowania celów.

Jednocześnie należy opracować program środków mających na celu osiągnięcie dobrego stanu ochrony środowiska mórz i oceanów, które należy zrealizować najpóźniej do 2016 r.

3.4 Rozdziały drugi i trzeci poświęcono strategiom morskim: rozdział II określa zasady sporządzania takich strategii, natomiast rozdział III dotyczy programów środków.

3.4.1 Środki na rzecz **ustanowienia strategii morskich** opierają się na wymogu przeprowadzenia przez państwa członkowskie wstępnej oceny swoich wód morskich (art. 7), która powinna obejmować różnorodne aspekty, takie jak gospodarcza i społeczna analiza ich użytkowania oraz analiza kosztów degradacji środowiska morskiego. Zdefiniowano także pojęcie „dobrego stanu ochrony środowiska” (art. 8 i zał. II), określono cele środowiskowe (art. 9 i zał. III) i wreszcie, określono metodę tworzenia programów monitorowania (art. 10 oraz zał. II i IV) oraz metodę zatwierdzania (art. 11).

⁽⁵⁾ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS), przyjęta na mocy decyzji Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r.

⁽⁶⁾ Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, decyzja 94/157/WE; Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Północno-Wschodniego Atlantyku, decyzja 98/249/WE; Konwencja o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem, decyzja 77/585/WE, zmieniona w 1995 r.

3.4.2 W rozdziale III ustanowiono **programy środków**, które państwa członkowskie powinny zrealizować we wszystkich swoich regionach morskich (art. 12 i zał. V) w celu osiągnięcia dobrego stanu ochrony środowiska. Stosownie do wyników wstępnej oceny, o środkach tych należy poinformować Komisję (art. 14) w celu ich późniejszego zatwierdzenia (art. 15). Przewidziano również środki doraźne (*ad hoc*) dla szczególnych obszarów (art. 13).

3.5 Rozdział IV określa zasady aktualizacji strategii dotyczących poszczególnych regionów morskich (art. 16) oraz przewiduje wymóg sporządzania co trzy lata sprawozdań okresowych (art. 17). Godny uwagi jest art. 18, w którym ustanowiono zasady informowania społeczeństwa i konsultacji z nim, zgodnie z dyrektywą 2003/35/WE. Wskazano również na wymóg sporządzania przez Komisję sprawozdań oceniających proces wdrażania dyrektywy (art. 19), której treść powinna stać się przedmiotem przeglądu po 15 latach od daty wejścia dyrektywy w życie.

3.6 Wreszcie, w rozdziale V zamieszczono przepisy techniczne, ze szczególnym uwzględnieniem załączników (art. 21) oraz komitetu, który będzie wspierał Komisję w realizacji tych zadań (art. 22).

4. Uwagi dotyczące wniosku

4.1 Przy analizie obecnego wniosku dotyczącego dyrektywy należy uwzględnić treść wspomnianego już komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie: „W kierunku strategii ochrony i zachowania środowiska morskiego” (jego szerszą analizę odnaleźć można w opinii CESE/578/2003 w sprawie tego komunikatu). Najważniejsze tezy komunikatu przedstawiają się następująco:

- indywidualne polityki państw członkowskich nie przynoszą pożądanych efektów w zakresie poprawy stanu środowiska morskiego wód wspólnotowych, a w rzeczywistości jego stan ulega stopniowemu pogorszeniu;
- państwa członkowskie nie prowadzą skutecznego monitoringu stanu wód morskich;
- brakuje dostatecznej wiedzy naukowej na temat środowiska morskiego; niezbędne jest większe zaangażowanie na rzecz badań;
- w związku z potrzebą opracowania strategii na rzecz ochrony i przywrócenia dobrego stanu środowiska morskiego ustanowiono zadowalające kryteria i cele oraz wyrażono je w postaci 23 rodzajów potencjalnych działań.

4.2 W swojej opinii EKES ocenił, że:

- a) komunikat przyczynia się do zainicjowania działań na rzecz ochrony i przywrócenia dobrego stanu środowiska morskiego;
- b) brakuje jednak przejrzystej i skutecznej metodologii działań, podobnej do tej, którą ustanowiono w ramowej dyrektywie wodnej (RDW);

- c) metodologia ta, oparta na ekosystemach, powinna obejmować zasady ustalania „dobrego stanu wód” i dzielenia środowiska morskiego na strefy oraz określać kryteria i mechanizmy koordynacji dla władz itd.

4.3 W tym kontekście należy uznać, że dyrektywa uwzględnia ważniejsze propozycje zawarte w opinii EKES-u, choć interpretowane z innej perspektywy, jak również ustanawia metodologię działania zbliżoną do tej, którą ustanowiono w RDW. Równocześnie jednak widoczne są wyraźne różnice dotyczące roli Komisji i państw członkowskich oraz określenia różnorodnych elementów metodologii. Przyczyny tych różnic oraz użyteczność ich wprowadzenia nie zostały wyraźnie wyjaśnione, głównie dlatego, że występują poważne sprzeczności, na przykład:

- a) w komunikacie indywidualne polityki i ramy wspólnotowe zostały ocenione jako nieskuteczne, a mimo to we wniosku dotyczącym dyrektywy utrzymano ten model działania;
- b) w komunikacie w sposób wyczerpujący określono kryteria, cele i działania, które jednak tylko w części znalazły odzwierciedlenie w treści wniosku.

4.4 EKES uważa, że wniosek dotyczący dyrektywy:

- a) stanowi niezbędny, ale niedostateczny instrument ochrony i przywrócenia dobrego stanu środowiska morskiego mającego znaczenie dla UE, które obejmuje także obszary wykraczające poza wody morskie będące pod jej jurysdykcją;
- b) stanowi dobry punkt wyjścia, który trzeba jeszcze dopracować w istotnych aspektach;
- c) jest niekompletny — w dalszej kolejności należy opracować nowe elementy i włączyć je do wniosku dotyczącego dyrektywy, tak aby stworzyć dyrektywę ramową o niezbędnym zakresie i stopniu szczegółowości.

4.5 Za wykonanie dyrektywy odpowiadają prawie wyłącznie państwa członkowskie. Rolą Komisji jest natomiast przekazywanie wytycznych odnośnie do nowych inicjatyw, uzyskiwanie sprawozdań od państw członkowskich i decydowanie o zatwierdzeniu lub odrzuceniu definicji stanu środowiska morskiego oraz ustalonych celów i wskaźników środowiskowych, planu monitorowania, jak również programu środków dotyczących szczególnych obszarów, z uwzględnieniem niezbędnych zmian (*mutatis mutandis*).

4.6 W dyrektywie nie ustanawia się ani nowych instrumentów prawnych, ani nowych instrumentów zarządzania, lecz wykorzystuje się obowiązujące instrumenty wspólnotowe oraz umowy międzynarodowe, których sygnatariuszem jest Unia Europejska.

4.7 Wyjaśnia się w niej również formy udziału społeczeństwa i zainteresowanych stron za pośrednictwem państw członkowskich.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Doświadczenia uzyskane w ramach realizacji bardziej ambitnych przepisów europejskich w państwach członkowskich (RDW, dyrektywa w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli) wskazują na konieczność pełnienia przez Komisję aktywnej roli nie tylko w zakresie monitorowania, lecz także koordynacji i centralizacji podejmowanych działań mających na celu wspieranie państw członkowskich, przy równoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości. W tym celu Komisja powinna zorganizować prace forum właściwych władz wszystkich regionów i podregionów morskich, z udziałem zainteresowanych przedstawicieli instytucji naukowych, mogących wykazać się osiągnięciami w tej dziedzinie oraz władz odpowiedzialnych za politykę w dziedzinie rybołówstwa oraz radionuklidów oraz kierować tymi pracami.

5.2 W związku z tym, wniosek dotyczący dyrektywy powinien zawierać nie tylko wymogi w zakresie informowania i zatwierdzania dotyczące proponowanej oceny wstępnej, ustalenia dotyczące dobrego stanu ochrony środowiska, cele środowiskowe, program monitorowania oraz program środków (wraz ze środkami *ad hoc* dla szczególnych obszarów), lecz także powinien ustanawiać procedurę działania i terminy dotyczące rozpatrywania wszelkich zgłoszonych zastrzeżeń. Procedura ta powinna umożliwiać udział zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa oraz zapewniać wystarczające zachęty w tym celu.

5.3 Elementy oceny wstępnej opisano w załączniku II. W tabeli dotyczącej presji wywieranych na środowisko oraz ich wpływu należałoby (zgodnie ze zdaniem wyrażonym w komunikacie poprzedzającym wniosek dotyczący dyrektywy) określić zjawiska wywołane działalnością człowieka oraz ich związek z presjami i wywieranym przez nie wpływem, a także z kryteriami i celami ochrony środowiska morskiego, w celu stworzenia odpowiednich powiązań z działaniami i politykami przewidzianymi w strategii.

5.4 Definicje „dobrego stanu ochrony środowiska” oraz „dobrego stanu środowiska morskiego” opierają się na „ogólnych wskaźnikach jakości, szczegółowych kryteriach i normach”. Tymczasem należałoby również wprowadzić wskaźniki ilościowe, niezbędne do oceny niektórych czynników dotyczących zarówno oceny wstępnej, jak i dobrego stanu ochrony środowiska. Ponadto ilościowe punkty odniesienia są niezbędne do oceny niektórych zmiennych w programach monitorowania (np. zawartości fitoplanktonu).

5.5 Cele środowiskowe, określone w art. 9 i załączniku III, zostały wyznaczone na podstawie zbyt ogólnych kryteriów. Należałoby ustalić minimalne kryteria i cele — co najmniej te, które znalazły się w komunikacie z 2002 r., tj.:

- zmniejszenie różnorodności biologicznej i zniszczenie siedlisk;
- substancje niebezpieczne;

- eutrofizacja;
- radionuklidy;
- trwałe zanieczyszczenia ropopochodne;
- odpady i pozostałości;
- transport morski;
- zdrowie i środowisko naturalne;
- zmiany klimatyczne.

5.6 Program środków (art. 12, zał. IV) powinien obejmować co najmniej środki obowiązkowe według prawa UE, a zwłaszcza prawa dotyczącego wód przybrzeżnych, w której to dziedzinie program działań ma na celu zapobieganie szkodom wywoływanym przez różne ww. źródła zanieczyszczeń. Ponadto powinien on obejmować środki obowiązkowe według umów i konwencji międzynarodowych oraz środki *ad hoc* służące ograniczeniu dalszego pogarszania się stanu środowiska morskiego na szczególnych obszarach. Zaletą tego rozwiązania będzie zebranie w jednym dokumencie wszystkich środków i inicjatyw rozproszonych w różnych przepisach i regulacjach, co ułatwi ich realizację.

5.6.1 Równocześnie jednak należy zapewnić, by w takich programach środków nie ograniczano się do tego minimum. Skoro okazało się ono niewystarczające, by zapobiec pogarszaniu się stanu środowiska; nie należy raczej oczekiwać, by wystarczyło do osiągnięcia dobrego stanu ochrony środowiska morskiego. W związku z tym, przydatnym rozwiązaniem byłoby regularne rozpowszechnianie w krajach nadmorskich dobrych praktyk w dziedzinie eko-technologii (jak np. ekologiczne toalety, detergenty nie zawierające fosfatów, strefy buforowe, ograniczenia stosowane na wybrzeżu itp.).

5.7 Wniosek dotyczący dyrektywy umożliwia państwom członkowskim wybór szczególnych obszarów, na których cele środowiskowe nie mogą zostać osiągnięte wskutek następujących przyczyn:

- działanie lub zaniedbanie ze strony innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego;
- przyczyny naturalne lub przypadki siły wyższej;
- modyfikacje lub zmiany fizyczne spowodowane przez „działania podjęte z uwagi na nadrzędny interes publiczny”.

5.7.1 Powyższe sformułowania są na tyle niejednoznaczne, że mogą stać się powodem nadużyć przy zastosowaniu. Dlatego też należy:

1. jasno i starannie określić te przyczyny poprzez:

- wyszczególnienie, jakie działania lub zaniedbania innych państw mogą wpływać na realizację celów środowiskowych;
- określenie, jakie zjawiska uznaje się za przyczyny naturalne oraz zdefiniowanie kryteriów działania siły wyższej;

— określenie kryteriów ustalania „interesu publicznego”;

2. ustanowić procedurę zatwierdzania tych wyłączeń przez Komisję, realizowaną z udziałem zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa.

5.8 Co się tyczy kwestii koordynacji i współpracy, należy wziąć pod uwagę kraje trzecie graniczące z UE przez morza i oceany — i to nie tylko sygnatariuszy umów międzynarodowych — aby zachęcić je do współpracy na rzecz uzyskania dobrych wyników środowiskowych.

5.9 Na koniec, wniosek dotyczący dyrektywy zakłada, że udział zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa zostanie zapewniony za pośrednictwem obowiązujących systemów państwowych. Tymczasem funkcjonowanie tych systemów w wielu państwach budzi zastrzeżenia ze względu na brak przejrzystości lub opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi na wnioski, w innych zaś przypadkach ze względu na niejednoznaczną rolę organizacji „zainteresowanych stron” itd. Dlatego Komisja powinna ustanowić funkcjonalną i skuteczną procedurę przyjmowania i rozpatrywania skarg wnoszonych przez zainteresowane strony i przedstawicieli ogółu społeczeństwa, która zagwarantuje społeczeństwu prawo do informacji, konsultacji i udziału. Dlatego, jak zaznaczono powyżej, należy zlikwidować możliwość stosowania w systemie zatwierdzania zasady *mutatis mutandis*.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zarządzania przemianami w przemyśle w obszarach transgranicznych po rozszerzeniu Unii Europejskiej

(2006/C 185/05)

Dnia 20 lipca 2005 r. przyszła austriacka prezydencja Rady Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *zarządzania przemianami w przemyśle w obszarach transgranicznych po rozszerzeniu Unii Europejskiej*

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemyśle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 marca 2006 r. Sprawozdawcą był Marian KRZAKLEWSKI.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z 21 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 69 do 2, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

Część I: Podsumowanie wniosków i zaleceń EKES-u

Rząd Austrii zgłosił formalny wniosek, aby Komisja Konsultacyjna (CCMI) przygotowała rozpoznawczą opinię na temat: „Zmiany przemysłowe w rozszerzonej UE — perspektywy i skutki w regionach transgranicznych”.

Komitet uważa, że w okresie nowej prezydencji należy stworzyć wyodrębnioną i precyzyjną definicję tego, co oznacza „region” w transgranicznym i przemysłowym kontekście. Odrębnie należy odnieść się do regionów leżących na styku z krajami niebędącymi członkami UE i uwzględnić to, czy kraj sąsiadujący jest, czy nie jest państwem kandydującym.

Należy odpowiedzieć na pytanie, gdzie i jak przebiega linia oddzielająca efekty zmian przeprowadzonych w tych regionach w latach 90-ych i efekty zmian uzyskane w związku z akcesją nowych państw do UE, a także z jakim skutkiem były tam

stosowane instrumenty wspólnotowe przed akcesją i po akcesji oraz jakie były opóźnienia w stosowaniu polityk UE w tych regionach w stosunku do pozostałych.

Komitet stwierdza, że bardzo ważnym, a nawet decydującym czynnikiem wpływającym na prowadzenie i rozwój polityki przemysłowej w regionach transgranicznych w rozszerzonej Europie była w przeszłości i jest obecnie możliwość wykorzystania przez zainteresowane strony w tych obszarach środków z funduszy strukturalnych UE. Zwiększenie ich udziału w tych regionach jest bezwzględnie potrzebne. Nową szansą w tej dziedzinie jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej — EUWT. Komitet ze szczególną mocą podkreśla konieczność włączenia do grona tych, którzy tworzą EUWT, podmiotów gospodarczych i społecznych oraz innych

zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza instytucji szkoleniowych. Powstanie takich osób prawnych pomogłoby w zwiększeniu motywacji do współpracy transgranicznej i dałoby takim regionom większe poczucie podmiotowości i zachęte do harmonizowania przepisów.

Komitet uważa, że rozwój rynków pracy w tych regionach jest czynnikiem oddziałującym na przemiany w przemyśle, czego nie wolno bagatelizować. Obecnie pracownicy przemieszczający się z jednego kraju do drugiego wewnątrz UE nadal napotykają tymczasowe przeszkody proceduralne. Komitet nawołuje do tego, aby państwa członkowskie poważnie przeanalizowały, czy nie jest możliwe skrócenie okresów przejściowych. Decyzje takie wymagają odpowiedniego zaangażowania partnerów społecznych oraz konsultacji z nimi na wszelkich właściwych szczeblach. Wśród innych instrumentów oddziaływania na politykę przemysłową Komitet podkreśla znaczenie możliwego wprowadzenia Wspólnej Skonsolidowanej Bazy Podatku od Osób Prawnych (CCCTB).

Komitet w swojej opinii wielokrotnie podkreśla, że niezwykle ważna dla zarządzania polityką przemysłową w omawianych regionach jest rola dialogu społecznego i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w trakcie stosowania dynamicznych polityk przemysłowych, jak i w przewidywaniu problemów dotyczących wzajemnych stosunków między różnymi grupami narodowościowymi, etnicznymi i kulturowymi.

Część 2: Argumenty wspierające opinię

1. Wprowadzenie

1.1 Rząd Austrii, niedługo przed objęciem prezydentury w Unii Europejskiej, zgłosił formalny wniosek, aby Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemśle (CCMI) przygotowała rozpoznawczą opinię na temat: „Zmiany przemysłowe w rozszerzonej UE — perspektywy i skutki w regionach transgranicznych”. Opinia rozpoznawcza jest z definicji prezentowana przed podjęciem propozycji lub politycznej decyzji przez organ zarządzający UE.

1.2 Przejście do ekonomii rynkowej i przestawienie (transpozycja) rynku wewnętrznego oraz reguł konkurencyjności UE uruchomiło nową dynamikę w wielu regionach środkowej i wschodniej Europy. Wejście nowych krajów członkowskich do UE przyniosło w regionach granicznych większe zbliżenie, ożywiając w wielu przypadkach, dawne handlowe i „biznesowe” więzi. Jednakże ta nowa dynamika stworzyła także nowe problemy, związane przede wszystkim z rynkiem pracy, ukazując braki w infrastrukturze współpracujących ze sobą obszarów przygranicznych.

1.3 W celu bliższego przyjrzenia się zachodzącym zmianom przemysłowym w regionach transgranicznych rozszerzonej UE i uzyskania materiału do sporządzenia opinii, zorganizowane zostały przez CCMI oraz Europejskie Centrum Monitorowania Zmian (EMCC) „warsztaty” w dniach 17 i 18.10.2005 w Bratysławie na terenie regionu transgranicznego CENTROPE z

udziałem: członków CCMI, przedstawicieli partnerów społecznych z Austrii, Słowacji i Węgier oraz ekspertów.

2. Uwagi ogólne — przegląd sytuacji w regionach transgranicznych w rozszerzonej UE

2.1 W regionach granicznych, które stanowią w tej chwili w Europie około 40 % ogólnej powierzchni, żyje około 33 % ludności zamieszkującej UE ⁽¹⁾.

2.2 Od czasu podpisania traktatu EWWiS granice UE ulegają ciągłym zmianom. W perspektywie średnioterminowej nadal będą się one zmieniać. Ze względu na związane z tym procesy, UE musi na bieżąco aktualizować swą politykę w odniesieniu do regionów granicznych.

2.2.1 Regiony przygraniczne krajów kandydujących dzielące fizycznie granicę z UE nawiązują współpracę z sąsiednimi, bardziej zewnętrznymi regionami Unii jeszcze przed swym przystąpieniem do UE, na etapie dostosowywania swego ustawodawstwa i systemu społeczno-gospodarczego.

2.2.2 Szczególnym przypadkiem granicy była „żelazna kurtyna”. Duża część tej granicy leży obecnie wewnątrz granic UE-25. W 1989 r., 9 lat po rewolucji „Solidarności” z 1980 r., w chwili upadku muru berlińskiego, na obszarach leżących w pobliżu granicy dzielącej Europę i kraje dawnego bloku sowieckiego, szczególnie tych nazywanych „ziemią niczyją”, infrastruktura praktycznie nie istniała. Mimo znacznych postępów w usuwaniu skutków decyzji politycznych, które do tego doprowadziły, problem ten jest wciąż daleki od rozwiązania.

2.2.3 Innym szczególnym przypadkiem granicy UE jest Morze Śródziemne. Chociaż współpraca między UE a krajami leżącymi nad Morzem Śródziemnym istnieje już od wielu lat, ze względu na rozwój sytuacji międzynarodowej nie stanowiła ona ostatnio dla Europy jednego z głównych priorytetów.

2.3 Przed akcesją do UE nowych krajów, na ich terenach przygranicznych utworzono szereg związków transgranicznych (np. euroregionów) będących formą współpracy transgranicznej, realizowanej w wyniku porozumienia sąsiadujących ze sobą terenów przygranicznych. Nie wymagano, by funkcjonowanie euroregionów regulowały umowy międzyrządowe. Było to oparte na swobodzie decyzji ze strony instytucji samorządowych i innych zainteresowanych stron. Współpraca euroregionalna miała na celu wspólne rozwiązywanie problemów, niezależnie od granic politycznych, a także nawiązywanie współpracy gospodarczej w dziedzinie komunikacji i działań proekologicznych.

2.4 Praktyczna realizacja współpracy międzyregionalnej UE, począwszy od lat 90-ych do dziś, odbywała się głównie w ramach kolejnych programów INTERREG. Niektórymi aspektami tej współpracy zajmował się też EKES, który sporządzał opinie dotyczące współpracy międzyregionalnej, bazując na doświadczeniach, między innymi, z obszarów Morza Śródziemnego oraz Morza Bałtyckiego ⁽²⁾ ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ A. Zölner: wystąpienie na 216. posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 26.10.2004.

⁽²⁾ Dz.U. C 133 z 31.5.1995.

⁽³⁾ Dz.U. C 39 z 12.2.1996.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 39 z 12.2.1996.

2.4.1 Na podstawie tych prac EKES-u ustalono, że współpraca międzyregionalna promowana przez Wspólnotę może być zdefiniowana zgodnie z:

- a) typem obszaru celowego: region, duże miasta, lokalne jednostki podregionalne,
- b) kategoriami przestrzennymi: obszary przylegające lub nieprzylegające (współpraca transgraniczna lub transnarodowa),
- c) obszarami geograficznymi: kooperacja wewnątrz UE oraz pomiędzy regionami UE i sąsiadującymi z nimi regionami krajów niebędącymi członkami Wspólnoty,
- d) poziomami współpracy, takimi jak:
 - gromadzenie wspólnych doświadczeń, tworzenie sieci transferu know-how,
 - planowanie przestrzenne,
 - wspólne projekty pozyskiwania inwestycji w infrastrukturę i inne urządzenia.

2.4.2 Komitet w swoich opiniach dotyczących INTERREG stwierdza, że połączenia między różnymi kategoriami współpracy były w latach 90-ych raczej selektywne. Na przykład kooperacja funkcjonowała tylko na kilku z wymienionych poziomów i była ograniczona do pewnych kategorii przestrzennych i obszarów geograficznych.

2.4.3 Istotnym dorobkiem UE odnoszącym się do regionów transgranicznych na styku Francji, Belgii, Niemiec i Luksemburga, poddawanych intensywnym procesom restrukturyzacyjnym, było zastosowanie takich metod przemian, które przeciwdziałały wyludnieniu tych regionów i powstaniu na ich obszarze swoistych „pustyni poprzemysłowych”. Znaczący wpływ na taki efekt restrukturyzacji miały zasoby i środki traktatu EWWiS.

2.5 W tej chwili w Europie funkcjonuje około 180 związków transgranicznych. Większość z tych związków to instrumenty do niwelowania negatywnych skutków wynikających z funkcjonowania granicy. W obszarze nowych krajów członkowskich są 32 euroregiony. Widoczna jest zatem duża aktywność nowych członków UE, jeśli chodzi o poparcie idei współpracy transgranicznej.

2.6 W większości tych 32 obszarów transgranicznych dotyczących „nowych” i graniczących z nimi „starych” członków UE nie podejmowano do tej pory wspólnych inicjatyw dotyczących bezpośrednio polityki przemysłowej, chociaż wiele wspólnych przedsięwzięć pośrednio tej polityki dotyczy.

2.7 Nowe inicjatywy w zakresie polityki przemysłowej miały miejsce — z reguły — w tych regionach transgranicznych, które usytuowane są w pobliżu obszarów metropolitalnych (np. wewnątrz trójkąta: Wiedeń, Budapeszt, Bratysława) lub stanowią terytorium, na którym usytuowane są centra przemysłowe lub grupa dużych miast nieposiadających charakteru metropolii (region Katowice, Ostrava w obrębie granicy Republiki Czeskiej i Polski).

2.7.1 Interesującym nowym przykładem zmian przemysłowych jest region Friuli-Venezia Giulia, na granicy Włoch i Słowenii, w którym zaraz przed rozszerzeniem i zaraz po rozszerzeniu UE nastąpiło ożywienie w sektorach wytwórczych, a szczególnie w sektorze meblarskim.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Kluczowe cechy regionu transgranicznego w rozszerzonej UE.

3.1.1 Cechy regionu transgranicznego z rozwijającą się polityką przemysłową pokazane w tej opinii zostały głównie zidentyfikowane na podstawie obserwacji regionu CENTROPE⁽⁵⁾.

3.1.1.1 Region ten obejmuje obszary położone na terytorium trzech nowych państw członkowskich i jednego spośród starej Piętnastki (austriackie kraje związkowe: Wiedeń, Dolną Austrię i Burgenland; czeski kraj południowomorawski, kraje bratysławski i trnawski na Słowacji oraz hrabstwa Győr-Moson-Sopron i Vas na Węgrzech). Cały region łączy w sobie obszary borykające się z problemami typowymi dla regionów peryferyjnych oraz sąsiadujących z nimi dynamicznych gospodarczo centralnych obszarów miejskich.

3.1.1.2 W latach 90-tych region ten był poddany intensywnej restrukturyzacji i w ślad za nią, w niektórych jego częściach, przyszły inwestycje. Doprowadziło to również do przesunięć na rynku pracy, w ramach których znaczna liczba pracowników, zwłaszcza starszych, odeszła z rynku, a później równoległe z inwestycjami — niekoniecznie w tych samych miejscach — pojawił się popyt na siłę roboczą.

3.1.1.3 „Rozszerzenie UE w czworokącie Austria, Czechy, Słowacja i Węgry połączyło różnorodne regionalne rynki pracy, których integracja stanowi wyzwanie. Delokalizacja zakładów pracy i przenoszenie się siły roboczej do miast oraz niedostateczna infrastruktura (transportowa) nadal obciążają strukturę rynku pracy, podobnie jak wyraźna przepaść między płacami w Austrii i nowych państwach członkowskich oraz prognozowany niedobór wykwalifikowanego personelu”.

3.1.1.4 Pojawiły się oznaki powstawania transgranicznych sieci produkcyjnych. Przyczynił się do tego rozwój infrastruktury transportowej wymagający istotnych inwestycji. To spowodowało zapełnienie istniejących luk i ponowne zszycie zerwanych wcześniej więzi.

3.1.2 Kluczowym stymulatorem zmian przemysłowych w tych regionach były i są inwestycje zagraniczne oraz krajowe, także te z kategorii średnich i małych przedsiębiorstw. W tych krajach, w których przed akcesją tworzone tzw. specjalne strefy ekonomiczne lub strefy przemysłowe, większość inwestycji „przyciągnęły” te strefy, których usytuowanie rzadko pokrywało się z obszarem regionu transgranicznego (patrz: opinia EKES-u CCMI/025), dlatego też, jak dotąd, liczba regionów granicznych, w których rozwija się nowa polityka przemysłowa, jest niewielka.

⁽⁵⁾ Wspólne warsztaty CCMI-EMCC, Bratysława, 17–18.10.2005, prezentacje Roberta Pedersiniego, Kláry Fóti i innych.

3.1.2.1 Głównymi motorami wzrostu było inwestowanie typu „brown-field” (w infrastrukturę już istniejącą) i „green-field” (w nową infrastrukturę) oraz translokacja firm. Bodźcami do tych inwestycji było, między innymi, zidentyfikowanie nowych rynków, różnice w opodatkowaniu przedsiębiorstw, znaczne różnice w uposażeniu pracowników oraz pomoc publiczna. Czynniki te wsparły procesy restrukturyzacji i przyczyniły się do wzrostu ekonomicznego.

3.1.2.2 Pomogły one wyszukać wysoko i średnio wykwalifikowanych pracowników i doprowadziły do obniżenia kosztów pracy oraz kosztów pozapracowniczych. Znacznie zwiększył się popyt na operatorów maszyn, monterów, techników obróbki mechanicznej, spawaczy, inżynierów mechaników i specjalistów informatyków, co zresztą jest coraz bardziej widoczne w sektorach wytwórczych całej UE.

3.1.2.3 W efekcie działania te podniosły umiejętności zarządzania, uruchomiły politykę gospodarowania zasobami ludzkimi i poprawiły funkcjonowanie stosunków przemysłowych. Pozwoliły również pozyskać zasoby finansowe dla inwestycji i doprowadzić do połączenia z rynkami zaopatrzeniowców i klientów.

3.1.2.4 W inwestowaniu uczestniczyły nie tylko wielkie firmy z UE, ale także małe i średnie przedsiębiorstwa oraz firmy spoza UE. Firmy te „klasteryzowały” (grupowały) inwestycje, stosowały „pomnażanie” (multiplikację) firm, tworzyły połączenia z lokalnymi przedsiębiorstwami i więzi z firmami rodzinnymi oraz filiami zagranicznymi.

3.1.3 Analiza cech strukturalnych zmian przemysłowych w badanych regionach transgranicznych pokazuje, że stosuje się tam generalnie metodę „krok po kroku”.

3.1.3.1 W pierwszym kroku podejmowano produkcję wytwórczą opartą na intensywnej pracy pracowników o raczej niskich umiejętnościach, zaś w następnym kroku sięgano po lepiej wykształconych pracowników i lepsze usługi. Jeżeli pierwszy krok był udany, następowało przejście do realizacji kilku przypadków „przeniesień” na zewnątrz firmy — ale w obszarze regionu — w celu obniżenia kosztów pracy.

3.1.3.2 Istotne znaczenie dla kwestii strukturalnych towarzyszących tym zmianom przemysłowym miały dwukierunkowe połączenia strukturalne: w górę (zagranica w ramach regionu i dalej poza region) i w dół (w obszarze lokalnym), stosowane w celu uzyskania korzyści w obszarze konkurencyjności w sieci lub na terytorium regionu.

3.1.3.3 Stosowane też były metody obarczone wyższym ryzykiem (na zasadzie „kuli śnieżnej”), które — jak się okazuje — tworzyły mocniejsze więzi. Powstające w efekcie tego procesu „enklawy” rozrastającej się firmy charakteryzowały się zdolnością do łatwiejszego „przeszczepiania” na następne nowe przedsiębiorstwa.

3.1.3.4 Coraz częściej obserwowanym zjawiskiem w regionach transgranicznych, także w nowych krajach UE, jest tworzenie nowych filii lub oddziałów firm przez dynamicznych inwestorów przechodzących do drugiego etapu rozwoju w regionie. Obserwuje się także stymulowanie polityki przemysłowej w takich regionach poprzez działające w układzie transgranicznym sieci firm, często międzynarodowych, prowadzących na przykład transgraniczne interaktywne zarządzanie zasobami ludzkimi.

3.2 Czynniki wzrostu i integracji towarzyszące zmianom przemysłowym w regionach transgranicznych.

3.2.1 W polityce przemysłowej jest to stosowanie bezpośrednich bodźców i zachęt oraz wprowadzenie asymetrii pomiędzy firmami. Więcej problemów przy stosowaniu tej asymetrii mają te firmy, które włączają do sieci małe i średnie przedsiębiorstwa.

3.2.1.1 Jak opisuje R. Pedersini w swojej prezentacji (patrz: ref. 4), w niedalekiej przyszłości może zostać zastosowane skracanie okresu funkcjonowania firmy do średniego horyzontu czasowego, co będzie niewątpliwie źródłem reperkusji społecznych i powinno odbywać się z zastosowaniem odpowiednich mechanizmów zabezpieczających ustalonych w drodze dialogu społecznego i gospodarczego.

3.2.2 Wielkiej wagi wyzwaniem dla rozwoju całej UE oraz przyszłości polityki przemysłowej w całym jej obszarze, a szczególnie w regionach transgranicznych, są różnice w opodatkowaniu przedsiębiorstw, zwłaszcza w dziedzinie podatku od osób prawnych ⁽⁶⁾.

3.2.2.1 Niezwykle ważne jest rozstrzygnięcie, czy podatek od osób prawnych powinien podlegać harmonizacji i jak powinna być zdefiniowana podstawa opodatkowania: czy według miejsca siedziby głównej (Home State Taxation — HST), czy według wspólnej podstawy opodatkowania (Common Corporate Consolidated Tax Base — CCCTB)?

3.2.2.2 System HST eliminuje stosowanie w regionach transgranicznych wewnątrz UE kilku regulacji prawnych do ustalenia dochodu podatkowego. Liczniejsze są jednak zagrożenia ⁽⁷⁾.

3.2.2.3 Skorzystanie z opcji CCCTB będzie skutkowało tym, że wszyscy przedsiębiorcy funkcjonujący transgranicznie będą stosować jednolite zasady ustalenia dochodów do opodatkowania ⁽⁸⁾, niezależnie od tego, w którym kraju mają swoją siedzibę główną. Ponadto CCCTB nie wymaga zmiany dotychczasowych krajowych przepisów, lecz jedynie zgody na ustanowienie nowych, dodatkowych, ogólnounijnych przepisów dla przedsiębiorców prowadzących działalność w kilku państwach.

⁽⁶⁾ COM(2005)532.

⁽⁷⁾ Rafał Lipniewicz: „Jeden system dla wszystkich przedsiębiorców”, „Rzeczpospolita”, 27.07.04, nr 174.

⁽⁸⁾ Jak wyżej.

3.2.2.4 Pewnym mankamentem CCCTB jest ryzyko, że dwóch przedsiębiorców z danego kraju o zbliżonych potencjalach i udziale w rynku krajowym będzie ustalać swój dochód do opodatkowania na różnych zasadach.

3.2.3 Jednym z najważniejszych czynników mających wpływ na rozwój polityki przemysłowej w omawianych regionach jest zarówno aktualny stan, jak i tempo rozwoju infrastruktury transportowej wewnątrz regionu i na jego „korytarzach wejściowych”. Dlatego oprócz intensywnego inwestowania w budowanie i modernizację sieci transportowej regionu potrzebne jest tworzenie wspólnych przedsięwzięć transportowych i ich nowoczesne zarządzanie wykorzystujące innowacje i badania naukowe.

4. Podsumowanie i wnioski końcowe

4.1 Koncepcja regionów transgranicznych cechujących się funkcjonującą w ich obszarze nową polityką przemysłową jest istotnie złożona, zarówno w sensie ogólnym, jak i w odniesieniu do konkretnych przypadków i lokalizacji. Dlatego Komitet uważa, że w okresie nowej prezydencji należy stworzyć wyodrębnioną i precyzyjną definicję tego, co oznacza „region” w transgranicznym i przemysłowym kontekście. W definicji tej odrębnie należy odnieść się do regionów leżących na styku z krajami niebędącymi członkami UE i uwzględnić to, czy kraj sąsiadujący jest, czy nie jest państwem kandydującym.

4.1.1 W szczególności w odniesieniu do takich regionów funkcjonujących zarówno wewnątrz obszaru obejmującego nowe kraje członkowskie, jak i na ich styku z krajami „starej” UE należy odpowiedzieć na pytanie, gdzie i jak przechodzi linia oddzielająca efekty zmian przeprowadzonych w tych regionach w latach 90-tych i efekty zmian uzyskane w związku z akcesją do UE, a także z jakim skutkiem były tam stosowane instrumenty wspólnotowe przed akcesją i po akcesji.

4.1.2 Prace nowej prezydencji we współpracy z EKES-em powinny odpowiedzieć również na następujące pytania:

- Czy w odniesieniu do regionów transgranicznych stosowane tam instrumenty wspólnotowe, pośrednie i bezpośrednie, nie są opóźnione w odniesieniu do potrzeb tych regionów i tym samym całej Unii?
- Jak optymalnie wykorzystać obserwowaną harmonię między pracodawcami i związkami zawodowymi, która wydaje się charakteryzować wiele „przedsięwzięć biznesowych” w rejonach transgranicznych?
- Co można uczynić dla skompensowania zagrożenia możliwą w niedalekiej przyszłości podwójną delokalizacją z regionu transgranicznego do krajów na wschodzie Europy i w końcu do Azji?
- Czy mając na uwadze przeciwdziałanie skutkom opóźnień w wielu regionach transgranicznych (zarówno o podłożu

historycznym, jak i wynikających z nienadążania przez polityki UE za potrzebami tych regionów), nie należałoby, właśnie w tych regionach, wprowadzić z wyprzedzeniem pewnych planowanych instrumentów unijnych, traktując to jako praktyczną weryfikację tych polityk oraz jako rozwiązania pilotażowe?

4.2 W związku z charakterystycznym dla regionów transgranicznych rozszerzonej UE podejściem cechującym się:

- dążeniem do minimalizacji kosztów pracy,
- praktyką dynamicznego przenoszenia firm,
- próbami skracania planowanego okresu funkcjonowania firm do tzw. średniego horyzontu czasowego,
- dynamicznymi zmianami w strukturze zatrudnienia będącymi skutkami stosowania metody „kolejnych kroków”,

EKES uważa za sprawę wielkiej wagi zagwarantowanie spójności społecznej oraz uniknięcie konkurencji prowadzącej do zaniżania norm z zakresu prawa pracy oraz norm społecznych. Dlatego konieczne jest, aby procesy te odbywały się z zastosowaniem instrumentów z obszaru nowoczesnych i utrwalonych w UE stosunków przemysłowych, a szczególnie dialogu społecznego czy dialogu przedstawicieli zainteresowanych stron (stakeholders dialogue).

4.2.1 W sytuacji charakterystycznych dla regionów transgranicznych trudności na rynku pracy będących skutkiem historycznych zaniedbań, procesów restrukturyzacyjnych oraz dynamicznych zmian spowodowanych stosowaniem specyficznej polityki przemysłowej w tych regionach, EKES proponuje, aby w takich przypadkach, jako motywację do zatrudnienia i podnoszenia kwalifikacji, wykorzystać okresowo często stosowane wcześniej w UE mechanizmy promocji zatrudnienia, polegające na subwencjonowaniu tych przedsiębiorstw, które utworzyły trwałe miejsca pracy.

4.2.2 Takie podejście powinno być podejmowane przy zastosowaniu formalnych zabezpieczeń uniemożliwiających nadużycia w stosunku do funduszy publicznych i gwarantujących, że utworzone w ten sposób miejsca pracy są bezsprzecznie nowe i mają trwały charakter. Techniki takich zabezpieczeń w odniesieniu do zamówień publicznych omawiane były w rewizji dyrektyw UE dotyczących zamówień publicznych.

4.2.3 W szczególności, możliwości korzystania z pomocy publicznej czy z subwencji w ramach funduszy strukturalnych nie powinny mieć te przedsiębiorstwa, które po uzyskaniu wsparcia finansowego dokonały przeniesienia miejsc pracy lub w następstwie przeprowadzonej delokalizacji dokonały zwolnień pracowników w pierwotnym miejscu zatrudnienia na naruszeniem przepisów prawa krajowego i międzynarodowego.

4.3 Komitet stwierdza, że bardzo ważnym, a nawet decydującym czynnikiem wpływającym na prowadzenie i rozwój polityki przemysłowej w regionach transgranicznych w rozszerzonej Europie była w przeszłości i jest obecnie możliwość wykorzystania przez zainteresowane strony w tych regionach środków z funduszy strukturalnych UE. Zwiększenie udziału funduszy strukturalnych w tych regionach jest bezwzględnie potrzebne zarówno w celu złagodzenia przebiegu intensywnych procesów przejściowych, jak i dostosowania się do dynamicznego charakteru stosowanych tam polityk.

4.3.1 Na tej podstawie Komitet, nawiązując do swojej opinii ⁽⁹⁾ dotyczącej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej — EUWT, ze szczególną mocą podkreśla konieczność rozszerzenia tych zapisów rozporządzenia, które dotyczą celu i składu EUWT, o zapis: „oraz podmiotów gospodarczych i społecznych i innych zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego”.

4.3.1.1 Osoby prawne tworzone zarówno w ramach EUWT, jak i w ramach innych funduszy strukturalnych powinny być odpowiedzialne za koordynowanie różnych strumieni finansowych, zapewniających przygotowanie i wykonanie projektu funduszeowego wspierającego politykę przemysłową w regionie, które to środki byłyby dostępne dla przedstawicieli różnych zainteresowanych stron w regionach. Powstawanie takich osób prawnych mogłoby pomóc w zwiększeniu motywacji do transgranicznej współpracy i dałoby takim regionom większe poczucie podmiotowości i stanowiłoby większą zachętę do harmonizowania ich przepisów.

4.3.2 W tworzeniu, a później wdrażaniu, projektów zasila-nych z funduszy strukturalnych należy wykorzystać możliwość łączenia środków publicznych ze środkami prywatnymi

pochodzącymi od inwestorów, bez kwalifikowania udziału publicznego jako pomocy niedopuszczalnej. Kryterium nie stanowiłby zysk podmiotu gospodarczego, ale zysk dla regionu — miejsca pracy, rozwój infrastruktury, a także wydajność gospodarki.

4.4 Komitet jest zdania, iż rozwój rynków pracy we wskazanych regionach stanowi czynnik przemian przemysłowych, którego nie należy niedoceniać. Obecnie wciąż istnieją tymczasowe przeszkody dla pracowników pod względem mobilności transgranicznej na terenie UE. Komitet wzywa państwa członkowskie do poważnego przeanalizowania możliwości wcześniejszego zniesienia okresów przejściowych. Do tego niezbędny jest odpowiedni udział partnerów społecznych i konsultacja z nimi na wszystkich odpowiednich szczeblach.

4.4.1 Zachęcając do stworzenia warunków dla większej mobilności pracowników w regionach transgranicznych, nie należy zapominać o możliwych napięciach na tle narodowości i pochodzenia etnicznego. Specyfika i doświadczenie regionów, w których od dawna przenikały się różne kultury i narodowości, powinny pozwolić na skuteczniejsze niż w innych przypadkach łagodzenie i rozwiązywanie tych trudnych kwestii. Niezwykle ważna jest rola dialogu społecznego i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w przezwyciężanie problemów dotyczących wzajemnych stosunków między różnymi grupami narodowościowymi, etnicznymi i kulturowymi ⁽¹⁰⁾.

4.5 Działaniom związanym z dynamicznymi zmianami strukturalnymi w regionach transgranicznych powinny towarzyszyć przedsięwzięcia eksperckie i pomiarowe oraz badania naukowe, podejmowane pod auspicjami kolejnych prezydentów UE, ponieważ spontaniczne inicjatywy mogą okazać się już nieskuteczne, a nawet destabilizujące.

Bruksela, 21 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Dz.U. C 234 z 22.9.2005.

⁽¹⁰⁾ Europejska Fundacja Poprawy Warunków Życia i Pracy, Sprawozdanie o regionalnym kapitale społecznym w Europie, 2005.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 3.2.2.1

Niezwykle ważne jest rozstrzygnięcie, czy podatek od osób prawnych powinien podlegać harmonizacji i jak powinna być zdefiniowana podstawa opodatkowania: czy według miejsca siedziby głównej (~~Home State Taxation — HST~~), czy według wspólnej podstawy opodatkowania (~~Common Corporate Consolidated Tax Base — CCCTB~~)?

Punkt 3.2.2.2

Skreślić

Punkt 3.2.2.3

Skreślić

Punkt 3.2.2.4

Skreślić

Uzasadnienie

Dyskusja nad możliwymi rozwiązaniami z zakresu polityki fiskalnej nie ma tym tekście istotnego znaczenia. Nie jest to także zadaniem opinii.

Wynik głosowania:

Za: 20

Przeciw: 50

Wstrzymało się: 3

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej

COM(2005) 375 wersja ostateczna — 004/0146 (COD)

(2006/C 185/06)

W dniu 15 listopada 2005 r. na mocy art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 lutego 2006 r. Sprawozdawcą była **Sylvia SCIBERRAS**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dn. 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 131 głosami za, przy 3 głosach wstrzymujących się, następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Traktat Amsterdamski wszedł w życie w 1999 r. Jednym z celów tego Traktatu jest utrzymanie i rozwijanie „... Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w którym przepływ osób jest zapewniony w powiązaniu z odpowiednimi środkami w dziedzinie kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji i walki z przestępczością⁽¹⁾.”

1.2 Oznaczało to rewolucyjny krok naprzód polegający na tym, że polityka migracyjna została przeniesiona z trzeciego filaru Unii Europejskiej, opartego na współpracy międzyrządowej, do pierwszego filaru, w którym inicjatywa polityczna należy do Komisji Europejskiej. Dzień 1 maja 2004 r. oznaczał także początek nowej fazy w dziedzinie polityki migracyjnej w 25 państwach członkowskich, ponieważ nastąpiło dalsze rozszerzenie stopniowego przejścia od polityki krajowej do polityki wspólnej.

1.3 W dniu 7 grudnia 2005 r. prezydencji brytyjskiej udało się doprowadzić do zawarcia porozumienia w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007-2013, stanowiącej ramy finansów unijnych w kolejnym okresie⁽²⁾.

1.4 W dziale „Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość” przejawem troski o bezpieczeństwo obywateli UE w 25 państwach członkowskich są wydatki przewidziane na różne inicjatywy w takich dziedzinach, jak ochrona granic. Wydatki w ramach tego działu mają znacznie wzrosnąć w ciągu najbliższych ośmiu lat. Istnieją jednak także inicjatywy w dziedzinie polityki społecznej, znajdujące odzwierciedlenie w projektach społecznych takich, jak Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców i fundusz integracji, których celem jest poprawa obsługi imigrantów w państwach członkowskich.

⁽¹⁾ Artykuł 1 b).

⁽²⁾ Opinia EKES-u z 19 stycznia 2006 r. w sprawie: „Prawa podstawowe a wymiar sprawiedliwości”, sprawozdawca: Brenda King (Dz.U. C 69 z 21.3. 2006).

Opinia EKES-u z 14 lutego 2006 r. w sprawie: „Zarządzanie przepływami migracyjnymi”, sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière (Dz.U. C 88 z 11.4.2006).

Opinia EKES-u z 14 grudnia 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007-2013, sprawozdawca: Miguel Cabra de Luna (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).

1.5 Rada Europejska w Salonikach w 2003 r. także podkreśliła „potrzebę zbadania legalnych środków migracji do UE obywateli państw trzecich, biorąc pod uwagę możliwości państw członkowskich”⁽³⁾.

1.6 W rozważaniach prowadzonych w tym kontekście, w szczególności gdy chodzi o ocenę zdolności poszczególnych państw członkowskich do przyjęcia imigrantów, trzeba brać pod uwagę nie tylko liczbę ludności, powierzchnię i rozmiar gospodarki poszczególnych państw, ale także obecną liczbę imigrantów i natężenie przepływów migracyjnych. Wielkości tych nie da się z kolei dokładnie ocenić bez harmonizacji metadanych statystycznych (zasad gromadzenia danych) we wszystkich państwach członkowskich, aby zapewnić wewnętrzną spójność z statystykami na poziomie UE.

1.7 Brak harmonizacji statystyk może być częściowo spowodowany różnicami w definicji migracji, które z kolei mogą być wynikiem różnic w prawodawstwie dotyczącym migracji. Występuje także nieefektywność i niedociągnięcia w gromadzeniu danych, które utrudniają wprowadzenie i rozwój stopniowej harmonizacji.

1.8 Ponadto, nielegalna imigracja i nielegalna praca są częstym i nasilającym się zjawiskiem, które wynikają po części z ograniczeń nałożonych na imigrację odbywającą się drogą legalną. To właśnie w dziedzinie nierejestrowanej migracji pomiary statystyczne częściej okazują się niedokładne. Szczególnie w tym wypadku wielkości i metody obliczeń statystycznych w wykonaniu krajowych urzędów statystycznych znacznie różnią się od siebie co sprawia, że harmonizacja metadanych przez państwa członkowskie staje się coraz bardziej niezbędna. Przykładowo, w Stanach Zjednoczonych kwestia niedoszacowania liczby nielegalnych imigrantów wystąpiła w formie dyskusji odnośnie tego czy danych ze spisu powszechnego nie należy przypadkiem skorygować na podstawie uzyskanych techniką doboru próby danych na temat niezarejestrowanych mieszkańców. Poza technikami doboru próby istnieją także inne metody, które można wykorzystać przy gromadzeniu danych statystycznych. Na przykład we Francji w zbieranie danych statystycznych zaangażowane są władze lokalne.

⁽³⁾ Punkt 30 Konkluzji Prezydencji.

1.9 Projekt Traktatu konstytucyjnego uznaje: „prawo Państw Członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub prowadzonej na własny rachunek”⁽⁴⁾. EKES wyraził w swojej opinii pogląd, że ograniczenie to nie stanowi przeszkody w osiągnięciu przez UE wysokiego stopnia harmonizacji ustawodawstwa w kwestii napływu imigrantów zarobkowych. EKES podkreślił potrzebę prowadzenia przez UE aktywnej polityki w zakresie migracji ekonomicznej i harmonizacji prawodawstwa.⁽⁵⁾

1.10 Dalszy rozwój ram prawnych dotyczących imigracji usprawiedliwiają częściowo realia demograficzne i realizacja strategii lizbońskiej. EKES zauważył, że „ewolucja demograficzna zachodząca w UE oraz strategia lizbońska wskazują na konieczność dysponowania przez Unię aktywnymi politykami w zakresie przyjmowania imigrantów zarobkowych. Pomimo, że każdy kraj ma własne potrzeby oraz cechy charakterystyczne, wspólną cechą wszystkich państw członkowskich jest otwarcie dróg dla migracji zarobkowej⁽⁶⁾”. Unia Europejska oraz państwa członkowskie potrzebują prawodawstwa, które stworzy legalne i przejrzyste możliwości dla imigracji zarobkowej. Komitet uznaje, iż jakkolwiek akcent kładzie się na ekonomiczne aspekty migracji, podejście to jest samo w sobie zawężone i przyznaje, że państwa członkowskie potrzebują także aktywnej polityki odnośnie migracji ze względów pozaekonomicznych.

1.11 Nasilone ruchy migracyjne są także przyczyną trudności dostosowawczych w krajach przyjmujących imigrantów w wyniku presji wywieranej na służby publiczne a także możliwych konsekwencji dla rynku pracy. Konsekwencje te różnią się w zależności od zdolności absorpcyjnej kraju przyjmującego. Do właściwego poinformowania opinii publicznej odnośnie konsekwencji ruchów migracyjnych niezbędne są dokładne dane statystyczne, które ponadto byłyby porównywalne w różnych państwach członkowskich. Dokładne statystyki mogą się także przyczynić do zwalczania tendencji ksenofobicznych, jakie pojawiają się w opinii publicznej w postaci twierdzeń typu: „imigranci zabierają pracę miejscowej ludności” albo „przeżywamy najazd imigrantów”.

1.12 Dostępność rzetelnej informacji statystycznej może przyczynić się do stworzenia wspólnych ram prawnych, które zapewniłyby ochronę praw imigrantów. Komitet zachęca Komisję do zaakcentowania ważności dokładnego zestawienia i interpretacji informacji statystycznych w celu uniknięcia błędnej interpretacji danych.

1.13 Z uwagi na to, że imigranci stanowią istotny odsetek siły roboczej, przy realizacji celu mobilności rynku pracy w UE należy wziąć pod uwagę skutki restrykcji nałożonych na przepływy siły roboczej pomiędzy państwami członkowskimi i na przemieszczenia pracowników-imigrantów spoza UE. Ponadto, przepływy pracowników wewnątrz Unii mogą złagodzić trud-

ności dostosowawcze w przyjmujących imigrantów gminach o niższej zdolności absorpcyjnej.

1.14 EKES reprezentuje stanowisko, że tylko wtedy można zagwarantować poszanowanie praw człowieka i ochronę ludzkiej godności każdej jednostki, jeśli wszelkie procesy gromadzenia/przetwarzania danych osobowych w celach statystycznych i/lub inne wypadki oficjalnego wykorzystania danych osobowych zgromadzonych w ten sposób, będą w wysokim stopniu chronione przed nieprawidłowościami procedury i innymi nadużyciami.

2. Znaczenie danych statystycznych w obrębie ram prawnych

2.1 Informacje statystyczne odzwierciedlające sytuację polityczną społeczną i ekonomiczną oraz ogólne nastawienie w krajach Unii wobec zagadnienia migracji mogą mieć wpływ i ułatwić sformułowanie, analizę i przegląd polityki wobec migracji w tych krajach.

2.2 Dokładne dane statystyczne są bardzo ważne dla nakreślenia precyzyjnego obrazu imigrantów w krajach UE, w tym ich liczby i innych cech demograficznych. Komitet wzywa Komisję do zaakcentowania potrzeby posiadania dokładnych danych statystycznych w tej dziedzinie, tak aby państwa członkowskie uznały wagę zagadnienia i przeznaczyły na nie większe środki.

3. Dane na temat migracji

3.1 Należy pamiętać o cechach współczesnej migracji. Przede wszystkim, przeważa kierunek ze wschodu na zachód w poszukiwaniu lepszych warunków życia. Po drugie, do nowych krajów UE napływa więcej imigrantów spoza Unii Europejskiej, wyraźnie zachęconych perspektywą potencjalnych korzyści, jakie kraje te mogą odnieść z członkostwa w Unii oraz możliwością wykorzystania tychże państw jako punktu przezrutowego do dalszej drogi na Zachód. Informacje statystyczne na temat wzorców migracji mają dla państw członkowskich zasadnicze znaczenie w analizie byłych i obecnych ruchów migracyjnych oraz w przewidywaniu przyszłych ruchów. Dotyczy to także oceny ich oddziaływania i potencjału w odniesieniu do aspektów demograficznych, społecznych i ekonomicznych, co z kolei będzie miało wpływ na politykę w tych dziedzinach.

4. Korzyści prawne wynikające z gromadzenia danych statystycznych

4.1 Większość państw członkowskich UE wypracowała szczegółowe statystyki odnośnie kraju pochodzenia osób poszukujących azylu. Tym niemniej nadal bardzo potrzebne są dogłębsze statystyki sporządzane w oparciu o wspólne kryteria państw członkowskich, które umożliwiłyby w przyszłości porównania międzynarodowe.

⁽⁴⁾ Artykuł III -267, punkt -5.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u z 9.6.2005 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, sprawozdawca – Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 286 z 17.11.2005).

⁽⁶⁾ Przypis nr 5 (do punktu 1.5).

4.2 Proponowane uregulowania w sprawie wspólnych ram prawnych odnośnie gromadzenia i opracowywania danych statystycznych są niezbędne zwłaszcza w krajach nie posiadających centralnej bazy danych na temat migracji i azylu, zaś różne władze prowadzą własne bazy danych.

4.3 Jednym z najistotniejszych zadań jakie ma do odegrania statystyka jest wpływ na opracowywanie i przegląd polityki. Przykładowo, jeśli statystyka wykazała, że wśród imigrantów nie mających uregulowanego statusu znajdują się dzieci, małoletni bez opieki, kobiety w ciąży i osoby niepełnosprawne, doprowadziło to do wypracowania krajowych polityk w sprawie zwolnienia „grup wymagających szczególnego traktowania” z ośrodków odosobnienia oraz w sprawie „małoletnich bez opieki”. Dlatego też dalsze uszczegółowienie statystyk umożliwiające uzyskanie większej ilości danych demograficznych i społeczno-ekonomicznych, włączając te dotyczące używanego języka, poza informacjami o liczbie imigrantów, wywiera wpływ na politykę. Może mieć to także konsekwencje dla integracji imigrantów na rynku pracy.

4.4 Dokładniejsze i pełniejsze statystyki pozwalają na sporządzenie lepszych prognoz, co z kolei stanowi podstawę przyszłego planowania, np. środków finansowych. Statystyki ułatwiają też znacznie alokację środków. Przykładowo, jeśli statystyki roczne wskazują, że mamy do czynienia z systematycznie zwiększającą się liczbą małoletnich imigrantów bez opieki i o nieuregulowanym statusie, należy zaplanować lub zwiększyć środki aby zapewnić możliwości zakwaterowania i usługi wspierające dla tej grupy.

4.5 Właściwe prowadzenie statystyk przyczyni się do zapewnienia, że świadczone usługi zaspokajają potrzeby ich odbiorców, oraz, że rozdysponowanie zasobów pomiędzy państwa członkowskie odbywa się w sposób sprawiedliwy i proporcjonalny.

4.6 Ponadto, analiza porównawcza wszystkich przepisów prawnych stosowanych w odniesieniu do imigracji w 25 państwach członkowskich zdecydowanie pomogłaby Komisji Europejskiej w lepszej koordynacji polityki wobec imigracji na poziomie UE. Jakkolwiek kwestia imigracji wchodzi w skład trzeciego filaru polityki Unii, jaki tworzą sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, obywatele UE, zwłaszcza w krajach dotkniętych tym zjawiskiem, naciskają oraz usilniej na jej uregulowanie na poziomie wspólnotowym. Celem takiej analizy byłoby wypracowanie harmonizacji statystyk w celu uzyskania większej spójności polityki UE wobec imigracji.

4.7 Wiarygodne dane statystyczne i badania ankietowe na temat charakterystyki nielegalnych imigrantów pomogłoby państwom członkowskim w analizie przyczyn imigracji o nieuregulowanym statusie. Dane takie mogłyby obejmować pochodzenie społeczno-ekonomiczne imigrantów, ich kwalifikacje, aspiracje oraz przyczyny, dla których zdecydowali się wyemigrować. Badania takie mogłyby doprowadzić do poprawy jakości informacji o imigrantach i lepszej organizacji środków przeznaczanych na ich potrzeby, np. na programy edukacyjno-szkoleniowe tworzone dla nich. Gromadzenie danych statystycznych dotyczących takich aspektów, jak liczba imigrantów, którzy otrzymali informację o wnioskach o ochronę międzynarodową czy ilość wniosków — złożonych,

przyjętych i odrzuconych — o różne rodzaje statusu (art. 4), jest także konieczne do sformułowania kierunków polityki ochrony imigrantów. Gromadzenie i przetwarzanie danych powinno się odbywać pod kontrolą władz publicznych państw członkowskich, dysponujących dodatkowymi środkami — ludźmi, kwalifikacjami, narzędziami. Władze te powinny zapewnić poufność wymaganych danych osobowych i przedkładać roczne sprawozdania swym parlamentom. Zestawienie takich informacji i danych statystycznych wymaga wspólnych wysiłków ze strony państw członkowskich w postaci zaangażowania zawodowych tłumaczy ustnych, którzy mogliby porozumiewać się z imigrantami w celu uzyskania wszystkich danych niezbędnych do pomyślnego przeprowadzenia ankiety. Taka metoda zbierania danych pomogłaby także państwom członkowskim w realizacji odpowiednich polityk. Wspomniane powyżej programy przyczyniają się do zintegrowania imigrantów ze społeczeństwami państw członkowskich, przy czym istnieją dostępne środki finansowe na zbieranie danych m. in. na temat pochodzenia społecznego imigrantów. Takie instrumenty statystyczne mogłyby także być pomocne dla instytucji takich jak europejskie centrum monitorowania ochrony praw człowieka.

4.8 Potrzebne są także statystyki dotyczące ośrodków odosobnienia i „otwartych” ośrodków przyjmujących nielegalnych imigrantów, aby skłonić Komisję Europejską do zaproponowania pewnej formy wspólnej polityki w tym zakresie.

4.9 Państwa członkowskie powinny także współpracować przy zestawianiu danych na temat zatrudnienia (legalnego i nielegalnego) oraz zakwaterowania imigrantów. Dane te dałyby 25 państwom członkowskim UE przegląd tendencji, co mogłoby przynieść działania zmierzające do poprawy warunków życia i pracy tychże imigrantów. W takim przypadku państwa członkowskie byłyby zobowiązane do zapewnienia poufności wymaganych danych osobowych, a odpowiednie służby — do przedkładania rocznych sprawozdań swym parlamentom.

4.10 Statystyki można byłoby także wykorzystać w kampaniach na rzecz zwiększenia wrażliwości oraz kampaniach na rzecz integracji. Dane statystyczne, zwłaszcza dotyczące położenia społecznego i wykształcenia imigrantów, mogłyby pomóc obywatelom UE w zintegrowaniu tych imigrantów. Dlatego też Komitet zachęca Komisję do podkreślenia wagi danych o charakterze społecznym i edukacyjnym.

4.11 Statystyki na temat wydatków poniesionych przez kraj przyjmujący w związku z kontrolą, umieszczeniem w ośrodkach odosobnienia, powrotem i integracją imigrantów także mają wielkie znaczenie dla wypracowania przez 25 państw UE pewnej formy wspólnego funduszu i polityki wobec imigracji opartej na solidarności. Statystyki mogą się także przyczynić do lepszej oceny potrzeb w zakresie finansowania.

4.12 Komitet zachęca Komisję do wprowadzenia nowych kryteriów przybycia imigrantów drogą powietrzną lądową lub morską, w celu uzyskania bardziej wszechstronnych statystyk w sprawie zapobiegania nielegalnemu wjazdowi i pobytowi (art. 5) oraz poprawy źródeł danych i dotyczących ich norm (art. 9).

5. Potrzeba zapewnienia imigrantom ochrony międzynarodowej

5.1 W ostatnich latach Europa była świadkiem napływu nielegalnych imigrantów z Afryki Subsaharyjskiej i innych państw afrykańskich. Pozbawieni uregulowanego statusu imigranci i osoby poszukujące azylu często są uciekinierami ze swoich krajów w obawie przed prześladowaniami na tle religijnym, rasowym lub politycznym, jak również przed wojną domową, głodem, ubóstwem, klęskami żywiołowymi i kryzysem gospodarczym. Wielu z nich było świadkami zadawania śmierci, tortur lub innych okrucieństw członkom ich rodzin i/lub zostało on nich odseparowanych. Ich przeżycia doznane w trakcie podróży często pozostawiają u nich urazy psychiczne, co sprawia, że czują się oni zagrożeni i potrzebują pomocy. Dokładna informacja statystyczna na temat decyzji o emigracji pozwala na określenie przyczyn imigracji i pomaga w opracowaniu i ocenie polityki wobec azylu i handlu ludźmi.

5.2 Kraje przyjmujące imigrantów nie posiadających uregulowanego statusu i wszystkie osoby, które będą się nimi zajmować aby być w stanie zapewnić im ochronę, muszą przestrzegać międzynarodowych zobowiązań z tytułu praw człowieka oraz krajowych przepisów prawnych odnoszących się do imigracji i uchodźców. Siły bezpieczeństwa (wojsko i policja) krajów przyjmujących są początkowo zobowiązane do zapewnienia interwencji ratujących życie oraz minimalnego unijnego standardu przyjęcia. W tym drugim przypadku chodzi o zapewnienie pomocy medycznej, jeśli jest ona potrzebna, a także ustaleniu, o ile to możliwe, kraju pochodzenia imigranta o nieuregulowanym statusie i innych danych demograficznych. Imigrantowi przysługuje też podstawowe prawo do informacji o tym jak ubiegać się o azyl. Dla sformułowania polityki ochrony imigrantów niezbędne jest także zbieranie danych statystycznych, takich jak liczba imigrantów poinformowanych o wnioskach o ochronę międzynarodową, o liczbie złożonych wniosków, o liczbie wniosków rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie w odniesieniu do różnego rodzaju statusu (art. 4).

5.3 Kraje przyjmujące muszą przestrzegać międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie praw człowieka, do czego zobowiązały się w momencie podpisania międzynarodowych lub regionalnych konwencji/deklaracji/traktatów. Unia Europejska, przy pomocy zasadniczych instrumentów swojego dorobku prawnego, wymaga od państw członkowskich przystąpienia do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., Protokołu dodatkowego do tej Konwencji z 1967 r. i do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zasadniczym dokumentem leżącym u podstaw tych Konwencji była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., zawierająca prawo do ubiegania się o azyl. Konwencja dotycząca statusu uchodźców jest zasadniczą częścią międzynarodowych ram praw człowieka. W późniejszym okresie przyjęto kolejne konwencje, w tym Konwencję o prawie zakazu stosowania tortur z 1984 r. i Konwencję o prawach dziecka (⁷). Państwa członkowskie muszą także przestrzegać dyrektyw UE, w szczególności 2003/9/WE ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania (⁸), 2004/83/WE w sprawie minimalnych norm uznawania i statusu (⁹) oraz 2005/85/WE w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (¹⁰).

5.4 Dlatego też zasadnicze znaczenie ma przestrzeganie tych konwencji przez kraje przyjmujące, aby przede wszystkim zapewnić podstawową ochronę osobom ubiegającym się o azyl przed „nieczystymi zagraniem” jakie mogłyby mieć miejsce przed rozpatrzeniem ich podania o azyl i przyznania im statusu uchodźców ze względów humanitarnych lub innych.

5.5 Analizy porównawcze dotyczące stosowania w państwach członkowskich definicji imigracji zawartych w art. 2 oraz stosowania wspomnianego art. 4 (oba artykuły pochodzą z wymienionego powyżej źródła) przyczyniają się w znaczącym stopniu do zapewnienia międzynarodowej ochrony imigrantów.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

(⁷) Allan Mackey (sędzia migracyjny, Wielka Brytania). Referat pt. „Policies serving migratory purposes and the need to assure protection to asylum seekers and refugees” przedstawiony na seminarium TAIEEX, Malta, 15-16 grudnia 2005 r.

(⁸) Opinia EKES-u z 7.11.2001 w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w Państwach Członkowskich. Sprawozdawcy: Dario Mengozzi i Luis Miguel Pariza (Dz. U. C 48 z 21.2.2002).

(⁹) Opinia EKES-u z 13.5.2002 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady odnośnie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy. Sprawozdawca: An Le Nouail Marlière (Dz. U. C 221 z 17.9.2002).

(¹⁰) Opinia EKES-u z 6.4.2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady odnośnie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich. Sprawozdawca: Vitor Melícias (Dz. U. C 193 z 10.7.2001).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie właściwości, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych

COM(2005) 649 wersja ostateczna — 2005/0259 (CNS)

(2006/C 185/07)

Dnia 13 lutego 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 20 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Daniel RETUREAU**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 3, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie opinii Komitetu

1.1 Projekt rozporządzenia dotyczy dziedziny objętej artykułem 65 TWE, a jego podstawą prawną jest artykuł 61 lit. c) tegoż traktatu; zważywszy na szczególny charakter należności z tytułu obowiązku alimentacyjnego i ich windykacji w kontekście transgranicznym, zgodny jest on z zasadą proporcjonalności i pomocniczości zarówno w odniesieniu do instytucji sądowych i prawa krajowego, jak i w stosunku do osób podlegających danemu orzecznictwu.

1.2 Problematyka poruszona we wniosku dotyczy zarówno prawa rodzinnego, jak i windykacji należności; w aspekcie socjalnym natomiast wiąże się z ryzykiem pauperyzacji, które również wymaga rozważenia.

1.3 Projekt odpowiada również wymogom jasności i bezpieczeństwa prawnego dla stron sporu, stron trzecich zaangażowanych w sprawę i właściwych organów administracji; zapewnia on również ochronę danych osobowych przed wykorzystaniem poza ramami rozstrzygnięcia sporu czy wywiązania się z obowiązku alimentacyjnego dłużnika.

1.4 Komitet popiera inicjatywę prawodawczą Komisji — z zastrzeżeniem uwag szczegółowych — oraz wyraża zadowolenie z wysiłków na rzecz stanowienia dobrego prawa, zwłaszcza poprzez przeprowadzenie wcześniejszych konsultacji oraz wstępne badania wpływu, które poprzedziły właściwą pracę redakcyjną wysokiej jakości nad tekstem wniosku; zgadza się również z wyborem formy rozporządzenia oraz z przyjętą podstawą prawną, która lepiej odpowiada harmonizacji tej dziedziny, w przypadku gdy pojawia się w niej czynnik europejski, pomimo różnic, które i tak nadal będą występować pomiędzy prawodawstwami poszczególnych krajów.

1.5 Niewiele państw członkowskich ratyfikowało konwencję haską o prawie właściwym dla zobowiązań alimentacyjnych, jednak większość (17 z 25) ratyfikowała konwencję o wykonywaniu orzeczeń w tej dziedzinie. Tym niemniej wykonanie takiego orzeczenia może okazać się niemożliwe, choć zostało ono podjęte w innym państwie — stronie konwencji, ze względu na zgłoszone zastrzeżenia oraz na możliwość przeciwstawienia *a priori* przepisów dotyczących wewnętrznego porządku prawnego orzeczeniu wydanemu za granicą. Taka sytuacja stanowi przeszkodę dla swobodnego przepływu orzecznictwa sądowego w przestrzeni wspólnotowej i należy wobec tego doprowadzić do jej zniesienia.

1.6 Komitet zachęca wobec tego Radę do przyjęcia proponowanego rozporządzenia, które zapewni bezpieczeństwo prawne i udostępni realne środki egzekwowania należności z tytułu zobowiązań alimentacyjnych w kontekście transgranicznym, co leży w interesie Europejczyków obu płci.

1.7 Komitet zwraca się na koniec do Zjednoczonego Królestwa i do Republiki Irlandii o rozważenie możliwości podporządkowania się temu rozporządzeniu (*opt in*) oraz do rządu Danii o ułatwienie wykonywania orzeczeń w sprawach alimentacyjnych zgodnie z ratyfikowaną przez ten kraj konwencją haską w sprawie wykonywania zobowiązań alimentacyjnych oraz o uwzględnienie możliwości doraźnej współpracy z innymi państwami członkowskimi w tym celu, kiedy przedłożona jej zostanie prośba w takiej sprawie.

2. Wniosek Komisji

2.1 Geneza wniosku, wymiar międzynarodowy

2.1.1 Przyjęty dnia 30 listopada 2000 r. program wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach cywilnych zawiera wezwanie do zniesienia procedury dotyczącej postanowień sądu o wykonaniu orzeczeń zagranicznych na korzyść wierzycieli alimentacyjnych, którzy są już objęci rozporządzeniem „Bruksela I”⁽¹⁾ w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych. Program ten wskazuje skądinąd, że czasami niezbędne będzie, w ramach harmonizacji procedur, ustanowienie pewnych wspólnych zasad dotyczących postępowania sądowego, dążenie do skuteczniejszego wykonywania w danym państwie członkowskim orzeczeń sądowych wydanych w innym państwie członkowskim, w szczególności poprzez określenie składników majątku dłużnika.

2.1.2 Wzajemne uznawanie musi się wpisać w ramy współpracy między organami sądowymi państw członkowskich i może zostać osiągnięte poprzez harmonizację przepisów kolidujących.

2.1.3 Haska Konferencja Prawa Prywatnego Międzynarodowego przygotowuje modernizację istniejących konwencji. Zdaniem Komisji działania wspólnotowe i działania podejmowane na forum międzynarodowym uzupełniają się. Inicjatywa haska doprowadzi następnie do ściślejszej współpracy z krajami trzecimi i może przynieść wyniki nadające się do zastosowania na szczeblu Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Rozporządzenie WE nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych

2.2 Cele wniosku w sprawie rozporządzenia

2.2.1 Proponuje się w nim usunięcie wszelkich przeszkód, które uniemożliwiają dochodzenie roszczeń alimentacyjnych w jednym państwie członkowskim Unii Europejskiej przez wierzyciela alimentacyjnego zamieszkałego w innym państwie członkowskim.

2.2.2 Wierzyciele ci powinni mieć możliwość uzyskania w bezpłatny sposób bezpośredniego tytułu egzekucyjnego ważnego w europejskiej przestrzeni sądowej, który pozwoliłby na osiągnięcie regularnego płacenia należnych kwot.

2.2.3 Konieczny staje się jednolity instrument na miarę ambicji, który objąłby wszystkie istotne dziedziny współpracy sądowniczej w sprawach cywilnych, gdyż nie istnieje w tym zakresie żaden jednolity system. Pojęcie alimentów i pojęcie wierzyciela alimentacyjnego są różne w zależności od kraju, a zastrzeżenia konwencji haskiej z 1973 r. (artykuł 26), która na razie ma pierwszeństwo stosowania nad prawem wspólnotowym umożliwiają przeciwstawienie się wykonaniu orzeczenia. Proponuje się zniesienie tego zastrzeżenia — przewidzianego w artykule 71 rozporządzenia Bruksela I — poprzez instrument *ad hoc* umożliwiający regularne odzyskiwanie wierzytelności alimentacyjnych.

2.3 Treść wnioskowanego rozporządzenia

2.3.1 Harmonizacja przepisów prawa kolizyjnego; jeśli prawo właściwe zostanie określone przepisami zharmonizowanymi, łatwiejszy stanie się swobodny przepływ orzeczenia, które jest wydawane na podstawie prawa wystarczająco i niezależnie powiązanego z sytuacją rodzinną wierzyciela i dłużnika.

2.3.2 Uznanie orzeczenia i jego charakter pozwalający na jego bezpośrednie wykonanie na całym obszarze Unii Europejskiej.

2.3.3 Konkretnie środki wykonawcze podejmowane przez kraj zamieszkania dłużnika, w tym dostęp do informacji o sytuacji ekonomicznej dłużnika oraz ustanowienie instrumentów prawnych umożliwiających bezpośrednie pobieranie należnych świadczeń z wynagrodzenia za pracę i z rachunków bankowych.

2.3.4 Nadanie bardziej szczególnego charakteru wierzytelnościom alimentacyjnym; zacieśnienie współpracy sądowniczej w sprawach cywilnych: w tym celu do rozporządzenia załączono ujednolicone wzory aktów.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet uznaje potrzebę odrębnego rozporządzenia dotyczącego odzyskiwania wierzytelności alimentacyjnych w sprawach transgranicznych oraz wyważony charakter wniosku. Jako *lex specialis* rozporządzenie ma prymat nad ogólnymi przepisami dotyczącymi współpracy w sprawach cywilnych; przywraca ono pierwszeństwo prawa wspólnotowego w dziedzinie

do chwili obecnej z niego wyłączonej z woli państw, jednocześnie nie zmieniając prawa wewnętrznego państw członkowskich.

3.2 Przewidziany tryb określania majątku dłużnika i ściągania należności zapewniają poszanowanie poufnego charakteru danych i prawa do prywatności. Jednak dłużnik zobowiązany jest do powiadamiania wierzyciela i sądownictwa kraju orzeczenia o zmianach pracodawcy czy rachunku bankowego.

3.3 Rozporządzenie proponuje wierzycielowi alimentacyjnemu rozwiązania nie pomijając jednocześnie prawa dłużnika do zakwestionowania świadczeń alimentacyjnych bądź do ponownego rozpatrzenia wysokości świadczenia przed sądem, który wydał pierwotne orzeczenie; wniosek o ponowne zbadanie orzeczenia zawiesza wszystkie środki egzekucyjne.

3.4 Orzeczenie wykonywane jest zgodnie z procedurą wykonawczą kraju jego wykonania bez względu na kraj, który wydał orzeczenie.

3.5 Wcześniejsze opublikowanie zielonej księgi^(?), zorganizowanie konsultacji i posiedzeń z ekspertami jak i zbadanie sytuacji w każdym państwie członkowskim pozwoliły opracować wniosek spójny, jasny, dobrze przemyślany z praktycznego punktu widzenia i który powinien umożliwić zniesienie ciągle pojawiających się przeszkód w odzyskiwaniu wierzytelności alimentacyjnych w sprawach transgranicznych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Artykuł 3

EKES jest zdania, że pierwszym elementem określającym właściwość sądową powinno być miejsce stałego zamieszkania wierzyciela alimentacyjnego i dlatego proponuje zmianę kolejności liter a) i b).

4.2 Artykuł 15

Komitet uważa, że uprawnienie wierzyciela alimentacyjnego do roszczeń powinno być zawsze określane według przyznającego mu je prawa; dlatego też niedopuszczalne jest odwoływanie się do innego prawa, odbierającego mu to uprawnienie, o ile nie będzie to uzasadnione dopuszczonymi przez rozporządzenie ważnymi względami porządku publicznego.

4.3 Artykuł 35

Komitet jest zdania, że polecenie tymczasowego zamrożenia rachunku bankowego nie może być pełne, lecz ograniczone do kwot koniecznych do wypełnienia obowiązku alimentacyjnego; w przeciwnym razie posiadacz rachunku może zostać pozbawiony środków do życia przez czas nieokreślony, aż do dnia wydania orzeczenia co do istoty sprawy. Komitet jest zdania, że byłoby to rażąco niewspółmierne do zamierzonego celu.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

^(?) COM(2004) 254 końcowy

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent

COM (2005) 507 końcowy — 2005/0214 (COD)

(2006/C 185/08)

Dnia 15 grudnia 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 marca 2006 r. Sprawozdawcą była **Ursula ENGELEN-KEFER**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 103 do 19, przy 11 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia Komitetu

1.1 EKES pozytywnie ocenia zaproponowane przez Komisję cele i popiera ją, pomimo że odmiennie ocenia środki służące ich osiągnięciu.

1.2 Można mieć zwłaszcza wątpliwości co do tego, czy przepisy dotyczące odstępstw i wyjątków są przydatne z punktu widzenia faktycznego osiągnięcia celów. Odnosi się to z jednej strony do wyjątków w zakresie przenoszenia, a z drugiej do długich okresów przejściowych w stosunku do przepisów skracających okres stażu.

1.3 Przede wszystkim jednak cel, jakim jest zwiększenie mobilności i skuteczne zapewnienie dodatkowych dochodów w okresie emerytalnym, może zostać osiągnięty tylko wtedy, jeśli dostosowane zostaną zróżnicowane systemy podatkowe w poszczególnych państwach członkowskich.

1.4 W trakcie dalszych prac nad wnioskiem dotyczącym dyrektywy należy uwzględnić następujące kwestie:

- W celu eliminacji barier dla mobilności pracowników konieczne jest utworzenie obszernego, zharmonizowanego systemu, zarówno w odniesieniu do nabywania, jak i utrzymania oraz przenoszenia dodatkowych uprawnień emerytalno-rentowych. Należy przy tym wziąć pod uwagę skutki dla różnorodnych dodatkowych systemów emerytalno-rentowych w państwach członkowskich oraz możliwy wzrost wydatków w tychże systemach.
- Finansowy udział pracodawców w tworzeniu dodatkowych zabezpieczeń emerytalnych jest konieczny i pożądany. Dlatego też, w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji, niezbędne są przepisy przejściowe, umożliwiające pracodawcom sukcesywne dostosowanie systemów emerytalnych.

— Aby uwzględnić zasadnicze cele dyrektywy, terminy wdrożenia powinny być jak najkrótsze i uzależnione od faktycznych potrzeb krajowych.

— Ponadto należy zastanowić się nad ogólnym i nieograniczonym czasowo wyłączeniem niektórych modeli ubezpieczenia.

— Działaniom na rzecz eliminacji barier dla mobilności w zakresie dodatkowych systemów emerytalno-rentowych powinno towarzyszyć opracowanie odpowiednich przepisów w zakresie opodatkowania tych systemów.

2. Wprowadzenie

W dniu 20 października 2005 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent. Jest on uzasadniany wzrastającym znaczeniem dodatkowych systemów emerytalno-rentowych dla ubezpieczeń na wypadek starości, przez co istotną kwestią staje się likwidacja przeszkód dla mobilności. Należy przy tym wyeliminować bariery utrudniające zmianę miejsca pracy zarówno pomiędzy państwami członkowskimi, jak również wewnątrz nich samych.

2.1 Komisja wymienia następujące bariery wymagające eliminacji:

- warunki nabycia uprawnień emerytalno-rentowych,
- przepisy odnośnie do ochrony nieaktywnych uprawnień,
- uregulowania dotyczące możliwości przenoszenia uprawnień.

Ponadto, zdaniem Komisji, zwiększaniu mobilności służyć może również (lepiej) informowanie pracowników o wpływie zmiany pracodawcy na dodatkowe uprawnienia emerytalno-rentowe.

2.2 Zdaniem Komisji wniosek jest konsekwencją wieloletniej wymiany informacji i doświadczeń na szczeblu europejskim. Z powodu zróżnicowanych oczekiwań co do celu i środków działania Wspólnoty nie podjęto negocjacji zmierzających do uzyskania porozumienia między partnerami społecznymi.

2.3 Na podstawie art. 42 i 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Komisja pragnie za pomocą wniosku wprowadzić wspólne podstawy dla ukształtowania właściwych przepisów prawnych państw członkowskich. Celem jest zmniejszenie przeszkód w zakładaniu przedsiębiorstw w innych państwach członkowskich, spowodowanych problemami z uzyskaniem wykwalifikowanego personelu, który, poprzez przepisy odnoszące się do dodatkowych systemów emerytalno-rentowych, związany jest z innym przedsiębiorstwem.

2.4 Komisja uzasadnia wybór dyrektywy jako instrumentu prawnego tym, iż jedynie w taki sposób można zapewnić równowagę między niezbędnymi prawami pracowników do swobodnego przemieszczania się a równie niezbędną elastycznością ustawodawców krajowych w celu uwzględnienia w procesie wdrażania specyficznych właściwości dodatkowych systemów emerytalno-rentowych w każdym z krajów.

3. Treść wniosku

3.1 Zgodnie z definicjami dyrektywy 98/49/WE zdefiniowano w dyrektywie pojęcia stosowane w danym obszarze regulacji.

3.2 We wniosku ustanowiono zasadę, zgodnie z którą składki na dodatkowy system emerytalno-rentowy, wpłacone przez pracownika lub przez pracodawcę w imieniu pracownika, nie mogą podlegać utracie w momencie ustania zatrudnienia, nawet jeżeli takie składki nie spowodowały nabycia jakichkolwiek uprawnień do późniejszych wypłat emerytalno-rentowych. Należy zatem zapewnić, aby wpłacone składki mogły być wypłacone albo przeniesione.

3.3 W celu zapewnienia, że zwłaszcza młodzi pracownicy nie utracą swoich uprawnień w momencie zmiany pracodawcy, wiek minimalny, od którego można nabywać dodatkowe uprawnienia emerytalno-rentowe, nie powinien zdaniem Komisji przekraczać w państwach członkowskich 21 lat.

Ponadto okres oczekiwania, tj. okres, który musi upłynąć od momentu nawiązania stosunku pracy do chwili, w której pracownik może zostać członkiem dodatkowego systemu emerytalno-rentowego, powinien wynosić maksymalnie rok.

Podobnie tak zwany okres stażu, czyli okres, który musi upłynąć od momentu rozpoczęcia płacenia składek do chwili nabycia uprawnień, nie powinien przekraczać dwóch lat.

3.4 Zdaniem Komisji konieczne jest sprawiedliwe dostosowanie nieaktywnych uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych; państwom członkowskim pozostawia się decyzję, w jakiej formie i za pomocą jakich środków dokonają takiego dostosowania. Ponadto w odniesieniu do niewielkich uprawnień, dodatkowe systemy emerytalno-rentowe powinny mieć możliwość nie tylko przeniesienia uprawnień w wypadku zmiany pracodawcy, lecz również zwrotu całości wpłaconych składek, o ile uprawnienia nie przekroczą (określonego przez państwa członkowskie) progu.

3.5 W celu zwiększania mobilności i eliminacji utrudnień przy zmianie pracodawcy, należy ułatwić przenoszenie uzyskanych uprawnień z dodatkowego systemu emerytalno-rentowego dotychczasowego pracodawcy do analogicznego systemu nowego pracodawcy. Przeniesienie nie może między innymi prowadzić do strat finansowych, wynikających ze zróżnicowanych metod przeliczania lub nałożenia nadmiernych kosztów.

3.6 Pracownik powinien mieć prawo do zadecydowania, czy chce przenieść swoje uprawnienia, czy też pozostawić je w dotychczasowym systemie emerytalno-rentowym.

3.7 Wniosek przewiduje, iż na żądanie pracownika, i w określonym terminie, należy mu wyjaśnić, jaki wpływ będzie miała zmiana pracodawcy na uprawnienia z dodatkowego systemu emerytalno-rentowego.

3.8 Wdrożenie

Dyrektywa powinna zostać wdrożona w państwach członkowskich najpóźniej do dnia 1 lipca 2008 roku.

W odniesieniu do obniżenia okresu stażu do dwóch lat państwa członkowskie mogą wprowadzić dodatkowy okres wynoszący 60 miesięcy (liczony od 1 lipca 2008 roku). Wprowadzenie takiego okresu wymaga konkretnego uzasadnienia.

3.9 Ponadto kasy zapomogowe, przedsiębiorstwa tworzące rezerwy na wypłatę rent i emerytur, oraz dodatkowe systemy emerytalno-rentowe działające na zasadzie podziału mogą zostać na dowolny okres zwolnione z możliwości przeniesienia. Konieczne jest poinformowanie Komisji o konkretnych powodach takiego zwolnienia. Dane państwo członkowskie powinno poinformować, jakie działania zostały podjęte lub zaplanowane w celu wprowadzenia możliwości przeniesienia. Najpóźniej w 2018 roku należy sprawdzić, czy konieczne są dodatkowe środki poprawiające możliwość przeniesienia w odniesieniu do takich systemów.

4. Ocena ogólna

4.1 Ponieważ opinie partnerów społecznych w odniesieniu do zakresu i treści uregulowania na poziomie europejskim były zbyt rozbieżne, nie skorzystano z możliwości zawarcia umowy między partnerami społecznymi, o której mowa w art. 139 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

4.2 Jednakże w preambule ramowego porozumienia w sprawie umów o pracę na czas określony Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, Związek Europejskich Konfederacji Pracodawców i Przemysłu (UNICE) oraz Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego (CEEP) uznały, że „konieczne są innowacje w zakładowych systemach socjalnych w celu dopasowania ich do obecnych warunków, a w szczególności umożliwienia przenoszenia uprawnień”.

4.3 Uwidacznia to wspólny zamysł, zgodnie z którym należy zasadniczo rozpatrzyć konieczność ujednolicenia podstaw prawnych odnoszących się do nabywania i utrzymywania dodatkowych uprawnień emerytalno-rentowych. Chociaż kontekst umów o pracę na czas określony jest inny niż w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników, strony porozumienia uznają, iż warunki zatrudnienia zmieniają się, co wywołuje potrzebę dostosowania zakładowych systemów socjalnych.

4.4 Odpowiada to zresztą istotnej roli, którą odgrywają partnerzy społeczni w większości państw członkowskich przy opracowywaniu dodatkowych systemów emerytalno-rentowych. Jako że zakres środków działania partnerów społecznych ogranicza się (lub musi się ograniczać) do szczebla krajowego, zamiar Komisji opracowania dyrektywy wydaje się stosowny.

4.4.1 Szczegółowe zasady systemów dodatkowych emerytur lub rent powinny być ustalane na szczeblu państw członkowskich, także poprzez układy zbiorowe z udziałem partnerów społecznych. Na szczeblu europejskim, przepisy odnośnie warunków nabywania uprawnień powinny zatem skupiać się na podstawowych zasadach i stanowić wytyczne dla środków podejmowanych na szczeblu krajowym, pozostawiając tym samym partnerom społecznym wystarczająco duży margines swobody do prowadzenia negocjacji zbiorowych.

4.4.2 Należy zastąpić art. 4 dyrektywy następującym tekstem: „W sytuacji, gdy ustala się warunki nabywania uprawnień, takie jak wiek minimalny, okres oczekiwania i/lub stażu, warunki te powinny być sprawiedliwe i oparte na obiektywnych (i niedyskryminacyjnych) zasadach”.

4.5 Zmiana pracodawcy może mieć negatywny wpływ na nabywanie i wysokość dodatkowych uprawnień.

Wpływa to na decyzję pracownika odnoszącą się do zmiany miejsca pracy, nawet jeżeli taka decyzja zależy od szeregu innych czynników.

4.6 Przede wszystkim ze względu na rozwój demograficzny, świadczenia z państwowych systemów emerytalno-rentowych nie wystarczą w przyszłości dla zapewnienia standardu życia, nawet w tych państwach członkowskich, w których państwowy system emerytalno-rentowy pozostaje głównym źródłem dochodu w okresie emerytalnym. Tym sposobem dodatkowe systemy emerytalno-rentowe zyskują na znaczeniu, nawet jeśli przemiany demograficzne mogą na nie wpłynąć negatywnie.

4.7 Uznając zasadniczy cel europejskiego jednolitego rynku, jakim jest zapewnienie swobodnego przepływu osób, ale również z uwagi na konieczność poprawy warunków ramowych dla dodatkowych systemów emerytalno-rentowych, należy pozytywnie ocenić inicjatywę Komisji, zmierzającą do eliminacji barier dla mobilności, występujących w dodatkowych systemach emerytalno-rentowych.

4.8 Ponadto art. 40 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zawiera zobowiązanie dla Rady, stanowiąc iż Rada „[...] uchwala w drodze dyrektyw lub rozporządzeń środki niezbędne do wprowadzenia w życie swobodnego przepływu pracowników [...]”. W ten sposób art. 40 dodatkowo wzmacnia podstawę wniosku, wynikającą z art. 42.

4.9 Eliminacja barier w zakresie mobilności ma również duże znaczenie dla osiągnięcia zasadniczego celu strategii lizbońskiej, jakim jest wzmocnienie europejskiego obszaru gospodarczego poprzez stworzenie społeczeństwa opartego na wiedzy. Społeczeństwo oparte na wiedzy stanowi warunek rozwoju społecznego, a jednocześnie najważniejszą siłę produkcyjną. Opiera się ono na innowacjach i bogactwie pomysłów obywateli. Do jego wzmocnienia konieczna jest stała

wymiana wiedzy i doświadczeń. W dużym stopniu może się do tego przyczynić mobilność pracowników. Zabezpieczenie spójności społecznej jest jednym z celów strategii lizbońskiej. Również z tego względu należy poprzeć cele wniosku Komisji.

4.10 Ponadto należy zauważyć, iż już w rozporządzeniu Rady 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie zastosowania systemów zabezpieczeń społecznych do pracowników najemnych i ich rodzin, przemieszczających się w obrębie Wspólnoty, podjęto zagadnienie eliminacji niekorzystnych skutków (również) dla systemów zabezpieczeń emerytalnych. Jednym z pierwszych instrumentów polityki społecznej powinno być wyeliminowanie barier oraz negatywnych skutków swobodnego przepływu osób. Z tego względu wniosek Komisji stanowi konsekwentną kontynuację tej polityki, zwłaszcza mając na uwadze istniejącą lukę regulacyjną w odniesieniu do systemów dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, która musi zostać zlikwidowana wobec wzrastającego znaczenia takich systemów dla zapewnienia standardu życia w okresie emerytalnym.

4.11 Wobec ogłoszenia przez Komisję Europejską roku 2006 *Rokiem Mobilności Pracowników*, działania na rzecz eliminacji barier dla mobilności są w chwili obecnej jak najbardziej słuszne.

4.12 Ponieważ w państwach członkowskich istnieją różne dodatkowe systemy emerytalno-rentowe, z natury rzeczy ich stopniowe ujednolicenie możliwe jest jedynie na szczeblu europejskim; celem powinno być ułatwienie przenoszenia się z jednego dodatkowego systemu emerytalno-rentowego do innego.

4.13 Powyższa zasada jest wprawdzie słuszna na szczeblu europejskim, jednakże ujednolicenie takie w wypadku zmiany pracodawcy między krajami, przy jednoczesnym pozostawieniu sytuacji bez zmian w wypadku zmiany pracodawcy w ramach jednego kraju, byłoby mało przydatne dla zapewnienia równych warunków życia i pracy. Z tego względu inicjatywa Komisji, polegająca na jednoczesnej eliminacji zarówno transgranicznych, jak i krajowych barier dla mobilności pracowników, wydaje się słuszna.

4.14 Projekt dyrektywy nie obejmuje jednakże jednego ważnego zakresu regulacji, mianowicie zagadnienia ujednolicenia opodatkowania dodatkowych systemów emerytalno-rentowych. Zróżnicowane opodatkowanie w poszczególnych państwach członkowskich stanowi istotną barierę dla mobilności, ponieważ pracownicy mogą podlegać podwójnemu opodatkowaniu (od składek i od świadczeń). Jest tak dlatego, że uwzględnienie kwestii opodatkowania wymagałoby jednoznacznej decyzji Rady, co z kolei niosłoby ze sobą ryzyko zablokowania dyrektywy. Komisja zaprzęgnęła zatem podjąć to zagadnienie w komunikacie z dnia 19 kwietnia 2001 r., obecnie zaś prowadzi przeciwko kilku państwom członkowskim postępowanie o naruszenie przepisów. Komitet uważa, że bez takich działań Komisji nie uda się osiągnąć poprawy w zakresie przeniesienia uprawnień do dodatkowych emerytur i rent.

5. Uwagi dotyczące poszczególnych postanowień

5.1 Wiele czynników świadczy o tym, iż długie okresy oczekiwania, długi okres uzyskiwania praw do świadczeń oraz wysoki wiek minimalny rzeczywiście mogą negatywnie wpływać na decyzję o zmianie miejsca pracy.

Dlatego też propozycja Komisji, skracająca okres oczekiwania oraz okres stażu, zmierza we właściwym kierunku. Wybrane środki postrzegać by można jako pierwszy krok w kierunku całkowitego zniesienia barier dla mobilności.

5.2 Należy też uwzględnić wpływ proponowanych kroków zwłaszcza na dobrowolne dodatkowe systemy emerytalno-rentowe, finansowane przez pracodawcę. Trzeba wziąć pod uwagę fakt, że te środki działania mogą prowadzić do wysokich nakładów finansowych. Mogłoby to zahamować gotowość do utrzymania takich systemów.

5.3 Dobrowolne świadczenia finansowane przez pracodawcę są ważnym instrumentem polityki kadrowej. Dlatego też ze względu na „rywalizację o najtęższe głowy”, przy zmieniających się warunkach demograficznych i rosnącym zapotrzebowaniu na wyspecjalizowaną siłę roboczą, możliwość wczesnego przyznania uprawnień emerytalnych po krótkim okresie zatrudnienia może leżeć również w interesie pracodawcy. Ponadto dodatkowe świadczenia emerytalno-rentowe są zaledwie jednym z instrumentów polityki kadrowej, w którym aspekt zabezpieczenia zawsze pozostaje na pierwszym planie. Z drugiej strony dłuższe okresy oczekiwania i stażu wynagradzają lojalność pracownika, a zatem wydłużają czas jego pobytu w przedsiębiorstwie.

5.4 Konieczne jest uwzględnienie zróżnicowanych proporcji w poszczególnych państwach członkowskich pomiędzy dodatkowymi systemami emerytalno-rentowymi finansowanymi (wyłącznie) przez pracodawcę a tymi, które są finansowane ze składek własnych pracownika. W tym celu można by przewidzieć zróżnicowane podejście państw członkowskich do finansowania swoich systemów.

5.5 Należy wyraźnie podkreślić inicjatywę Komisji zmierzającą do likwidacji barier w zakresie konkurencyjności dla przedsiębiorstw, które chcą założyć oddział w innych państwach członkowskich. Długie okresy stażu i wysoki wiek minimalny wiążą pracowników i stanowią bariery dla mobilności.

5.6 Komisja uwzględnia zresztą potrzebę stopniowego dostosowania, przyznając możliwość skorzystania z przedłużonego terminu wdrożenia przepisów odnoszących się do terminu nabywania uprawnień.

5.7 W wypadku nieaktywnych uprawnień emerytalno-rentowych nie ma wątpliwości, że zobowiązanie do dostosowania może prowadzić do zwiększenia nakładów finansowych w ramach dodatkowych systemów emerytalno-rentowych.

Z drugiej strony, jest to uzależnione przede wszystkim od formy przyznanych świadczeń. W wypadku systemu zdefiniowanej składki dostosowanie uprawnień nieaktywnych nie ma zbyt sensu, gdyż wartość zgromadzonego kapitału zależy od rozwoju rynku kapitałowego i od zysków. Istnieje możliwość, że wywarłoby to negatywny wpływ na systemy zdefiniowanych świadczeń, ponieważ w tej sytuacji nie byłoby już składek.

5.8 Jako że dodatkowe świadczenia emerytalno-rentowe pełnią funkcję uzupełniającą wobec ustawowego systemu emerytalno-rentowego, ich dostosowanie wydaje się konieczne. Sformułowanie wykorzystywane dotychczas we wniosku ma jednak ograniczoną moc wiążącą, jeśli chodzi o podjęcie odpowiednich działań w państwach członkowskich, a przykłady podane w motywie siódmym można uznać jedynie za zachęty. Nie jest jasne, czy zastosowanie oceny lojalności pracownika jako kryterium różnicowania dopasowania, lub też zobowiązanie do dopasowania jedynie wypłat, nie zaś uprawnień, odpowiada wyobrażeniom Komisji o sprawiedliwym dostosowaniu.

5.9 Rozsądna wydaje się możliwość zwrotu, zamiast przenoszenia, uprawnień nieprzekraczających określonego progu, ustalane na podstawie krajowych zwyczajów.

5.10 Jednakże decyzja, czy uprawnienie podlega wypłacie, czy też utrzymaniu, powinna należeć wyłącznie do dodatkowego systemu emerytalno-rentowego. Również uprawnienie, ocenione na podstawie ogólnych przepisów jako niewielkie, może być interesujące dla poszczególnego pracownika jako regularny dodatkowy dochód w okresie emerytalnym. Zwrot, który nastąpiłby wbrew jego woli, mógłby zatem stanowić dla niego przeszkodę w ewentualnej zmianie pracodawcy.

5.11 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera cele wniosku Komisji w zakresie przenoszenia dodatkowych uprawnień emerytalno-rentowych. Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja nie ograniczyła się wyłącznie do przedstawienia propozycji poprawy przenoszenia dodatkowych uprawnień emerytalno-rentowych, lecz dąży do wyeliminowania za pomocą kompleksowego podejścia barier dla mobilności, istniejących w ramach dodatkowych systemów emerytalno-rentowych.

5.12 W odniesieniu do uregulowania dotyczącego przeniesienia, szczególnie pozytywnie należy ocenić to, że zgodnie z propozycją Komisji przeniesienie nie powinno rodzić negatywnych konsekwencji finansowych dla pracownika. Sprzyja to spełnianiu przez dyrektywę jej celów. Pracownik bowiem w razie wątpliwości zdecyduje się na przeniesienie, a zatem na związaną z nim zmianę miejsca pracy jedynie w wypadku, gdy nie powoduje ono strat finansowych.

5.13 W odniesieniu do zwiększonych obowiązków informacyjnych należy stwierdzić, że konkretne propozycje mogą sprzyjać celowi dyrektywy, choć należy pamiętać, że wymogi te muszą być proporcjonalne do konkretnych możliwości, zwłaszcza w przypadku drobnych przedsiębiorców.

5.14 Należy jednak krytycznie ocenić fakt, że art. 6 ust. 1, w powiązaniu z definicją określoną w art. 3 lit. f), mógłby zostać zinterpretowany w taki sposób, który sugerowałby, iż prawo do przeniesienia swoich uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalno-rentowych mają wyłącznie ci pracownicy, którzy z własnej woli zmieniają miejsce pracy. Stawiałoby

to w znacznie gorszej sytuacji pracowników, którzy zostają zwolnieni. Z tego względu, a także z uwagi na konieczny cel, jakim jest przeciwdziałanie ubóstwu w okresie emerytalnym, zasadne wydaje się włączenie każdej formy zmiany pracodawcy do zakresu zastosowania art. 3 ust. 1.

5.15 Ponadto zasadnicze wyłączenie niektórych dodatkowych systemów emerytalno-rentowych z przenoszalności mogłoby być sprzeczne z podstawowym celem dyrektywy. Wprawdzie państwa członkowskie są zobowiązane do informowania Komisji, jakie działania podjęły w celu włączenia także tych systemów w zakres możliwości przenoszenia, jednakże z uwagi na wieloletnie dyskusje oraz nagłą konieczność ustanowienia drugiego stabilnego filaru zabezpieczenia emerytalnego może się to okazać niewystarczające. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę zróżnicowanie systemów w państwach członkowskich, propozycje Komisji mogą spotkać się z poparciem jedynie wtedy, jeśli przewidziane zostaną odpowiednie okresy przejściowe. Dlatego można by określić konkretne terminy i przepisy.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie ponad jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

Punkt 4.10

Dodać nowy punkt po punkcie 4.10.

„4.10.1 Wniosek sprawia, że dyrektywa koncentruje się na przenoszeniu kapitału emerytalnego przy zmianie zatrudnienia, co nie zawsze jest właściwe. Lepiej byłoby zagwarantować prawo do skonsolidowania nabytych praw emerytalnych zgodnie ze sposobem, w jaki regulowane są emerytury państwowe zgodnie z rozporządzeniem 1408/71”.

Uzasadnienie

Praktyczne byłoby stosowanie takich samych zasad w odniesieniu do łączenia różnych systemów emerytalnych oraz różnych państwowych systemów emerytalnych.

Wynik głosowania

Za: 49

Przeciw : 54

Wstrzymało się : 19

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego 2008

COM(2005) 467 końcowy — 2005/0203 (COD)

(2006/C 185/09)

Dnia 16 listopada 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 20 marca 2006 r. Sprawozdawcą była Agnes CSER.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20 — 21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 79 do 39, przy 10 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie dokumentu Komisji

Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady przedłożony przez Komisję (COM(2005) 467 końcowy) ma na celu ogłoszenie roku 2008 Europejskim Rokiem Dialogu Międzykulturowego.

Wniosek ten jest zgodny z głównymi liniami zaproponowanej przez Parlament Europejski, Radę i Komisję strategii, która dzięki wprowadzeniu Roku Europejskiego sprzyjać ma kształtowaniu obywatelstwa europejskiego, co z kolei ma doprowadzić do osiągnięcia wspólnych celów strategicznych poprzez podniesienie na szczebel wspólnotowy uznawania oraz przestrzegania praw człowieka, jak również poprzez współpracę na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Dialog międzykulturowy należy uznać za narzędzie ułatwiające osiągnięcie wielu celów o strategicznym znaczeniu dla UE. Poza współpracą na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, zachęca się do nawiązywania dialogu pomiędzy różnymi grupami społecznymi, gospodarczymi i zawodowymi oraz jednostkami nie tylko w całej Unii, lecz również, zgodnie z europejską polityką sąsiedztwa, w krajach sąsiadujących.

1.1 Ogólne cele wniosku

Ogólne cele wniosku przedstawiają się następująco:

- zachęcanie do podejmowania dialogu międzykulturowego jako instrumentu umożliwiającego obywatelom Unii Europejskiej, jak również wszystkim osobom mieszkającym na stałe lub czasowo w UE, zdobywanie wiedzy, kwalifikacji i umiejętności, dzięki którym będą w stanie odnaleźć się w bardziej otwartym, ale równocześnie bardziej złożonym środowisku oraz przezwyciężyć trudności, które przeszkadzają im w wykorzystaniu okazji, jakie stwarza dynamiczne i pluralistyczne społeczeństwo w Europie i na świecie;
- zwrócenie uwagi obywateli UE i wszystkich osób mieszkających w Unii Europejskiej na znaczenie kształtowania aktywnego i otwartego na świat obywatelstwa europejskiego, szanującego różnorodność kulturową i opartego na

wspólnych dla Unii Europejskiej wartościach — poszanowaniu godności ludzkiej, wolności, równości, niedyskryminacji, solidarności, zasad demokracji i państwa prawa oraz przestrzeganiu praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

1.2 Szczegółowe cele wniosku

Konkretne zaproponowane we wniosku działania dotyczące dialogu międzykulturowego będą zmierzały do:

- nagłośnienia ogółu programów i działań wspólnotowych przyczyniających się do rozwoju dialogu międzykulturowego;
- podkreślenia wagi wkładu zróżnicowanych tradycji kulturowych w nasz wspólny dorobek i style życia; wyczerpanie obywateli europejskich i osób mieszkających w Unii Europejskiej, a zwłaszcza młodzieży, na znaczenie poszukiwania, poprzez dialog międzykulturowy, sposobów realizacji aktywnego i otwartego na świat obywatelstwa europejskiego, szanującego różnorodność kulturową i opartego na wartościach wspólnych dla Unii Europejskiej;
- wspierania nowatorstwa oraz horyzontalnego i międzysektorowego aspektu inicjatyw mających na celu promowanie dialogu międzykulturowego, w szczególności wśród młodzieży.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet wyraża zadowolenie, że stosowane we wniosku dotyczącym decyzji pojęcie „aktywnego obywatelstwa europejskiego” obejmuje nie tylko obywateli Unii Europejskiej w rozumieniu artykułu 17 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, lecz każdą osobę zamieszkałą na stałe albo czasowo w Unii Europejskiej.

2.2 Komitet z satysfakcją przyjmuje fakt, że wniosek dotyczący decyzji zmierza również do zacieśnienia współpracy z krajami trzecimi poprzez dialog międzykulturowy.

2.3 Komitet wyraża zadowolenie, że dialog międzykulturowy uznany został za narzędzie współpracy mogące służyć poprawie stabilności i pogłębieniu demokracji poprzez nawiązywanie stosunków partnerskich nie tylko wewnątrz Unii, ale też poza jej granicami.

2.4 Komitet pozytywnie odnosi się do faktu, że wnioski dotyczące decyzji sprzyja harmonizacji i koordynacji działań i programów mających na celu realizację wspólnych strategii instytucji europejskich, a nawet je pogłębia. Obecnie bowiem z powodu różnic kulturowych działalność i współpraca instytucji na szczeblu wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym nie są jednolite, wykazują rozbieżności i różnice w skuteczności i osiągniętych wynikach. Rzeczywiste utrzymywanie przez kultury europejskie stałego dialogu, pozwalającego im na wyrażanie własnej tożsamości, ożywiłoby sposób funkcjonowania i polepszyłoby skuteczność i wyniki osiągane przez różne instytucje szczebla unijnego, krajowego, regionalnego i lokalnego.

2.5 Komitet wyraża zadowolenie, że, dzięki rozwojowi edukacji, innowacji, równości szans, promowaniu dialogu międzykulturowego na szczeblu unijnym oraz koordynacji tego dialogu na szczeblu państw członkowskich, każdy człowiek może nie tylko zdawać sobie sprawę z europejskiego dziedzictwa kulturowego, ale również z niego korzystać i włączyć do swego doświadczenia życiowego.

2.6 Komitet z zadowoleniem stwierdza, że współpraca państw członkowskich w ramach Roku Dialogu Międzykulturowego będzie sprzyjać wdrażaniu celów unijnych i w związku z tym popiera inicjatywę ogłoszenia roku 2008 Europejskim Rokiem Dialogu Międzykulturowego.

2.7 EKES proponuje, by Europejski Rok Dialogu Międzykulturowego został wykorzystany do zapewnienia, że różnicom, nierównościom, sprzecznościom czy konfliktom, które zdają się wynikać z przyczyn ekonomicznych, społecznych, środowiskowych czy politycznych, nie będzie się nadawać wyłącznie charakteru etnicznego czy kulturowego, oraz do podjęcia starań, by unikać konfliktów dzięki wykrywaniu ich powodów, jednocześnie uświadamiając sobie i w pełni akceptując różnice pomiędzy naszymi kulturami i korzystając z dialogu międzykulturowego jako odpowiedniego po temu narzędzia.

2.8 W tym celu, zdaniem Komitetu i zgodnie z jego opinią uzupełniającą w sprawie społecznego wymiaru kultury „EKES z naciskiem nalega na to, by Unia Europejska stała się miejscem auto-refleksji i wzajemnego kwestionowania polityk kulturalnych wszystkich państw członkowskich, miejscem sprzyjającym nowej refleksji kulturalnej o kulturze. Przygotowania do obchodów roku dialogu między kulturami (2008) powinny stać się dla Komisji okazją do sporządzenia drobiazgowego raportu na temat rzeczywistych rozmiarów tego dialogu, utrzymujących się lub nowych przeszkód w jego rozwoju oraz nowych założeń, które można by sformułować w dążeniu do jego autentycznego pogłębienia. EKES gotów jest bardzo aktywnie współuczestniczyć w pracach nad takim raportem, m.in. kontynuując rozważania nad społecznym wymiarem kultury”⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u z 15.03.2006 r. w sprawie społecznego wymiaru kultury, sprawozdawca: Daniel Le Scornet (SOC/191).

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Dzięki doradczej roli, którą EKES odgrywa wobec Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, przyczynia się on do nawiązywania specyficznych więzi pomiędzy kulturami europejskimi. Jego członkowie są prawdziwymi Europejczykami, gdyż szanują oni interesy różnych partnerów społecznych oraz ich wartości kulturowe i z rozwagą je uwzględniają przy opracowywaniu opinii i osiąganiu kompromisów dotyczących tych opinii, służących wszystkim obywatelom europejskim⁽²⁾.

3.2 Poprzez czynną współpracę i działania nie tylko na szczeblu unijnym lecz także krajowym, regionalnym i lokalnym, członkowie EKES-u reprezentują, szerzą i wprowadzają w życie dialog międzykulturowy w społeczeństwie obywatelskim.

3.3 EKES zwraca uwagę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji na fakt, że wniosek Komisji nie mówi jasno o poszanowaniu kultur krajów trzecich i ich różnorodności, gdyż tekst ten powołuje się na artykuł 151 Traktatu WE (zobowiązanie do wzajemnego poszanowania pomiędzy państwami członkowskimi) przy określaniu swych celów. Choć byłoby wskazane, by Unia Europejska powstrzymała się od ingerencji na drodze prawodawczej, Komisja Europejska i inne instytucje powinny wezwać państwa członkowskie do szerzenia idei poszanowania różnic kulturowych i dbać o pokojowy dialog pomiędzy różnymi kulturami.

3.4 W naszych czasach niestety coraz częściej występują napięcia wynikające z konfliktów pomiędzy różnymi kulturami i religiami, co oznacza, że musimy rozważyć konieczność włączenia do traktatu zasady wzajemnego poszanowania odmiennych kultur. Te konflikty i napięcia podkreślają potrzebę konsekwentnego wyznaczenia sobie przez Unię celu wzajemnego poszanowania innych kultur. W obecnym okresie „kryzysu tożsamości europejskiej” i konfliktów międzykulturowych szerzenie europejskich wartości kulturowych można odebrać jako oznakę optymizmu i ufności w przyszłość Unii. Z tego właśnie powodu Unia Europejska musi zaangażować się w pogłębianie dialogu kulturowego i religijnego z innymi społecznościami, na przykład poprzez szerzenie turystyki kulturalnej⁽³⁾.

3.5 Dialog między kulturami musi przede wszystkim opierać się na szerzeniu idei poszanowania różnych kultur, zwyczajów i tradycji obywateli mieszkających na terytorium Unii.

⁽²⁾ Program prac dr Anne-Marie Sigmund, przewodniczącej Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, na kadencję 2004 – 2006 oraz Doroczny przegląd programu prac dr Anne-Marie Sigmund, przewodniczącej Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, na kadencję 2004 – 2006.

⁽³⁾ Ten punkt widzenia został już przyjęty przez EKES w opinii pt. „Turystyka i kultura: dwie siły służące wzrostowi” z dnia 15.03.2006 r. (sprawozdawca: Patrizio Pesci).

3.6 Rosnąca mobilność obywateli UE oraz coraz większa liczba pracowników napływowych, za którymi często przyjeżdżają rodziny lub krewni, sugerują działanie ukierunkowane na szerzenie szacunku dla kultur i tradycji różniących się od tych, które są zakorzenione w Europie: zadanie to powinny wykonywać instytucje europejskie oraz państwa członkowskie w ramach swych funkcji koordynacyjnych.

3.7 EKES proponuje więc, opierając się na wcześniej wspomnianych dokumentach UNESCO, wzmocnienie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii poprzez przekształcenie go w organ koordynujący na szczeblu unijnym, którego działalność sprzyjałaby integracji kulturowej dziesiątek milionów obywateli pochodzących z imigracji, co przyczyni się do wzajemnego uznania i poszanowania różnic kulturowych.

3.8 EKES wyraża żal, że — wśród różnych narzędzi służących wdrażaniu wyznaczonych w nim celów — wniosek nie przewiduje powstania środka masowego przekazu na skalę Unii, np. programu radiowego czy telewizyjnego, który nadawałby audycje przygotowywane we wszystkich językach obywateli europejskich. Tymczasem Komisja zdążyła już opublikować „Białą księgę w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej” powstałą w związku z planem działania w sprawie komunikacji i z „Planem D dla demokracji, dialogu i debaty”. Obydwa te dokumenty podkreślają rolę dialogu z obywatelami europejskimi. Środki masowego przekazu należące do prywatnych właścicieli — zarówno elektroniczne, jak i drukowane — nie wystarczą, by osiągnąć wszystkie cele wyznaczone przez Unię.

3.9 W kilku opiniach Komitet wyrażał już zaniepokojenie odnośnie do finansowania projektów, osiągania celów wyznaczonych w ramach bardzo pożytecznej koncepcji Roku Europejskiego czy też utrwalania ewentualnych osiągnięć z zachowaniem należytej równowagi (*).

Sama idea Europejskiego Roku wymaga zresztą przeanalizowania, by ocenić w jaki sposób przyciągnąć i utrzymać uwagę publiczności oraz jak sprostać kryteriom trwałości i zapewnić ich równowagę; w rzeczy samej niemożliwe jest zapewnienie stałego charakteru tym programom opracowywanym w perspektywie jednego roku, skoro nie ma gwarancji, że będą na nie fundusze w następnych latach; obserwuje się również zachwianie równowagi w realizowaniu celów. Pojawia się więc pytanie, na ile decyzja będąca przedmiotem wniosku może zapewnić wszystkim obywatelom i ich instytucjom wzajemne uznanie i zaakceptowanie właściwych im kultur, skoro cele określone są tylko na jeden rok.

3.10 Niewątpliwie celów Roku Równości Szans i Roku Dialogu Międzykulturowego, czy też aktywnego obywatelstwa i demokracji uczestniczącej, których dotyczy strategia komunikacyjna Komisji Europejskiej, nie da się osiągnąć poprzez odrębne

programy roczne; wskazane jest więc skoordynowanie tych programów i sposobów wykorzystywania zasobów, by cele te można było realizować w perspektywie długoterminowej, a nawet w perspektywie działań ciągłych.

3.11 EKES powątpiewa w możliwości osiągnięcia celów priorytetowych w ramach proponowanego budżetu. Jego większa część przeznaczona jest na wspieranie działań na szczeblu unijnym; można się też zastanawiać, czy zachowana jest odpowiednia proporcja pomiędzy ośmioma przewidzianymi imprezami a wdrażaniem wyznaczonych celów. Poparcie dla lokalnych inicjatyw obywatelskich staje się również niepewne.

3.12 EKES wnosi, by Komisja skonstruowała zarówno ilościowe, jak i jakościowe wskaźniki służące ocenie realizacji celów Europejskiego Roku, uwzględniając liczne formy dialogu międzykulturowego. EKES zobowiązuje się uczestniczyć w tych pracach jako przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego.

3.13 EKES proponuje opracowanie w oparciu o wydarzenia i działania podjęte w Roku Dialogu Międzykulturowego 2008 encyklopedii kultur europejskich, która stanie się następnie podstawą do przygotowania podręcznika kultur europejskich przydatnego przy rozwijaniu obywatelstwa europejskiego. Opracowanie przedstawiające najlepsze rozwiązania praktyczne oraz podręcznik ten będą elementami niezbędnymi, by ułatwić integrację pracowników napływowych i członków ich rodzin.

4. Szerzenie znajomości różnych zwyczajów, tradycji i kultur

4.1 EKES popiera Powszechną Deklarację UNESCO o różnorodności kulturowej (*Bogactwo kulturowe świata to jego różnorodność w dialogu*)⁽⁵⁾ oraz cele wyznaczone przez Konwencję w sprawie ochrony i szerzenia różnorodności kulturowej form wyrazu⁽⁶⁾, a wśród nich w szczególności wspieranie inicjatyw międzykulturowych, mających na celu pogłębianie interakcji kultur celem ułatwienia kontaktów pomiędzy społecznościami.

4.2 Jedną z najbardziej podkreślanych wartości europejskiego dziedzictwa kulturowego pośród celów Roku Dialogu Międzykulturowego jest przedstawianie uczuć ludzkich w różnych formach wyrazu artystycznego. Znajomość i zaakceptowanie różnych kultur nierozdzielnie łączy się ze znajomością, uznaniem i zaakceptowaniem uczuć i wartości drugiej osoby. Skoro najważniejszą grupą docelową działań jest młodzież, szczególnie ważne staje się uwzględnienie zdrowego rozwoju emocjonalnego, a w związku z tym popieranie inicjatyw przyczyniających się do rozbudzania świadomości międzykulturowej.

⁽⁵⁾ Powszechna Deklaracja UNESCO o różnorodności kulturowej przyjęta na 31. sesji Konferencji Ogólnej (Paryż, 2 listopada 2001 r.)

⁽⁶⁾ Ustanowionej na Konferencji Generalnej UNESCO w październiku 2005 r.

(*) Opinia EKES-u w sprawie Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych, sprawozdawca: Gunta Anča (DZ.U. C 88 z 11.04.2006 r.).

4.3 EKES opowiada się za propozycją ustanowienia Dnia Dialogu Międzykulturowego; dzień ten mógłby być wyznaczony w terminie wybranym wcześniej przez UNESCO na Światowy Dzień Różnorodności Kulturowej w Trosce o Dialog i Rozwój, tzn. 21 maja. Przy tej okazji instytucje unijne mogłyby przyznawać symboliczną nagrodę placówkom oświatowym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego wyróżniającym się w nawiązywaniu i prowadzeniu dialogu międzykulturowego. Dzień ten mógłby stać się okazją do uroczystych obchodów.

4.4 Zaangażowanie ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego, placówek oświatowych oraz obywateli europejskich ma decydujące znaczenie dla szerzenia dialogu międzykulturowego. Dlatego też EKES bardzo pozytywnie zapatruje się na pomysł przyznawania nagrody, choćby symbolicznej (zwycięzcy mieliby, między innymi, możliwość posługiwania się symbolem graficznym Dnia Dialogu Międzykulturowego), umożliwiającej wyróżnianie obywateli europejskich, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i placówek oświatowych, które w szczególny sposób przyczyniły się do szerzenia dialogu międzykulturowego, zwłaszcza poprzez inicjatywy mające uświadomić młodzieży znaczenie wzajemnego poszanowania przez członków społeczeństwa innych tradycji i wartości kulturowych, nie tylko na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, lecz również unijnym.

4.5 EKES podziela zapatrywanie Komisji i Parlamentu Europejskiego, że adresatami inicjatyw na rzecz szerzenia dialogu międzykulturowego musi być głównie młodzież. Tym niemniej EKES zwraca uwagę instytucji europejskich na to, że jednocześnie nie należy pomijać pokoleń starszych.

5. Koordynacja z innymi programami

5.1 Aby osiągnąć większą skuteczność realizacji celów wyznaczonych we wniosku, EKES zaleca, aby stworzyć możliwość zharmonizowania i ujednolicenia ich z celami

i instrumentami Europejskiego Roku Równości Szans (2007) i Planu D dla Demokracji, Dialogu i Debaty.

5.2 Zważywszy na różnorodność inicjatyw wysuwanych przez różne państwa członkowskie na rzecz zachęcania do dialogu pomiędzy wszystkimi kulturami, EKES uważa, że instytucje europejskie powinny powołać organ koordynujący mający za zadanie harmonizację, promowanie i szerzenie tych inicjatyw.

5.3 Wśród udanych inicjatyw międzykulturowych warto wspomnieć między innymi o programie Leonardo, wydawniczym wymiar europejski kształcenia poprzez wspieranie nowatorskich inicjatyw w tej dziedzinie oraz projektów realizowanych w ramach partnerstw międzynarodowych⁽⁷⁾, o fundacji im. Anny Lindh⁽⁸⁾, jak również o witrynie EuromedCafé⁽⁹⁾ zajmującej się promowaniem dialogu międzykulturowego z krajami regionu śródziemnomorskiego.

5.4 Biorąc pod uwagę globalizację zaistniałą w życiu gospodarczym, wniosek ma również na celu promowanie harmonijnego współistnienia i koordynowanie różnorodności kulturowej, co ma szczególną wartość dla osiągnięcia celów odnowionej strategii lizbońskiej przysparzając jej dodatkowej energii koniecznej dla jej zrealizowania.

5.5 EKES, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, pragnąłby uczestniczyć w:

- zapewnianiu ciągłości dialogu międzykulturowego,
- współpracy przy obchodach (w listopadzie 2006 r.) 25. rocznicy deklaracji ONZ (odrzucającej nietolerancję i dyskryminację ze względu na wyznanie i przekonania religijne),
- ocenie roku 2008.

Na tej podstawie Komitet przedstawi odpowiednie propozycje dodatkowe.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁷⁾ Wśród inicjatyw realizowanych obecnie w krajach trzecich wymienić należy „Tshwane University of Technology (Afryka Południowa)”, „West Virginia” (Stany Zjednoczone), „GE4 Student Exchange in Engineering” (Stany Zjednoczone, Ameryka Łacińska i Azja) itp.

⁽⁸⁾ Fundacja Anna Lindh, stworzona celem promowania znajomości i wzajemnego poszanowania społeczności europejskich i regionu śródziemnomorskiego, wpisuje się w ramy programu działań na rzecz procesu barcelońskiego.

⁽⁹⁾ EuromedCafé to witryna internetowa la Fondazione Laboratorio Mediterraneo, utworzona celem wznowienia i ożywienia dialogu i wymiany pomiędzy narodami europejskimi i śródziemnomorskimi.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sytuacja osób niepełnosprawnych w rozszerzonej Unii Europejskiej: Europejski Plan Działania na lata 2006 — 2007

COM(2005) 604 końcowy

(2006/C 185/10)

Dnia 28 listopada 2005 r., Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 marca 2006 r. Sprawozdawcą była Tatjana GREIF.

Na 426 sesji plenarnej w dniach 20 — 21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 55 głosami, przy 1 głosie wstrzymującym się, następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera działania proponowane przez Komisję Europejską w PDN na lata 2006 — 2007.

1.2 EKES uważa, że w okresie, który obejmuje PDN, priorytetem powinno pozostać monitorowanie dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

1.3 Komitet wzywa Komisję do przedstawienia projektu szczegółowej dyrektywy dotyczącej niepełnosprawności w oparciu o wyniki studium wykonalności dotyczącego opracowania prawodawstwa antydyskryminacyjnego na szczeblu europejskim.

1.4 Widoczny brak konkretnych działań w ramach *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* stanowi dobitny wyraz niedostatecznego zaangażowania ze strony UE. Strategia ta była jednym z najważniejszych testów pozwalających sprawdzić zaangażowanie UE i państw członkowskich na rzecz realizacji PDN. Test ten zakończył się dla nich wynikiem negatywnym. Zmienione cele *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* powinny doprowadzić do szerszego włączenia problematyki niepełnosprawności do wytycznych dotyczących zatrudnienia oraz krajowych programów reform.

1.5 UE musi zobowiązać się do przestrzegania zasady włączania tej problematyki do inicjatyw takich jak:

- fundusze strukturalne, zapewniając, że obowiązujące regulacje, wytyczne strategiczne oraz programy operacyjne będą uwzględniać zasady niedyskryminacji oraz dostępności dla osób niepełnosprawnych.
- siódmy program ramowy, zapewniając realizację projektów badawczych w takich dziedzinach jak projektowanie do powszechnego użytku, systemy ICT, usamodzielnianie się itd.
- transport, w którym wspierane będą działania na rzecz zapewnienia łatwiej dostępnego transportu kolejowego, międzynarodowych połączeń autobusowych i transportu morskiego.

1.6 EKES wyraża ubolewanie z powodu braku zainteresowania podejmowanymi przez państwa członkowskie działaniami na rzecz włączenia problematyki niepełnosprawności do krajowego procesu decyzyjnego. Powodzenie PDN zależy od zainteresowania poszczególnych państw przyjęciem zasad przewidzianych w planie działania.

1.7 EKES zachęca także instytucje europejskie do uwzględnienia i przyjęcia celów PDN na szczeblu europejskim. Działania w zakresie komunikacji wewnętrznej oraz podnoszenia świadomości powinny zapewnić lepsze uwydatnienie problematyki niepełnosprawności w europejskich decyzjach politycznych.

1.8 Organizacje działające na szczeblu europejskim, takie jak *Europejskie Forum ds. Niepełnosprawności* oraz inne reprezentatywne organizacje pozarządowe powinny kontynuować swoje działania przy wsparciu udzielanym w ramach nowego programu Progress.

1.9 EKES zaleca Komisji, by uwzględniła następujące kwestie szczegółowe w swojej **agendzie na przyszłość**:

- podstawowe znaczenie koncepcji **niezależnego życia** oraz prawa osób niepełnosprawnych, by nie były wykluczane w instytucjach lub i w społeczeństwie; dla możliwości prowadzenia przez osoby niepełnosprawne samodzielnego życia podstawowe znaczenie mają dostęp do informacji, mobilność, mieszkalnictwo i zabudowa, a przede wszystkim pomoc osobista. W związku z tym za jeden z priorytetów należy uznać modernizację systemu ochrony socjalnej ⁽¹⁾.
- podstawowe znaczenie **aktywnego udziału** osób niepełnosprawnych **w życiu politycznym** i społecznym; osoby niepełnosprawne powinny mieć równe szanse na uzyskanie przysługującego im prawa do aktywnego udziału w procesach decyzyjnych, kształtowaniu, monitorowaniu i ocenie polityk itd. dzięki reprezentującym ich organizacjom pozarządowym i ich sieciom. Należy wzmocnić rolę właściwych organizacji pozarządowych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, tak, by także mniejsze i słabsze organizacje mogły mieć prawo głosu obok innych, większych organizacji.

⁽¹⁾ Wiele reprezentatywnych organizacji pozarządowych twierdzi w związku z tym, że osoby niepełnosprawne powinny mieć prawo do pomocy osobistej, która mogłaby zostać zapewniona dzięki bezpośredniemu finansowaniu. Jest to warunek systemowej zmiany w metodzie zapewniania podstawowego prawa człowieka.

- w przyszłości należy zająć się innymi dziedzinami **poza zatrudnieniem**, takimi jak edukacja, kultura, czas wolny/wypoczynek itd.
- właściwą uwagę należy poświęcić oddziaływaniu **dyskryminacji opartej na wielu podstawach, różnic kulturowych, ubóstwa itd.** Odpowiednia koncentracja na tych aspektach może umożliwić ujrzenie w innym świetle tych kategorii osób niepełnosprawnych, które obecnie pozostają „niewidoczne”.
- odpowiednie dostosowanie stanowisk pracy (za pomocą m.in. technologii wspomagających czy szkoleń przygotowujących do pracy) oraz wyznaczenie w przedsiębiorstwach **specjalistów ds. równouprawnienia** sprzyjałoby zapewnieniu równych szans w zakresie zatrudnienia.
- odpowiednią uwagę należy poświęcić kwestii **bezpieczeństwa w miejscu pracy** w kontekście zapobiegania niepełnosprawności.

2. Wprowadzenie

2.1 EKES przyjął komunikat z dużym zainteresowaniem ⁽²⁾.

2.2 Europejski plan działania (PDN) ⁽³⁾, przyjęty w roku 2003 jako wieloletni plan działania na lata 2004 — 2010, ma na celu włączenie problematyki niepełnosprawności do wszystkich właściwych polityk Unii Europejskiej, jak również opracowanie konkretnych działań na rzecz zapewnienia lepszej integracji osób niepełnosprawnych w społeczeństwach europejskich.

2.2.1 W pierwszej fazie PDN podstawowym priorytetem było zapewnienie dostępu osób niepełnosprawnych do rynku pracy, wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) oraz zapewnienie dostępu do budynków publicznych.

2.2.2 Natomiast w drugiej fazie PDN działania koncentrują się na zapewnianiu aktywnego udziału osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, dostępu do odpowiedniej jakości usług w zakresie wsparcia, opieki i ochrony zdrowia, większej dostępności towarów i usług oraz zwiększaniu zdolności analitycznych UE.

2.3 PDN zakłada przedstawianie co dwa lata sprawozdania na temat sytuacji osób niepełnosprawnych w celu dokonania przeglądu celów, jak również poddania analizie sytuacji osób niepełnosprawnych w danym okresie.

2.4 EKES wyraża ubolewanie, że sprawozdanie to zostało ostatecznie przekształcone w krótki komunikat, którego pierwszą część stanowi przewidziane co dwa lata sprawozdanie dotyczące okresu 2004 — 2005, natomiast drugą plan działania w drugiej fazie PDN, przypadającej na lata 2006 — 2007.

2.4.1 Informacje zawarte w załącznikach dołączonych do komunikatu są bardzo cenne z punktu widzenia oceny. EKES

wyraża jednak ubolewanie, że przekazane informacje mają ograniczony zakres, ponieważ analiza nie obejmuje wszystkich inicjatyw realizowanych w UE. Państwa powinny być udzielić szerszych informacji w kwestionariuszu opracowanym przez Komisję Europejską na potrzeby sprawozdania.

2.4.2 Zastrzeżenia EKES budzi również fakt, że informacje przedstawione w załącznikach nie zostały jeszcze przetłumaczone na pozostałe języki urzędowe Unii Europejskiej poza angielskim.

2.5 Osoby niepełnosprawne stanowią 10 % ludności, a udział ten wzrasta w miarę starzenia się naszych społeczeństw. Oznacza to, że w rozszerzonej Unii Europejskiej mieszka obecnie ponad 50 mln osób niepełnosprawnych ⁽⁴⁾.

2.6 Osoby niepełnosprawne — kobiety i mężczyźni, chłopcy i dziewczęta — tworzą grupę zróżnicowaną i niejednolitą. Różnorodność tę należy mieć na uwadze na wszystkich szczeblach kształtowania polityki.

2.7 EKES regularnie wyrażał zdecydowane poparcie dla pełnej integracji osób niepełnosprawnych oraz wezwał do przyjęcia specjalnej dyrektywy w sprawie niepełnosprawności ⁽⁵⁾.

2.8 Komitet poczynił szereg szczegółowych zaleceń w opinii dotyczącej planu działania na lata 2004 — 2006 ⁽⁶⁾. EKES uznaje, że chociaż część jego zaleceń została uwzględniona, wiele innych pozostało niestety bez odzewu, co dotyczy w szczególności wezwania do przyjęcia specjalnej dyrektywy w sprawie niepełnosprawności oraz włączenia problemu niepełnosprawności do Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

2.9 EKES poddaje ten plan działania analizie w świetle toczących się negocjacji dotyczących konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ W publikacji Eurostatu poświęconej zatrudnieniu osób niepełnosprawnych w roku 2002 stwierdzono, że: „Spośród osób w wieku 16 – 64 lat 44,6 mln – tzn. jedna szósta (15,7 %) oświadczyła, że cierpi na długotrwałe problemy zdrowotne lub niepełnosprawność (DPZN)”.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u z dnia 14.02.2006 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie realizacji, wyników i ogólnej oceny Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych 2003. Sprawozdawca: Gunta Anca (Dz.U. C 88 z 11.4.2006). Opinia EKES-u z dnia 25.02.2004 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie: Równe szanse dla osób niepełnosprawnych: europejski plan działania. Sprawozdawca: Miguel Ángel Cabra de Luna (Dz.U. C 110 z 30.4.2004).

Opinia EKES-u z dnia 26.03.2003 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie: O prawnie wiążący instrument prawny Organizacji Narodów Zjednoczonych służący propagowaniu oraz ochronie praw i godności osób niepełnosprawnych. Sprawozdawca: Miguel Ángel Cabra de Luna (Dz.U. C 133 z 6.6.2003).

Opinia EKES-u z inicjatywy własnej z dnia 17.07.2002 r. w sprawie integracji osób niepełnosprawnych w społeczeństwie. Sprawozdawca: Miguel Ángel Cabra de Luna (Dz.U. C 241 z 7.10.2002).

Opinia EKES-u z dnia 17.10.2001 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych 2003 – przyp. tłum.). Sprawozdawca: Miguel Ángel Cabra de Luna (Dz.U. C 36 z 8.2.2002).

⁽⁶⁾ Opinia EKES z dnia 25.02.2004 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Równe szanse dla osób niepełnosprawnych: europejski plan działania. Sprawozdawca: Miguel Ángel Cabra de Luna (Dz.U. C 110 z 30.4.2004).

⁽⁷⁾ Międzynarodowa konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. ONZ Nowy Jork, 2006 r. (tekst roboczy).

⁽²⁾ COM(2003) 650 końcowy.

⁽³⁾ Plan działania w sprawie niepełnosprawności (PDN).

3. Sytuacja obecna

Przegląd

3.1 EKES potwierdza znaczenie celów, które mają zostać zrealizowane w *drugiej fazie* PDN.

3.2 Komitet uważa, że Komisja Europejska, podejmując problematykę niepełnosprawności w swoich różnych dokumentach, powinna przyjąć podejście społeczne, co umożliwiłoby propagowanie stosowania bardziej neutralnego i integracyjnego języka w szeroko rozumianej dziedzinie niepełnosprawności. W dokonanych z języka angielskiego tłumaczeniach niektórych dokumentów przedstawionych przez Komisję użyto języka, który nie jest w pełni zgodny ze społecznym podejściem do problemu niepełnosprawności.

3.3 EKES podziela zaniepokojenie Komisji związane z brakiem właściwych danych statystycznych na temat osób niepełnosprawnych, niezbędnych do przyszłego kształtowania polityki w tej dziedzinie. Dostępne wyniki badań dotyczą jedynie tych osób niepełnosprawnych, które są aktywne/pracują zawodowo i nie uwzględniają większości osób niepełnosprawnych (osób przebywających w różnych zakładach lub dzieci).

3.4 EKES jest zaniepokojony faktem, że wśród osób niepełnosprawnych udział osób zatrudnionych jest znacznie mniejszy niż w przypadku osób w pełni sprawnych. Badania Eurostatu z 2003 r. potwierdziły, że udział osób aktywnych na rynku pracy jest faktycznie znacznie niższy w przypadku osób niepełnosprawnych: 78 % osób dotkniętych poważną niepełnosprawnością w wieku 16 — 64 lat jest wykluczonych z rynku pracy, w porównaniu z 27 % w przypadku osób bez PZDN. W dodatku nawet w grupie osób aktywnych na rynku pracy wskaźnik bezrobocia osób dotkniętych poważną niepełnosprawnością jest niemal dwukrotnie wyższy w porównaniu z osobami w pełni sprawnymi. Jedynie 16 % osób, które mają ograniczone możliwości pracy, uzyskuje jakąś formę pomocy na rzecz zatrudnienia ⁽⁸⁾.

3.5 W niektórych aspektach EKES nie może w pełni zgodzić się z Komisją co do niektórych przyczyn podanych w sprawozdaniu, mających wyjaśniać dwukrotnie wyższy wskaźnik braku aktywności wśród osób niepełnosprawnych w porównaniu z resztą ludności. Argument dotyczący tzw. „pułapek świadczeń” ⁽⁹⁾ jest niekompletny i obarcza całą odpowiedzialnością osoby niepełnosprawne.

3.5.1 Tymczasem na niekorzystne dane statystyczne wpływają także inne, bardziej złożone przeszkody, takie jak opory ze strony pracodawców, niedostosowane miejsca pracy, nierówny dostęp do rynku pracy, brak pomocy w prowadzeniu samodzielnego życia (w postaci pomocy osobistej lub dzięki dostarczeniu urządzeń wspomagających), dyskryminacja, z jaką osoby niepełnosprawne spotykają się w transporcie, edukacji, dostępie do towarów i usług, technologiach ICT itd. Chociaż 43,7 % niepełnosprawnych respondentów uważa, że byłiby w stanie podjąć pracę, gdyby udzielono im odpowiedniego wsparcia, w rzeczywistości jedynie 15,9 % faktycznie taką pomoc otrzymuje ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Zestawienie danych statystycznych, temat nr 3: *Employment of Disabled people in Europe 2002* (Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w roku 2002 – przyp. tłum.) Eurostat 26/2003.

⁽⁹⁾ Przypuszczalnie wyższe świadczenia socjalne w stosunku do wynagrodzenia oraz ryzyko utraty świadczeń wskutek podjęcia pracy.

⁽¹⁰⁾ Zestawienie danych statystycznych, temat nr 3: *Employment of Disabled people in Europe 2002* (Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w roku 2002 – przyp. tłum.) Eurostat 26/2003.

3.5.2 W świetle powyższych okoliczności EKES uważa, że dokonując przeglądu systemów zabezpieczenia społecznego oraz systemów zatrudnienia należy zawsze uwzględniać złożony charakter przeszkód uniemożliwiających osobom niepełnosprawnym dostęp do rynku pracy i utrzymanie się na nim ⁽¹¹⁾.

3.6 Promowanie zatrudnienia

3.6.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska podjęła zdecydowane działania na rzecz monitorowania transpozycji i wprowadzania w życie dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy ⁽¹²⁾. Monitorowanie powinno być prowadzone we współpracy z partnerami społecznymi i reprezentatywnymi organizacjami pozarządowymi. EKES wyraża przekonanie, że wspomniana dyrektywa, zakazująca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia opartej na różnych podstawach, włączając niepełnosprawność, stanowi prawne zobowiązanie, a nie tylko prawo do „podważania” i że na Komisji, która stoi na straży dyrektywy, spoczywa główna odpowiedzialność za jej efektywne wdrożenie.

3.6.2 EKES nie zgadza się ze stwierdzeniem Komisji Europejskiej, że niepełnosprawność została wyraźnie uwzględniona w *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* (ESZ) ⁽¹³⁾. W rzeczywistości problematyka niepełnosprawności została w niej ujęta tylko w dość ograniczonym zakresie, co było konsekwencją pominięcia tej kwestii w krajowych programach reform.

3.6.3 Komitet wyraził już poparcie dla *rozporządzenia Komisji w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia* ⁽¹⁴⁾ oraz wyłączeń umożliwiających udzielanie pomocy państwa przeznaczonej na integrację osób niepełnosprawnych na podstawowym rynku pracy.

3.6.4 EKES zdecydowanie zachęca partnerów społecznych do dalszych działań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych. W 2004 r. partnerzy społeczni wydali sprawozdanie o inicjatywach przedsięwziętych w tej dziedzinie ⁽¹⁵⁾.

3.6.5 EKES wyraża także poparcie dla inicjatyw *Europejskiego Funduszu Społecznego* na rzecz integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Bardzo użytecznym instrumentem wspierania równouprawnienia osób niepełnosprawnych okazała się inicjatywa EQUAL. Nowe ramy europejskich funduszy społecznych powinny uwzględnić niektóre zasady pominięte w obecnie obowiązujących przepisach, takie jak zasada dostępności i projektowania dla wszystkich we wszelkich projektach finansowanych ze środków EFS.

⁽¹¹⁾ 57 % osób niepełnosprawnych traci sprawność w okresie aktywności zawodowej.

⁽¹²⁾ Dyrektywa 2000/78, 27 listopada 2000 r.

⁽¹³⁾ Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich z dnia 12.07.2005 r. Włączanie problematyki niepełnosprawności do europejskiej strategii zatrudnienia (Disability Mainstreaming in the European Employment Strategy). http://europa/comm/dgs/employment_social/index_en.htm.

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) 2204/2002.

⁽¹⁵⁾ CEEP, UNICE/UEAPME i ETUC 2004 Report on social partners actions in member States to implement employment guidelines (Sprawozdanie w sprawie działań partnerów społecznych w państwach członkowskich na rzecz wprowadzenia w życie wytycznych dotyczących zatrudnienia z roku 2004 – przyp. tłum.).

3.6.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska uruchomiła *wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji* ⁽¹⁶⁾.

3.6.7 EKES uważa, że pozostałym inicjatywom, takim jak szczyt poświęcony problematyce równości oraz *Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich* '2007 muszą towarzyszyć poważne decyzje polityczne lub odpowiednie polityki i przepisy.

3.6.8 EKES wyraża ubolewanie, że organizacje osób niepełnosprawnych działające na szczeblu krajowym nie były na ogół dopuszczane do udziału w opracowywaniu krajowych programów reform. W celu lepszej realizacji celów odnowionej *strategii lizbońskiej* powinna ona zapewniać szerszy udział społeczeństwa obywatelskiego.

3.6.9 EKES uważa, że istotne znaczenie dla skuteczności strategii w dziedzinie zatrudnienia ma dialog ze społeczeństwem obywatelskim — partnerami społecznymi i właściwymi organizacjami pozarządowymi, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Zasadnicze znaczenie ma tutaj zaangażowanie przedstawicieli organizacji pozarządowych reprezentujących osoby niepełnosprawne.

3.7 Integracja osób niepełnosprawnych w społeczeństwie

3.7.1 EKES niedawno przedstawił swoją opinię na temat Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych, w której wezwał Komisję Europejską, by w swoim przyszłym, przewidzianym co dwa lata sprawozdaniu na temat sytuacji osób niepełnosprawnych dokonała oceny realizacji zobowiązań politycznych poczynionych podczas wspomnianego roku europejskiego, a w szczególności działań podjętych w związku z rezolucjami Rady na temat zatrudnienia, edukacji, dostępności elektronicznej i kultury oraz do przedstawienia zaleceń w sprawie włączenia problematyki niepełnosprawności do otwartej metody koordynacji w ramach *strategii lizbońskiej* ⁽¹⁷⁾.

3.7.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem najlepszą praktykę w postaci rozporządzenia dotyczącego pasażerów w transporcie lotniczym, w którym wyraźnie widoczne są korzyści związane z procesami włączania problematyki niepełnosprawności.

3.7.3 Ponadto Komitet z zadowoleniem przyjmuje także osiągnięcia ⁽¹⁸⁾ w zakresie zapewnienia dostępności technologii ICT dla osób niepełnosprawnych oraz dalsze inicjatywy ⁽¹⁹⁾ w tej dziedzinie. Istnieją jeszcze inne dziedziny, w których pożądane byłoby pewne ulepszenia, takie jak telekomunikacja i jej ramy regulacyjne czy nadawanie telewizji.

3.7.4 EKES uznaje Europejskie Fundusze Strukturalne za instrument Unii Europejskiej służący promowaniu jej zasad, dlatego ich przepisy i programy powinny zawierać zasadę niedyskryminacji oraz dostępności. Problematyka niepełnosprawności powinna być uwzględniana we wszystkich aspektach objętych funduszami.

⁽¹⁶⁾ 2000/750/WE: Decyzja Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji (2001/2006 r.)

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis 5.

⁽¹⁸⁾ Komunikat w sprawie e-dostępności – COM(2005) 425 wersja ostateczna z dnia 13.09.2005 r.

⁽¹⁹⁾ Inicjatywy na rzecz harmonizacji wymogów w zakresie dostępności w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych; wytyczne w zakresie dostępności internetowej; europejski program nauczania w zakresie projektowania do powszechnego użytku.

3.7.5 EKES wyraża zaniepokojenie zróżnicowanym poziomem ochrony praw osób niepełnosprawnych w UE. Zakres praw i ochrona, z jakiej korzystają osoby niepełnosprawne, zależy od miejsca ich zamieszkania.

3.7.6 Komitet jest także zaniepokojony faktem, że niektóre aspekty dyskryminacji osób niepełnosprawnych są lekceważone lub nie zostały dostatecznie uwzględnione w sprawozdaniu z *pierwszej fazy PDN*, przykładowo: analiza wpływu dyskryminacji na osoby niepełnosprawne powinna uwzględniać wiele innych czynników stanowiących podstawę dyskryminacji, takich jak płeć, rasa, pochodzenie etniczne, religia lub światopogląd czy orientacja seksualna ⁽²⁰⁾; prawo osób niepełnosprawnych do samodzielnego życia.

EKES uważa, że niepełnosprawność nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na sytuację osób niepełnosprawnych i że na jakość ich codziennego życia mogą oddziaływać także inne okoliczności.

4. Plan działania UE w sprawie niepełnosprawności (PDN) na lata 2006 — 2007

4.1 Komisja Europejska przyjęła nowy zestaw celów do realizacji w *drugiej fazie* planu. EKES wyraża zadowolenie, że także tym razem dotyczą one przeciwdziałania najważniejszym problemom dotyczącym osoby niepełnosprawne.

4.2 EKES nie podziela zdania Komisji, że „udało się uwzględnić problematykę niepełnosprawności w niektórych obszarach, w szczególności w zatrudnieniu, ICT i edukacji (e-kształcenie)”. Stoi ona bowiem w sprzeczności z niektórymi stwierdzeniami zawartymi we *wspólnych sprawozdaniach na temat integracji*, w których uznano, że „na tle ogólnej sytuacji gospodarczej, którą w najlepszym przypadku można ocenić jako średnią, brak jest znaczącej poprawy sytuacji. Jednoznacznie wskazują też na stwierdzoną już w czasie przeglądu strategii lizbońskiej różnicę we wdrażaniu między tym, do czego państwa członkowskie się zobowiązały w ramach wspólnych celów, a działaniami politycznymi mającymi wykonać te zobowiązania” ⁽²¹⁾.

4.3 EKES uważa, że unijna grupa wysokiego szczebla ds. niepełnosprawności pełni bardzo istotną rolę w realizacji PDN i powinna zostać wzmocniona. Grupa ta powinna opracowywać konkretne rozwiązania i zalecenia, które byłyby następnie przyjmowane przez Radę Unii Europejskiej.

4.3.1 EKES zdecydowanie popiera włączenie Europejskiego Forum ds. Niepełnosprawności oraz innych specjalistycznych organizacji europejskich działających na rzecz osób niepełnosprawnych do debaty prowadzonej w ramach grupy wysokiego szczebla, w celu zapewnienia organizacjom osób niepełnosprawnych udziału w kształtowaniu polityk dotyczących osób niepełnosprawnych w Europie.

⁽²⁰⁾ Art. 13 Traktatu WE – podstawy dyskryminacji.

⁽²¹⁾ Wspólne sprawozdanie w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej 2006 (COM(2006) 62 wersja ostateczna).

4.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska podejmuje działania na rzecz wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko państwom, które nie dokonały jeszcze transpozycji do swoich systemów krajowych dyrektywy 2000/78 w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy lub też nie wdrożyły jej we właściwy sposób ⁽²³⁾.

4.5 Obszary priorytetowe w drugiej fazie

4.5.1 Druga faza PDN koncentruje się na aktywnej integracji osób niepełnosprawnych, w oparciu o obywatelską koncepcję niepełnosprawności ⁽²³⁾. Koncepcja ta zakłada, że osoby niepełnosprawne stoją przed takimi samymi indywidualnymi wyborami w swoim życiu codziennym i sprawują nad nim taką samą kontrolę, jak osoby sprawne.

4.6 Zachęcanie do aktywności

4.6.1 W swojej poprzedniej opinii EKES zwracał uwagę, że w nowej, udoskonalonej strategii lizbońskiej nie wspomniano o osobach niepełnosprawnych ⁽²⁴⁾.

4.6.2 EKES ostrzega, że zwiększenia poziomu zatrudnienia i aktywności osób niepełnosprawnych nie można osiągnąć bez poprawy warunków pracy i przeciwdziałania dyskryminacji w takich dziedzinach jak edukacja, transport, technologie ICT, dostęp do towarów i usług itp.

4.6.3 EKES uważa, że w przeglądzie celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia należy uwzględnić potrzebę włączania problematyki niepełnosprawności. W przeciwnym wypadku osoby niepełnosprawne będą nadal uzyskiwać bardzo ograniczoną ochronę.

4.6.4 Europejskie Fundusze Strukturalne będą w istotnym zakresie wspierać integrację pod warunkiem przestrzegania w nich zasad niedyskryminacji i dostępności dla osób niepełnosprawnych. W nowym okresie programowania Funduszy Strukturalnych należy zapobiec tworzeniu nowo powstających barier środowiskowych, jak również wspierać większe ukierunkowanie funduszy na integrację.

4.6.5 Nowe rozporządzenie Komisji Europejskiej dotyczące wprowadzenia ogólnych wyłączeń umożliwiających udzielanie pomocy na zatrudnienie i szkolenie musi doprowadzić do stworzenia sprawiedliwego systemu, który zachęci osoby niepełnosprawne do udziału w rynku pracy. Nowy przegląd powinien przynieść uproszczenie procedur w celu ułatwienia pracodawcom dostępu do wsparcia przeznaczonego dla ich niepełnosprawnych pracowników.

4.6.6 Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mogą wnieść cenny wkład w proces integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

⁽²³⁾ Austria, Finlandia, Niemcy i Luksemburg.

⁽²³⁾ Zgodnie z art. 26 Karty praw podstawowych UE (Unia uznaje i respektuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności).

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u z dnia 14.02.2006 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie realizacji, wyników i ogólnej oceny Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych 2003. Sprawozdawca: Gunta Anca (Dz. U. C 88 z 11.4.2006).

4.7 Promowanie dostępu do wysokiej jakości usług w zakresie wsparcia i opieki

4.7.1 EKES zgadza się z Komisją Europejską co do istotnego znaczenia tej kwestii.

4.7.2 EKES uważa, że wszelkie działania na rzecz poprawy jakości życia osób niepełnosprawnych w społeczeństwach europejskich powinny opierać się na podstawowych prawach człowieka, takich jak:

- prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania;
- prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego;
- nikt nie może być arbitralnie pozbawiony wolności;
- nikogo nie można poddawać torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu czy karaniu;
- prawo do nauki;
- prawo do ochrony zdrowia, włączając dostęp do informacji i usług w zakresie zdrowia oraz zdrowia reprodukcyjnego;
- nikt nie może zostać pozbawiony własności.

4.7.3 Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje zapewnienia Komisji, że będzie ona wspierać uzależnienie oraz deinstytucjonalizację i desegregację osób umieszczonych w dużych zakładach opieki.

4.7.3.1 EKES wzywa Komisję do zapewnienia, by wszystkie podmioty działające na rzecz usamodzielnienia osób niepełnosprawnych, takie jak krajowe władze publiczne, organizacje reprezentujące niepełnosprawnych oraz UE, aktywnie uczestniczyły w tym procesie.

4.7.3.2 Niezależne życie nie oznacza jedynie faktycznego życia w społeczeństwie, lecz także bycie jego pełnoprawnym elementem. Niezależne życie polega na pełnym udziale we wszystkich aspektach społeczeństwa.

4.7.3.3 EKES uważa, w ramach wszelkich działań służących zmianie formy usług w dziedzinie opieki należy propagować koncepcję niezależnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych. Elementem nowej strategii w zakresie opieki długookresowej, jak również nowej strategii w dziedzinie ochrony społecznej, powinny być szczególne cele związane z deinstytucjonalizacją oraz rozwijaniem alternatywnych rozwiązań opartych na społeczności. Rozwiązania te powinny obejmować takie inicjatywy jak osobiści asystenci, urządzenia wspomagające, usługi wsparcia, informacja, fachowe przygotowanie, zaangażowanie osób niepełnosprawnych w sprawowaną nad nimi opiekę itd.

4.7.4 EKES wzywa do podwyższenia standardów w zakresie jakości usług oferowanych osobom niepełnosprawnym. Powinny one zostać opracowane we współpracy z organizacjami osób niepełnosprawnych. Wszelkie modele usług w dziedzinie wsparcia i opieki powinny opierać się na zasadzie zapewniania odpowiedniej jakości, ciągłości i dostępności.

4.7.5 W otwartej metodzie koordynacji w dziedzinie zdrowia należy uwzględnić także potrzeby osób niepełnosprawnych oraz ich podstawowe prawa w zakresie dostępu do usług.

4.8 Wspieranie dostępności towarów i usług

4.8.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje rozporządzenie w sprawie pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej oraz inicjatywy dotyczące szeroko pojmowanego transportu (kolejowego, autobusowego i morskiego) i turystyki, które zapewnią osobom niepełnosprawnym swobodę przemieszczania.

4.8.2 Zapewnienie dostępu do nowych technologii ma zasadnicze znaczenie dla likwidacji luki związanej ze zróżnicowaną informatyzacją społeczeństw europejskich. UE musi również zagwarantować, by projekty realizowane ze środków siódmego programu ramowego wpłynęły na rozwój badań w zakresie nowych technologii, urządzeń wspomagających oraz towarów i usług zaprojektowanych do powszechnego użytku.

4.8.3 EKES uważa, że w ramach obecnych negocjacji dotyczących *dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym*, w debacie na temat dostępu do towarów i usług w UE należy uwzględnić potrzeby osób niepełnosprawnych.

4.8.4 EKES zaleca Komisji Europejskiej, by w przyszłym *komunikacie w sprawie socjalnych usług użyteczności publicznej* uwzględniła zasady ciągłości, dostępności oraz europejskich standardów jakości.

4.9 Zwiększenie zdolności analitycznych UE

4.9.1 Unia Europejska musi być zdolna do oceny sytuacji osób niepełnosprawnych.

4.9.2 EKES uważa, że należy zgromadzić bardziej rzetelne i porównywalne dane na temat tych osób. Obecnie dostępne unijne dane statystyczne obejmują analizę pod kątem płci i wieku. Zasadnicze znaczenie dla oceny sytuacji osób niepełnosprawnych i przyszłego procesu kształtowania polityk w tej dziedzinie ma opracowanie kompleksowej analizy danych statystycznych na szczeblu UE.

4.9.3 Niezbędne są dalsze badania naukowe, w których szczególną uwagę poświęcono by potrzebom zgłaszanym przez same osoby niepełnosprawne oraz lepszej analizie problemu dyskryminacji opartej na wielu podstawach.

Europejski Rok Równych Szans '2007 stwarza Komisji unikalną okazję. by przejąć odpowiedzialność za wyrównanie/harmonizację prawnej ochrony przed dyskryminacją osób niepełnosprawnych w całej UE oraz by podjąć działania w przypadku naruszeń.

EKES z zainteresowaniem oczekuje na kolejne z przewidzianych co dwa lata sprawozdań w sprawie PDN w roku 2008.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007 — 2013”

COM(2005) 299 końcowy — SEC(2005) 904

(2006/C 185/11)

Dnia 5 lipca 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej, Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 23 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Bruno VEVER**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 21 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 47 głosami przy 1 głosie wstrzymującym się przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny żałuje, że strategiczne wytyczne na lata 2007 — 2013 dotyczące polityki spójności zostały przedstawione przez Komisję rok po propozycjach planu budżetowego i rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych na ten okres, a nie wspólnie z nimi, o ile nie wcześniej. W takich warunkach wytyczne stanowią bardziej przepisy uzupełniające niż prawdziwe wytyczne, którymi powinny być.

1.2 Ta zwłoka jest jeszcze bardziej godna pożałowania ze względu na pilną potrzebę takich wytycznych w obliczu licznych i złożonych spraw związanych ze spójnością w okresie 2007 — 2013; są nimi: działania towarzyszące rozszerzeniom, wzmocnienie waluty euro, nadrobienie zaległości w realizacji strategii lizbońskiej wobec przyspieszenia globalizacji. W obliczu niewystarczającego wzrostu, znacznych rozbieżności między państwami członkowskimi i zbyt ograniczonego budżetu wspólnotowego, Unia posiada atuty, ale są one bardziej potencjalne niż pewne (wzmocnienie rozszerzonego jednolitego rynku, infrastruktura przyszłości, reformy dostosawcze).

1.3 EKES uważa, że nie zostały wyjaśnione powiązania między priorytetami strategicznych wytycznych a celami funduszy strukturalnych, oraz że należałoby określić warunki ich realizacji. Zatem pierwszy priorytet polegający na zwiększeniu atrakcyjności inwestycji wiąże się z zasadniczą kwestią koniecznego wzmocnienia zaufania w sam rozwój Unii. Drugi priorytet, tzn. wsparcie dla innowacji i przedsiębiorczości, wiąże się z kwestią ciągłej nieadekwatności środków wspólnotowych (brak postępu w zakresie patentów wspólnotowych, luki w statucie prawnym przedsiębiorstwa europejskiego, interwencje w ramach funduszy zbyt ograniczone do dotacji). Trzeci priorytet: dążenie do zwiększenia zatrudnienia, wiąże się z kwestią nadrobienia zaległości w realizacji strategii lizbońskiej i jeszcze odległą optymalizacją gospodarczego i społecznego funkcjonowania jednolitego rynku wobec presji globalizacji.

1.4 EKES, podobnie jak Parlament Europejski, wyraża obawy co do ograniczonej skali budżetu wspólnotowego zaplanowanego na okres 2007 — 2013 przez Radę Europejską w grudniu 2005 r.: przy stałym pułapie w wys. 1,045 % DNB (tj. 0,36 % dla budżetu na politykę spójności), umiejscawia się on a poziomie niższym niż przed rozszerzeniem UE z 15 do 25 krajów, chociaż znacznie zwiększyły się wyzwania związane z wewnętrznymi różnicami, jak również wzrosła konkurencja międzynarodowa. Zatem zasadnicze pytanie, na które muszą odpowiedzieć strategiczne wytyczne polityki spójności w okresie 2007 — 2013 brzmi: jak robić lepiej za mniej? W odpowiedzi na nie EKES zaleca dywersyfikację środków polityki spójności, większą koncentrację jej interwencji finansowych oraz zmodernizowanie jej metod zarządzania.

1.5 EKES zaleca dywersyfikację środków polityki spójności poprzez innowacyjne mechanizmy finansowe Unii.

1.5.1 W ramach funduszy strukturalnych powinna istnieć możliwość stosowania innych instrumentów niż dotacje oraz rozwijania w bezpośredniej współpracy z EBI oraz EFI pożyczek, dopłat do odsetek od kredytów, gwarancji kredytowych, wsparcia w formie kapitału inwestycyjnego i kapitału ryzyka.

1.5.2 Takie zróżnicowanie, na o wiele większą skalę niż jedynie poprzez program „Jeremie”, pozwoliłoby na zwielokrotnienie wyników interwencji ze środków funduszy i na ich lepsze uzupełnianie się z kapitałem publiczno-prywatnym, co złagodziłoby z kolei skutki skromnego charakteru budżetu.

1.5.3 W związku z tym EKES opowiada się za znacznym zwiększeniem możliwości udzielania kredytów i gwarancji unijnych, wzmocnieniem partnerstwa z sektorem bankowym i finansowym oraz za wprowadzeniem odpowiednich zmian w nowych rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych. Te trzy warunki wymagałyby przedłożenia przez Komisję Europejską pilnych wniosków idących w tym kierunku.

1.6 EKES zaleca większą koncentrację interwencji z funduszy strukturalnych zgodnie z priorytetowymi interesami europejskimi.

1.6.1 Poza wsparciem bezpośrednim dla najbardziej potrzebujących państw i regionów, które powinno być kontynuowane i wzmocnione, powyższe implikuje również zwiększenie, przy udziale partnerstw publiczno-prywatnych, finansowania dla transeuropejskich sieci infrastruktury oraz pomocy dla regionów przygranicznych.

1.6.2 W tym celu EKES domaga się znacznego zwiększenia budżetu na rzecz sieci transeuropejskich, który nie został odpowiednio uwzględniony w planach finansowych z grudnia 2005 r. pomimo celów strategii lizbońskiej.

1.6.3 Zakłada to również, że pomoc wspólnotowa będzie bardziej wykorzystywana celem wsparcia państw członkowskich, by lepiej realizowały one wytyczne, decyzje i zobowiązania wspólnotowe, niezależnie od tego, czy dotyczy to transpozycji dyrektyw czy wdrażania strategii lizbońskiej. W szczególności zwiększyć należy budżet na wspieranie szkoleń, który również został zredukowany w grudniu 2005 r.

1.7 EKES zaleca wreszcie modernizację metod zarządzania polityką spójności celem zwiększenia przejrzystości i współdziałania.

1.7.1 Zakłada to, że pomoc wspólnotowa, na wzór pomocy publicznej, będzie mogła w pełni uzasadnić swą zgodność z europejską polityką konkurencji.

1.7.2 Wymaga to również szerszego włączenia podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, przede wszystkim partnerów społecznych, w tworzenie, realizację i monitorowanie europejskiej polityki spójności.

1.7.3 W związku z tym EKES domaga się, by włączenie podmiotów społeczno-zawodowych było wyraźnie zaznaczone w postanowieniach zawartych w strategicznych wytycznych. Warunki ich wdrażania w poszczególnych krajach powinny być określone w załącznikach do dokumentów dotyczących programowania i przeglądu.

2. Wstęp

2.1 Przyjęty 5 lipca 2005 r. Komunikat Komisji: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie — Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007 — 2013” dopełnia szereg wcześniejszych propozycji.

2.1.1 Unijne wytyczne budżetowe na lata 2007 — 2013, przedstawione 17 lutego 2004 r. obliczone były na bazie stawki 1,14 % dochodu narodowego brutto (DNB).

2.1.2 Projekty rozporządzeń zmieniających przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (FEDER, EFS, Fundusz Spójności) na lata 2007 — 2013 zostały przedstawione 14 lipca 2004 r. ⁽¹⁾ Komisja zaproponowała, by Funduszom tym przypisać trzy cele:

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie funduszy (postanowienia ogólne), Funduszu Spójności i Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dz.U. C 255 z dn. 14.10.2005 r., ss. 79, 88 i 91.

2.1.2.1 cel zbieżności (konwergencji) zastępujący obecny cel 1, w odniesieniu do mniej rozwiniętych regionów Unii, zwłaszcza tych, których PKB nie przekracza 75 % średniej Unii Europejskiej; przeznaczony na jego realizację 78,54 % środków, jakimi dysponują Fundusze;

2.1.2.2 cel „konkurencyjność regionów i zatrudnienie”, w miejsce obecnego celu 2, w odniesieniu do innych regionów UE, zwłaszcza, by wspomóc realizację strategii lizbońskiej i poprawę zatrudnienia: 17,22 % środków Funduszy zostanie przeznaczony na jego realizację;

2.1.2.3 cel „europejska współpraca terytorialna”, zastępującego obecny program Interreg; przeznaczony na jego realizację 3,94 % środków Funduszy.

2.1.3 14 lipca 2004 r. Komisja przedstawiła również projekt statutu europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej, który miałby ułatwić powstawanie tego typu inicjatyw wewnątrzspółnotowych ⁽²⁾.

2.2 Przedstawiając 5 lipca 2005 r. strategiczne wytyczne polityki spójności na lata 2007 — 2013 Komisja położyła przede wszystkim nacisk na trzy priorytety, które są sformułowane w sposób różny od wyżej wymienionych celów działań interwencyjnych funduszy strukturalnych, nawet jeśli się z nimi pokrywają:

2.2.1 pierwszy priorytet strategicznych wytycznych polega na większym przyciągnięciu inwestycji;

2.2.2 drugi priorytet strategicznych wytycznych dotyczy promowania innowacji i przedsiębiorczości;

2.2.3 trzeci priorytet strategicznych wytycznych polega na wsparciu dla tworzenia miejsc pracy.

2.3 Owe strategiczne wytyczne mają zostać wprowadzone w życie poprzez krajowe strategiczne ramy odniesienia, które Komisja, państwa członkowskie i regiony określą w późniejszym terminie.

2.4 Przedstawienie strategicznych wytycznych stanowiło ostatni aspekt nieuwzględniony w dyskusji nad ogólnym pakietem polityki spójności na lata 2007 — 2013. Zresztą byłoby bardziej logiczne, żeby Komisja otworzyła dyskusję nad polityką spójności przedstawiając raczej strategiczne wytyczne, które mają określić ogólne ramy polityczne, niż projekty rozporządzeń dotyczących funduszy, które powinny być ich przepisami wykonawczymi. Wobec braku lepszego wzajemnego sprzężenia zapewniającego strategicznym wytycznym w jasny sposób rolę przewodnią, a nie towarzyszącą, występuje ryzyko pomniejszenia wartości dodanej europejskiej polityki spójności i otwarcia drzwi przed ponownym zdefiniowaniem strategii rozwoju na poziomie kraju, co pociągnie negatywne skutki dla spójności, konkurencyjności i skuteczności społeczno-gospodarczej Unii.

⁽²⁾ Opinia EKES-u: Dz.U. C 255 z 14.10.2005 r., str. 76.

2.5 Debata w sprawie wytycznych budżetowych na lata 2007 — 2013 i rozporządzeń dotyczących funduszy na ten okres została nawiązana w trudnych warunkach i przy znacznych różnicach pomiędzy 25 państwami członkowskimi w odniesieniu do wysokości sum i sposobów interwencji. Po pierwszym niepowodzeniu w czerwcu 2005 r., Rada Europejska osiągnęła 17 grudnia 2005 r. bardzo zachowawcze porozumienie budżetowe: ustala ono budżet 2007 — 2013 na poziomie 1,045 % DNB, co oznacza wyasygnowanie 252 miliardów euro (82 %) na cel konwergencji, 48,5 miliarda euro (15,5 %) na cel konkurencyjności i zatrudnienia oraz 7,5 miliarda euro (mniej niż 2,5 %) na cel europejskiej współpracy terytorialnej.

2.6 Parlament Europejski odrzucił 18 stycznia 2006 r. ten daleki od jego oczekiwań plan budżetu. Ponownie podjęte zostały zatem dyskusje między Radą a Parlamentem, które doprowadziły w dniu 4 kwietnia 2006 r. do ugody przewidującej zwiększenie tej kwoty o 4 mld euro (w tym 2 mld w charakterze rezerwy). Ugoda ta musi jeszcze zostać zatwierdzona przez obie strony.

3. Uwagi na temat wyzwań stojących przed polityką spójności w latach 2007 — 2013

3.1 Poważne wyzwania czekają nas w okresie 2007 — 2013, którego właśnie dotyczą strategiczne wytyczne polityki spójności:

3.1.1 Po pierwsze, należałoby kontynuować rozszerzenie i je umocnić. Po rozszerzeniu w 2004 r. z 15 do 25, Unia Europejska powinna przyjąć kolejne dwa państwa członkowskie w roku 2007. Inne kraje mogłyby się przyłączyć później, po 2013 r. lub nawet wcześniej, gdyż lista kandydatów do przystąpienia do UE wciąż nie jest zamknięta. Można przyjąć hipotezę, że nawet gdy rozszerzenia wzmocnią znaczenie jednolitego rynku i jego możliwości wzrostu, zatrudnienia, handlu, produkcji, konsumpcji i konkurencyjności wobec globalizacji, skala powiększających się stale nierówności gospodarczych i społecznych będzie taka, iż konieczne stanie się dokonanie wielkiego przełomu jakościowego w zakresie koordynacji polityk europejskich i krajowych, zarządzania i umocnienia jednolitego rynku, oraz wspólnej polityki zagospodarowania przestrzennego UE.

3.1.2 Trzeba będzie również dokonać rozszerzenia strefy euro, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jej wzmocnienia, atrakcyjności i zwiększenia efektywności pod względem wzrostu i zatrudnienia. Obejmuje ona obecnie jedynie 12 spośród 25 Państw Członkowskich. W założeniu do roku 2013 powinna ona zostać rozszerzona na większość z nich, o ile spełnią one wszystkie warunki. Podobnie do rozszerzenia Unii, poszerzenie strefy euro wymaga większej konwergencji, w warunkach konkurencji, przede wszystkim gospodarczej, lecz również w wielu pokrewnych z nią dziedzinach, od podatków, zwłaszcza w zakresie ujednolicenia stawek podatkowych, do polityki społecznej.

3.1.3 Przemiany strukturalne nadal będą się wzmacniać w tym okresie:

3.1.3.1 globalizacja i utwierdzenie swej pozycji przez wyłaniające się nowe potęgi gospodarcze wzmogą presję konkurencyjną i pociągną za sobą zwiększenie liczby delokalizacji;

3.1.3.2 jeszcze bardziej przyspieszą się przekształcenia technologiczne, zwłaszcza ożywione innowacjami zglobalizowanego społeczeństwa informacyjnego;

3.1.3.3 proces starzenia się społeczeństwa Europy nadal będzie postępował, a osiągnięcie wieku emerytalnego przez powojenne pokolenie wyżu demograficznego zmieni warunki życia, zatrudnienia i równowagę świadczeń społecznych państw członkowskich;

3.1.3.4 presje migracyjne ze strony mniej rozwiniętych państw trzecich powinny wciąż wrastać. Konieczne będzie ich lepsze uregulowanie, z jednej strony poprzez usprawnienie dostosowania do potrzeb i zdolności integracyjnych Unii, z drugiej zaś poprzez znaczące zwiększenie skuteczności pomocy na rzecz rozwoju krajów pochodzenia celem stworzenia w tych państwach większych możliwości zatrudnienia i zapewnienia postępu społeczno-gospodarczego. Konieczne będzie również lepsze uwzględnienie w programach nauczania i szkoleń na różnych poziomach potrzeby dostosowania się do imigracji.

3.1.3.5 Istotnym wymogiem w zakresie europejskiej polityki spójności pozostanie przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i walka z ubóstwem, w tym ubóstwem. Bez rozwiązania tego rodzaju problemów, wykraczających poza same kwestie zatrudnienia, trudno będzie w praktyce osiągnąć spójność nie tylko społeczną, ale i gospodarczą.

3.1.4 Rok 2010, wyznaczony jako termin realizacji strategii lizbońskiej przez Radę Europejską w 2000 r., będzie centralnym elementem tego okresu głębokich przemian. Tymczasem realizacja wspomnianej strategii jest opóźniona. Dla Europy nadrobienie tego opóźnienia, aby obronić swą konkurencyjność rynkową, będzie zarówno pilne, jak i jeszcze trudniejsze do zrealizowania.

3.2 Wobec tych wielkich wyzwań, jakie na nas czekają w najbliższych latach, europejska polityka spójności mogłaby się oprzeć na kilku ważnych atutach. Można tu zwłaszcza wymienić:

3.2.1 skalę europejskiego rynku wewnętrznego, który obejmuje ponad pół miliarda Europejczyków i przedstawia wciąż jeszcze nie dość wykorzystany potencjał gospodarczy, handlowy i ludzki, zarówno po stronie podaży i popytu jak i rynku pracy;

3.2.2 europejski model stosunków społecznych i dialogu społecznego kładący nacisk na podniesienie wagi zasobów ludzkich wobec takich wyzwań jak ryzyko bezrobocia, problemy rozwoju gospodarczego, choroby i jakość życia w świetle globalizacji;

3.2.3 dynamikę wzrostu nowych Państw Członkowskich, która często równa jest dwukrotnej średniej wspólnotowej, i która powinna nadal przyczyniać się do zmniejszania poważnych dysproporcji w rozwoju oraz wspomóc dynamikę gospodarczą i handlową Unii;

3.2.4 nowe możliwości zagospodarowania i inwestycji, jakie stwarza zjednoczenie całego kontynentu europejskiego pozwalające na ponowne przeanalizowanie jego wewnętrznej organizacji gospodarczej i wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie infrastruktury i zagospodarowania przestrzennego;

3.2.5 reformy gospodarcze i społeczne strategii lizbońskiej: jeśli tylko uda się im rozwinąć i osiągnąć efekt wzajemnego pozytywnego sprzężenia — przy aktywnym udziale partnerów społecznych — powinny stać się podstawowym elementem sukcesu polityki spójności Unii Europejskiej.

3.2.6 Ogólnie rzecz ujmując pomoc w ramach europejskiej polityki spójności powinna prowadzić przede wszystkim do wzmocnienia cyklu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia poprzez rozwijanie pozytywnych interakcji między różnymi czynnikami (pogłębienie i rozszerzenie rynku wewnętrznego, inwestycje i rozwój regionalny, reformy w państwach członkowskich).

3.3 Europejska polityka spójności powinna również wziąć pod uwagę poważne trudności, które skomplikują jeszcze to zadanie.

3.3.1 Na pierwszym miejscu należy tu wymienić stałe trudności z odtworzeniem silnego, dynamicznego klimatu gospodarczego w Europie. Zamiast nadrobić zapóźnienie wobec swych konkurentów, Unia Europejska nadal powiększa dzielącą ją od nich dystans. Stopa ogólnego wzrostu jest niezadowalająca, poziom bezrobocia wysoki w wielu państwach członkowskich zarówno wśród młodzieży, jak i osób starszych, ilość stworzonych miejsc pracy najczęściej okazuje się niedostateczna, występują niedostatki w zakresie badań, zwiększa się liczba delokalizacji. Obecne miejsce Europy w klasyfikacji światowej zupełnie nie odzwierciedla jej ambicji sprzed pięciu lat. Nie widać też jeszcze żadnych znacznych oznak poprawy tej sytuacji.

3.3.2 Kolejne wyzwanie dla polityki spójności wiąże się ze skalą dysproporcji gospodarczych i społecznych wynikających z rozszerzenia. Wiele czasu potrzeba będzie na ich zniwelowanie. Konieczne będzie wprowadzenie innowacji do samego podejścia i do metod polityki spójności, w stosunku do tych z lat poprzednich, kiedy dysproporcje w rozwoju pomiędzy państwami członkowskimi były dużo mniejsze.

3.3.3 Ważnym elementem, a jednocześnie słabym punktem polityki spójności jest niedostateczna koordynacja polityki gospodarczej, w tym fiskalnej, która pozostaje zbyt luźna, nawet w państwach należących do strefy euro. Wzrost liczby Państw Członkowskich wymaga, by pilnie temu zaradzić, choć równocześnie staje się to trudniejsze. Takiej zwiększonej koordynacji gospodarczej powinny również towarzyszyć lepiej ustrukturyzowane konsultacje na temat sposobów podejścia do spraw społecznych.

3.3.4 Jako przykład nieprawidłowości wymagających korekty można podać niewystarczający stopień udziału

podmiotów społeczeństwa obywatelskiego wobec dominującej roli administracji publicznej i ściśle dwustronnego zarządzania przez Komisję/państwa członkowskie wdrażaniem polityki spójności ⁽³⁾.

3.3.5 Co do funduszy europejskich, to pozostają one i nadal jeszcze pozostaną skromne w stosunku do wciąż dużej skali zapotrzebowań. Porozumienie z 17 grudnia 2005 r. ogranicza budżet europejski do 1,045 % DNB, co sprowadza budżet na politykę spójności do poziomu 0,36 % DNB. Europejskie środki budżetowe zostały zatem zredukowane do poziomu niższego niż ten sprzed rozszerzenia UE z 15 do 25 krajów, co niepokoi EKES, podobnie jak Parlament Europejski. Wielkość ta, która nie ma oczywiście nic wspólnego z budżetem typu federalnego (budżet Stanów Zjednoczonych osiąga przeszło 20 % PKB), jest zbyt ograniczona wobec wyzwań spójności unijnej.

3.3.6 Kluczowe pytanie, na jakie powinny odpowiedzieć zatem wytyczne polityki spójności na okres 2007 — 2013 brzmi: jak robić lepiej za mniej? Trzeba więc będzie tym bardziej czuwać, by te bardzo ograniczone środki zostały jak najlepiej wykorzystane, gwarantując zamiast trwałej pomocy warunki niezależnego i zrównoważonego rozwoju. Wymagać to będzie osiągnięcia z jednej strony maksymalnej konwergencji i komplementarności z budżetami krajowymi, a z drugiej zaś takiego wsparcia i pobudzenia sił rynkowych, aby mogły one wraz z finansowaniem ze strony państwa, umożliwić zmobilizowanie środków na skalę potrzeb całociowego rozwoju Europy.

3.3.7 Celem sprostania tym wyzwaniom konieczna będzie dywersyfikacja środków polityki spójności, bardziej skuteczna koncentracja jej interwencji oraz modernizacja jej metod zarządzania. Te poszczególne aspekty zostały rozwinięte w kolejnych punktach.

4. Uwagi na temat priorytetów stojących przed polityką spójności w latach 2007 — 2013

4.1 Wytyczne polityki spójności na lata 2007 — 2013 dotyczą głównie dominującego priorytetu, jakim jest „wzrost gospodarczy i zatrudnienie”. Odnoszą się one zwłaszcza do partnerstwa, wysuniętego na pierwszy plan już w tytule przez Radę Europejską w marcu 2005 r. i do zintegrowanych wytycznych, również zaproponowanych pod tym samym tytułem przez Komisję Europejską w czerwcu 2005 r.

4.2 Chcąc przyczynić się do realizacji ogólnego priorytetu, jakim jest „wzrost gospodarczy i zatrudnienie”, Komisja wysuwa w komunikacie trzy szczegółowe priorytety: sprawić, by inwestowanie w Europie było atrakcyjne, rozwijać innowacje i przedsiębiorczość oraz podnieść poziom zatrudnienia i kształcenia. Tym trzem priorytetom towarzyszy stała międzysektorowa dbałość o lepsze zagospodarowanie przestrzenne Unii, zarówno jej obszarów wiejskich, jak i miejskich oraz w jej wzajemnych układach przygranicznych, krajowych i regionalnych.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Budowanie naszej wspólnej przyszłości: wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007 — 2013”, Dz.U. C 74 z 23.1.2005 r., str. 32.

4.3 Pierwszy priorytet, zwiększenie atrakcyjności inwestycji, zdaje się szczególnie istotny. Powinien on być realizowany zwłaszcza w słabiej rozwiniętych regionach rozszerzonej Unii, które powinny zostać objęte priorytetem interwencji, jednocześnie gwarantując również środki przejściowe dla regionów dawniej priorytetowych. Wobec ograniczeń właściwych europejskim funduszom interwencyjnym, wymogiem musi tu być promowanie inwestycji kapitałowych, zwłaszcza sektora prywatnego, co ma sprzyjać priorytetowi rozwoju gospodarki europejskiej.

4.3.1 Jednak pomimo postępu dokonanego w ujednolicaniu rynku wewnętrznego, Unii Europejskiej nie udało się jeszcze zrealizować unii gospodarczej i walutowej oraz, w niektórych reformach strategii lizbońskiej, zapewnić niezależnego i dynamicznego mechanizmu wzrostu, który sprzyja synergii i komplementarności gospodarek krajowych. Trudne więc będzie prowadzenie skutecznej polityki spójności bez osiągnięcia większego zaufania wszystkich zainteresowanych środowisk (przedsiębiorców, pracowników, inwestorów) do samej przyszłości rozwoju gospodarczego i społecznego Unii, a także, niewątpliwie, do jej przyszłości politycznej i instytucjonalnej.

4.3.2 Pociąga to za sobą w najbliższych latach ograniczenie czynników niestabilności, które obecnie ciąży nad podstawowymi zagadnieniami, takimi jak urzeczywistnienie jednolitego rynku, umocnienie konkurencyjnej gospodarki integrującej się wokół euro, zwiększenie wzrostu i zatrudnienia, polepszenie warunków życia, powodzenie strategii lizbońskiej, skuteczne zarządzanie instytucjami UE, oraz optymalne i trwałe zagospodarowanie poszerzonej Europy, zmierzając do zharmonizowania postępu gospodarczego, społecznego i w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

4.3.3 Komunikat Komisji kładzie nacisk na inwestycje w sieci infrastruktury, zwłaszcza transportu. Brak w nim jednak analizy przyczyn, które spowodowały stałe zapóźnienie w tej dziedzinie. Celem nadrobienia tych opóźnień należałoby bardziej priorytetowo potraktować finansowanie infrastruktur transeuropejskich w zakresie transportu, energii i telekomunikacji, które warunkują spójność Unii. Wyrazić można tylko żal z powodu drastycznego ograniczenia finansowania tych sieci przewidzianego w porozumieniu z 17 grudnia 2005 r. Fakt poświęcenia tego priorytetu przez Radę Europejską stoi w bezpośredniej sprzeczności ze zobowiązaniami lizbońskimi, których termin dotrzymania wypada w połowie okresu 2007 — 2013. EKES domaga się zatem, na wzór stanowiska zajętego przez Parlament Europejski, by ustalony został zdecydowanie wyższy budżet celem finansowania sieci transeuropejskich.

4.3.4 Komunikat Komisji podkreśla również dwa inne priorytety inwestycyjne polityki spójności: z jednej strony promowanie inwestycji w zakresie środowiska naturalnego, a z drugiej, umocnienie niezależności energetycznej Europy.

4.3.4.1 Należałoby tu uwypuklić bezpośredni związek, o jaki należałoby zadbać pomiędzy tymi priorytetami a wyżej wymienionymi europejskimi sieciami infrastruktury.

4.3.4.2 Trzeba by również upewnić się, że beneficjenci pomocy europejskiej przywiązują wagę do zagadnień środowiska naturalnego.

4.4 Drugim priorytetem wyznaczonym polityce spójności jest podwyższenie poziomu innowacji i przedsiębiorczości. Tym samym Komisja odwołuje się bezpośrednio do priorytetów strategii lizbońskiej dotyczących promowania Europy opartej na wiedzy.

4.4.1 Priorytet ten oznacza przede wszystkim wzrost inwestycji na badania.

4.4.1.1 Nie można tu nie zauważyć, że ogólnie w dziedzinie technologii Europa traci w porównaniu do swych partnerów. Nakłady na badania w państwach członkowskich, często niższe o jedną trzecią od celu 3 % PKB wyznaczonego przez strategię lizbońską, zamiast podnoszone, były wielokrotnie ograniczane pułapami, o ile nie zostały wręcz obcięte. Budżet europejski przeznaczony na Ramowy Program Badań i Rozwoju Technologicznego (RPBR) pozostaje niski względem budżetu przeznaczonego na badania w państwach członkowskich oraz niedostatecznie skoordynowany z programami krajowymi. Ponadto nadal występują poważne blokady w procesach instytucjonalnych Wspólnot, również na najwyższym szczeblu, co jest sygnałem bardzo negatywnym. Niepowodzenie trwających już trzydzieści lat prób wprowadzenia patentu wspólnotowego wyraźnie ukazuje, że Unia nie jest w stanie zapewnić sobie środków na miarę swych ambicji, co jest bardzo niepokojące.

4.4.1.2 Należałoby więc przedsięwziąć rzeczywistą, bardziej wiarygodną, europejską politykę badań. Oznaczałoby to, w ramach koniecznych przesunięć budżetowych Unii, znaczne zwiększenie europejskich środków na badania, jednocześnie dbając o ich rzeczywistą koordynację z programami krajowymi. Pociągnęłoby to za sobą również odblokowanie patentu wspólnotowego, nawet pod warunkiem niestosowania go na etapie początkowym we wszystkich państwach członkowskich, jeśli nadal nie zostanie osiągnięta jednomyślność. W jakim miejscu znajdowałyby się obecnie euro i Schengen czy europejska polityka społeczna, gdybyśmy również ich wprowadzenie uzależnili od kryterium jednomyślności?

4.4.2 Kolejną potrzebą, na którą zwraca uwagę komunikat Komisji jest zachęcanie do tworzenia i rozwijania przedsiębiorstw, zwłaszcza w zakresie nowych technologii oraz promowanie łączenia ich w sieci na skalę Europy.

4.4.2.1 Należy tu wspomnieć z żalem, że małym przedsiębiorstwom wciąż brak jest możliwości przyjęcia uproszczonego europejskiego statutu prawnego ułatwiającego działalność transgraniczną.

4.4.2.2 EKES ponawia wobec tego swój wniosek sformułowany w opinii z inicjatywy własnej w sprawie „Statutu Spółki Europejskiej dla MŚP”⁽⁴⁾, by taki europejski statut prawny dla małych i średnich przedsiębiorstw został czym prędzej przedłożony i szybko przyjęty przez Komisję.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 125 z 27.5.2002 r., str. 100.

4.4.2.3 EKES wyraża ponadto ubolewanie z powodu wycofania przez Komisję jesienią 2005 r. propozycji dotyczących statutu europejskiej spółki wzajemnej i stowarzyszenia europejskiego, potrzebnych jak nigdy dotąd.

4.4.3 Komunikat Komisji podkreśla zresztą wagę kwestii finansowania przedsiębiorstw i konieczność ułatwienia dostępu do niego, zwłaszcza przedsiębiorstwom innowacyjnym.

4.4.3.1 Podkreślić tu trzeba, że zdolność funduszy strukturalnych, by w znaczący sposób ułatwić dostęp przedsiębiorstw do finansowania, w świetle obecnych zasad pozostaje oczywiście bardzo zawężona i bez wątpienia jest marginesowa w tym zakresie, nawet jeśli pewna ograniczona pomoc i współfinansowanie projektów pilotażowych może być użyteczne w niektórych przykładowych i ściśle określonych dziedzinach. EKES przyjmuje z zadowoleniem zapoczątkowanie przez Komisję inicjatyw JASPERS i JEREMIE, we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Europejskim Funduszem Inwestycyjnym i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. Inicjatywa JASPERS ma na celu udzielenie pomocy władzom na szczeblu krajowym i regionalnym państw kwalifikujących się do objęcia celem zbieżności w przygotowaniu dużych projektów w dziedzinie infrastruktury. Program JEREMIE ma za cel poprawę dostępu małych przedsiębiorstw do finansowania. EKES pragnie, by inicjatywy te naprawdę były efektywne i widoczne na szczeblu lokalnym, tak aby te nowe ramy działań dały maksymalny efekt pod względem rozwoju gospodarczego i kreowania na miejscu różnych form działalności, a zatem zatrudnienia.

4.4.3.2 Jeśli chcemy, by wsparcie funduszy wywarło bardziej odczuwalny i bezpośredni wpływ na finansowanie przedsiębiorstw, trzeba by im dać do dyspozycji środki pozwalające na szerszy oddźwięk, co mogłoby dotyczyć pożyczek bankowych, dostępu do kapitału podwyższonego ryzyka, dostępu do mikrokredytów i gwarancji dla małych przedsiębiorstw. Pociągnęłoby to za sobą ponowne zdefiniowanie środków tych funduszy, a zwłaszcza techniki finansowania, która obecnie głównie ogranicza się do przyznawania subwencji. Należałoby — na wzór programu JEREMIE, ale na dużo większą skalę — przekształcić subwencje w produkty finansowe: 1 euro przeznaczone na zabezpieczenie pożyczki w zakresie kapitału podwyższonego ryzyka pozwoliłoby na sfinansowanie 5 — 10 euro inwestycji w sektorze MŚP, zapewniając tym samym wielokrotnienie wartości interwencji z funduszy europejskich. Zalecenia EKES-u w tej podstawowej sprawie są rozwinięte w części piątej niniejszej opinii.

4.4.3.3 Przypomnieć trzeba również, że szybkie i skuteczne urzeczywistnienie europejskiego jednolitego rynku finansowego, w połączeniu ze skuteczną polityką konkurencji oraz konsolidacją unii gospodarczej i walutowej, umożliwiłoby znaczne polepszenie dostępu do finansowania przedsiębiorstw, bez względu na ich rozmiar. Punkt ten w ogóle nie został wyodrębniony w komunikacie Komisji, podczas gdy jednym z jej podstawowych zadań wciąż jest doprowadzenie do osiągnięcia tych celów w nadchodzących latach.

4.5 Trzecim priorytetem wyznaczonym polityce spójności w komunikacie Komisji jest tworzenie większej liczby miejsc pracy i poprawa ich jakości.

4.5.1 Pierwszym warunkiem zwiększenia zatrudnienia jest wzmoczenie wzrostu gospodarczego i w tych warunkach ułatwienie tworzenia miejsc pracy. Osiągnięcie tego celu zakłada istnienie gospodarki odznaczającej się wysokim popytem i podażą oraz występowaniem warunków administracyjnych, fiskalnych i społecznych bardziej korzystnych dla tworzenia miejsc pracy, szczególnie uwzględniających sytuację małych przedsiębiorstw, podmiotów prowadzących samodzielną działalność gospodarczą i rzemieślników oraz wspierających doskonalenie kwalifikacji zawodowych. Jak już wspomnieliśmy wyżej, fundusze strukturalne będą mogły jedynie wywrzeć ograniczony bezpośredni wpływ w tych dziedzinach, choć będą mogły korzystnie wesprzeć poszczególne działania i projekty pilotażowe, przyczyniając się do rozpowszechniania rozwiązań wzorcowych.

4.5.2 Należałoby również rozwijać, jak to podkreśla Komisja, zdolność przystosowania rynku pracy. Fundusze strukturalne powinny szczególnie uwzględniać poprawę funkcjonowania jednolitego rynku w tej dziedzinie. Pociągnie to za sobą większą mobilność — w tym możliwość przenoszenia praw emerytalnych — oraz zniesienie barier na europejskim rynku pracy, zwłaszcza w odniesieniu do usług⁽⁵⁾, gdzie powstaje ponad dwie trzecie nowych miejsc pracy, w odniesieniu do warunków socjalnych określonych w układach zbiorowych i przepisach prawa.

4.5.3 Komisja ponadto z naciskiem podkreśla wymóg polepszenia jakości kształcenia na potrzeby zatrudnienia. EKES jest jednakże bardzo zaniepokojony przewidzianym w grudniu 2005 r. zmniejszeniem o połowę zaproponowanego przez Komisję budżetu na kształcenie ustawiczne. EKES domaga się jego zwiększenia do poziomu zgodnego ze zobowiązaniami zawartymi w strategii lizbońskiej. W tym obszarze potrzebne będą coraz to nowe kompetencje, przy jednoczesnym zwiększeniu zakresu obowiązków i impulsie do podejmowania większej inicjatywy. W tym kontekście przyszłe programy będą musiały pozwalać na uwzględnienie priorytetów regionalnych. Istotne jest, by finansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego było w jak najbardziej możliwym stopniu dostosowane do potrzeb regionalnych, a nie ograniczone do współfinansowania samych polityk krajowych.

4.5.3.1 Ogólnie EKES podkreśla, że powinno się uczynić wszystko, co będzie sprzyjać skuteczności i komplementarności tych struktur i zmobilizuje podmioty publiczne i prywatne w trwałym partnerstwie na rzecz realizowania strategii regionalnych określonych według następujących priorytetów: ułatwić wszystkim dostęp do innowacji i kształcenia przez całe życie, polepszyć zarządzanie i rozwój zasobów ludzkich we wszystkich przedsiębiorstwach, zwiększyć procentowy wskaźnik uczestnictwa kobiet, poprawić stopę osób czynnych zawodowo do emerytury, lepiej określać potrzeby gospodarki i politykę poradnictwa i kształcenia, promować kształcenie zawodowe i naukę zawodu na wszystkich poziomach, szczególnie w branżach, gdzie występują trudności z naborem, w sposób uprzywilejowany traktować kształcenie prowadzące do faktycznego włączenia przez gospodarkę rosnącej liczby osób wykluczonych.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, Dz. U. C 221 z 8.9. 2005 r., str. 113.

4.5.3.2 Fundusze strukturalne powinny też priorytetowo współfinansować programy szkoleniowe na skalę europejską, na wzór sukcesu programów Erasmus i Leonardo. Programy te powinny wejść obecnie na „wyższe obroty”, by mogły objąć dwa — trzy razy więcej młodych Europejczyków.

4.5.4 Ponadto należy w szczególności wspomnieć o starzeniu się społeczeństwa, co wymaga szczególnego dostosowania różnych wcześniej wspomnianych aspektów związanych z tworzeniem miejsc pracy oraz systemami ochrony socjalnej (warunków administracyjnych, fiskalnych i społecznych, opieki nad dziećmi po przystępnych cenach, rynku pracy, kształcenia i zasobów ludzkich).

4.6 Owe trzy priorytety strategicznych wytycznych znajdują swe dopełnienie w wymogu międzysektorowym, będącym pewnego rodzaju czwartym priorytetem dotyczącym uwzględnienia wymiaru terytorialnego polityki spójności.

4.6.1 Komunikat przytacza wkład miast do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (lepsze opanowanie aspektu gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska w urbanizacji) jednocześnie chwalić dywersyfikację gospodarczą obszarów wiejskich (utrzymanie usług użyteczności publicznej, rozwój sieci, zachęcanie do tworzenia biegunów rozwoju). Oddziaływania między tymi wymogami a wspomnianymi trzema priorytetami strategicznych wytycznych zasługują na pełniejsze omówienie.

4.6.2 Komunikat podkreśla również potrzebę współpracy terytorialnej na trzech poziomach:

4.6.2.1 współpraca przygraniczna, zwłaszcza na rzecz rozwoju wzajemnej wymiany i promowania integracji gospodarczej i społecznej;

4.6.2.2 współpraca ponadnarodowa, zwłaszcza na rzecz wzmocnienia wspólnych działań o znaczeniu strategicznym między państwami (transport, badania, integracja społeczna);

4.6.2.3 współpraca międzyregionalna, zwłaszcza na rzecz zachęcania do rozpowszechniania dobrych praktyk z zakresu gospodarki, zagadnień społecznych i środowiska naturalnego.

4.6.3 EKES żąda jednakże, iż to odniesienie do potrzeby europejskiej współpracy terytorialnej jawi się jako element uzupełniający — a nawet poboczny — priorytetów strategicznych wytycznych, a nie jest do nich wyraźnie włączone.

4.7 Podsumowując, analiza trzech priorytetów strategicznych wytycznych, łącznie z uwzględnionym przez nie wymiarem terytorialnym, nasuwa trzy zasadnicze kwestie:

4.7.1 Po pierwsze, priorytetom wytycznych strategicznych brak jest precyzji, by stanowiły one prawdziwe ramy „strategiczne” dla działań interwencyjnych i zarządzania polityką spójności. Można je raczej uznać za listę dobrych praktyk, do jakich należy zachęcać poprzez różnego typu działania interwencyjne.

4.7.2 Brak jest zwłaszcza precyzyjnego określenia powiązania priorytetów strategicznych wytycznych i trzech celów działań interwencyjnych funduszy. Jest to podstawowa usterka: podczas gdy strategiczne wytyczne powinny zawrzeć w ramy

działania funduszy, w rzeczywistości jedynie wspomagają je one. W tym aspekcie, strategiczne wytyczne jawią się raczej jako dyrektywy w sprawie działań towarzyszących i działań wdrażających, niż jako rzeczywiste wytyczne, jakimi powinny one być.

4.7.3 W trosce, by strategicznym wytycznym nadać charakter zgodny z tytułem, jaki noszą oraz dbając o ich skuteczność, należałoby zwłaszcza zapewnić lepsze sprecyzowanie ich priorytetów w następujących dziedzinach:

4.7.3.1 „wartość dodana” europejskiej polityki spójności w porównaniu do polityki na szczeblu krajowym i lokalnym;

4.7.3.2 „koncentracja terytorialna” europejskich biegunów i osi rozwoju, co mogłoby stać się impulsem zapewniającym ogólny rozwój;

4.7.3.3 „ramy kierunkowe” dla interwencji z funduszy europejskich, które wytycznym strategicznym zapewniłyby, że będą one stanowiły skuteczne i spójne ramy nieograniczające się do prostej listy przepisów towarzyszących.

5. Uwagi na temat środków polityki spójności w latach 2007 — 2013

5.1 W celu wsparcia polityki spójności, Komisja szczególnie podkreśla rolę funduszy strukturalnych (Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Społecznego) oraz Funduszu Spójności. Uściśla ona, że działania wspomagające funduszy, w ramach wyżej wymienionych celów strategicznych, powinny przyczynić się do wzmoczonego wzrostu, lepszego wykorzystania możliwości danych przez jednolity rynek, stworzenia korzystnych warunków konwergencji między państwami członkowskimi, wzmocnić konkurencyjność regionów, ulepszyć rozwój integracji terytorium Unii w aspekcie gospodarczym, społecznym i kulturalnym.

5.2 W pierwszym rządzie należy stwierdzić, że Unia Europejska stanie przed problemem zwiększającej się przepaści pomiędzy ograniczeniem budżetu funduszy i zakresem potrzeb (dysproporcje w rozwoju unijnego pozostanie bardzo ograniczona. W każdym razie zakładając pułap 1,045 % PKB budżetu wspólnotowego, 0,36 %, (308 miliardów euro na ogólny budżet w wysokości 862 miliardów, z zastrzeżeniem dodatkowych 4 mld uzgodnionych 4 kwietnia 2006 r., które muszą jeszcze zostać zatwierdzone przez Parlament i Radę), które powinno być przeznaczone na rzecz polityki spójności, nie wydaje się zdaniem EKES-u samo w sobie wystarczające, by Unia mogła osiągnąć swoje cele spójności przewidziane na okres 2007 — 2013.

5.3 Należałoby zatem zwrócić większą uwagę na:

5.3.1 z jednej strony, tryb działań wspomagających funduszy, które powinny odegrać w większym stopniu rolę dźwigni wobec inwestycji, co oznacza, że należy wprowadzić więcej innowacji w tej dziedzinie, niż w okresie poprzednim;

5.3.2 z drugiej strony, rzeczywistą koncentrację działań interwencyjnych funduszy, które powinny wywołać skutek bardziej strukturyzujący, zwłaszcza na szczeblu ponadnarodowym i przygranicznym.

5.4 Nasuwa się również kilka uwag, zasługujących na podkreślenie, w odniesieniu do trybu działań interwencyjnych ze strony funduszy:

5.4.1 Przede wszystkim należy przypomnieć, że działanie interwencyjne funduszy strukturalnych to jedynie działanie towarzyszące wobec polityki spójności Unii. Jego przeznaczeniem nie jest w żadnym wypadku, by stać się jej jedynym, lub choćby dominującym instrumentem. Jego funkcją w ramach strategicznych wytycznych jest przede wszystkim stworzyć warunki sprzyjające mobilizacji funduszy dostępnych na rynku oraz bardziej spójnemu wykorzystaniu budżetów krajowych i regionalnych. Chodzi więc tu przede wszystkim o zapewnienie efektu dźwigni. W tym kontekście instrumenty strukturalne Unii muszą stanowić główne narzędzie zagospodarowania przestrzennego Europy, jednocześnie wspomagając aktualne unijne polityki i przemiany społeczno-gospodarcze.

5.4.2 W tym celu należałoby przemyśleć sposoby wykorzystania funduszy Unii oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego według koncepcji bardziej elastycznej i bardziej nowatorskiej z punktu widzenia inżynierii finansowej. Jak to słusznie przyznała sama Komisja, fundusze nie powinny już się ograniczać do przyznawania subwencji, lecz wspierać inne instrumenty, takie jak pożyczki, gwarancje kredytowe, instrumenty zamienne, kapitały inwestycyjne i kapitały podwyższonego ryzyka. EKES nie tylko popiera te uwagi, ale także domaga się wyciągnięcia z nich odpowiednich wniosków oraz przeprowadzenia prawdziwej reformy metod interwencji finansowych Unii.

5.4.2.1 Sam EKES jest zdania, że rozwój takich alternatywnych metod interwencji w ramach funduszy strukturalnych, w ścisłej współpracy z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, umożliwiłby poważnie zwiększyć oddziaływanie interwencji wspólnotowych i na lepsze ich połączenie z publicznymi i prywatnymi inwestycjami kapitałowymi. W szczególności przyczyniłyby się one do podziału pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi finansowania inwestycji, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw, które są uważane za ryzykowne przez tradycyjnych partnerów finansowych, i w przypadku których warunki udzielania kredytów zapewne w przyszłości zostaną zaostrzone w związku z Nową Umową Kapitałową Komitetu Bazylejskiego (Bazylea II). Byłby to skuteczny sposób na złagodzenie skutków ograniczenia pułapów budżetu europejskiego. 1 euro subwencji byłoby bowiem często lepiej spożytkowane, gdyby służyło za gwarancję dla 5 — 10 euro pożyczek. Pozwoliłoby to szczególnie na zwiększenie liczby beneficjentów, przyczyniając się jednocześnie do przyjęcia przez nich większej odpowiedzialności, niż ma to miejsce w przypadku uzyskania bezzwrotnej subwencji.

5.4.2.2 Te nowe środki interwencji powinny zostać wdrożone na poziomie jak najbliższym potencjalnych beneficjentów celem zapewnienia maksymalnego efektu dźwigni w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Można byłoby również uruchomić inne środki, poprzez lepszą koordynację interwencji między funduszami strukturalnymi a innymi instytucjami finansowymi już aktywnymi na rzecz rozwoju w Europie, takimi jak EBOR. Priorytetowym obszarem interwencji powinno być szersze i aktywniejsze promowanie na poziomie europejskim partnerstwa publiczno-prywatnego — w warunkach przejrzystej i otwartej konkurencji — zwłaszcza, by finansować wielkie projekty infrastrukturalne, które są niezbędne zarówno dla ogólnej spójności, jak i dla konkurencyjności Europy jako całości. Jak wyżej wspomniano⁽⁶⁾, środki budżetowe przeznaczone na sieci transeuropejskie powinny zostać znacznie zwiększone, gdyż partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie infrastruktury europejskiej nie będzie mogło być realizowane z dobrymi wynikami bez wystarczającego udziału wspólnotowych funduszy publicznych.

5.4.2.3 Taka reforma metod interwencji w ramach funduszy wspólnotowych wymagałaby zwiększenia potencjału pożyczkowo-kredytowego Unii Europejskiej. Pociągnęłaby również za sobą, poza zwiększoną koordynacją z EBI i innymi instytucjami finansowymi, stworzenia prawdziwego partnerstwa z europejską siecią bankowo-finansową, przy jednoczesnym wzmocnieniu zasady współzależności pomocy, zarówno na poziomie Państw Członkowskich jak i bezpośrednich beneficjentów. Należałoby też uzupełnić w tym kierunku reformy rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych na okres 2007 — 2013, tak aby nowe systemy inżynierii finansowej stały się w pełni operacyjne. EKES domaga się zatem, by Komisja Europejska przedstawiła nowe wnioski w tych trzech dziedzinach.

5.4.3 Trzeba tu wspomnieć z żalem, że zarządzanie funduszami strukturalnymi w ostatnich latach było nazbyt nieprzejrzyste i zdominowane przez dwustronne stosunki administracji unijnej i administracji krajowej. Brak oznak skutecznej koordynacji całości, dostatecznej kontroli czy monitorowania właściwego wykorzystania funduszy. Trybunał Obrachunkowy Unii częstokroć wyrażał ubolewanie nad tą sytuacją, jednak wprowadzane w następstwie odosobnione zmiany były zbyt ograniczone. Ogólna zasada wzmożonej przejrzystości na etapie koncepcyjnym, przyjęcia i wdrażania polityk unijnych nie została jeszcze rozszerzona, jak to powinno nastąpić, na funkcjonowanie funduszy i zarządzanie nimi. Strategiczne wytyczne polityki spójności powinny odąd stać się trzonem zdecydowanej zmiany kierunku działań w tym zakresie.

5.4.4 W ramach innowacji koniecznych dla zapewnienia lepszego zarządzania pomocą europejską wspomnieć należy wymóg bardziej systematycznej weryfikacji zgodności pomocy unijnej z zasadami konkurencji. Niektóre niedostatecznie kontrolowane działania wspomagające funduszy, pod przykrywką niwelowania dysproporcji pomiędzy regionami, w przeszłości spowodowały poważny i szkodliwy uszczerbek wobec zasad sprawiedliwej konkurencji, podczas gdy niezaprzeczalnie możliwe jest pogodzenie obu celów. Pomoc unijna to, na wzór pomocy państwa, pomoc publiczna, musi więc ona

⁽⁶⁾ Patrz punkt 4.3.3.

podlegać takim samym kontrolom. Zasada ta również zmierza w koniecznym kierunku osiągnięcia lepszego sprzężenia pomiędzy pomocą europejską a pomocą krajową i regionalną. Roczne sprawozdanie Komisji w sprawie konkurencji powinno wobec tego zawierać w przyszłości rozdział poświęcony warunkom monitorowania pomocy wspólnotowej w świetle polityki konkurencji Unii. EKES przekazał to zalecenie w przeszłości, lecz nie odniosło to skutku.

5.5 W odniesieniu do koncentracji interwencji, Komisja powinna zadbać o lepsze ukierunkowanie interwencji z funduszy europejskich, uwzględniając bardziej europejski wymiar zagospodarowania przestrzennego Unii, czego obecnie nie da się zauważyć, poza sporadycznymi postępami zainicjowanymi dzięki planom interwencji wspólnotowej.

5.5.1 Do tej chwili, fundusze strukturalne prawie wcale nie skupiały się na priorytetowej realizacji wymiaru ponadnarodowego ich działań interwencyjnych, pomimo normatywnej i gospodarczej realizacji wielkiego europejskiego rynku wewnętrznego, dziś poszerzonego do 25 Państw Członkowskich. To głównie Komisja zarządzała funduszami strukturalnymi na podstawie krajowych priorytetów przedstawionych przez państwa członkowskie, nie uwzględniając bezpośrednio nowego zapotrzebowania na współpracę wynikającego ze zniesienia barier fizycznych, technicznych i podatkowych wymiany handlowej, podczas gdy jednocześnie wzrosły dysproporcje społeczne i gospodarcze, co wymaga właśnie zacieśnienia więzi i sieci ponadnarodowych.

5.5.2 Należałoby zaradzić tej sytuacji opracowując jaśniejsze priorytety działań interwencyjnych mających za cel wzmocnienie elementów łączących państwa członkowskie, zarówno na płaszczyźnie ponadnarodowej, międzyregionalnej czy na poziomie współpracy przygranicznej. Słuszne wzmianki Komisji na ten temat zasługują raczej na ponowną ocenę, rozwinięcie i włączenie w zakres priorytetów działań interwencyjnych funduszy, a nie na to, by pozostać uzupełniającym dodatkiem włączonym do tych priorytetów.

6. Uwagi w sprawie włączenia polityki spójności do polityk krajowych i regionalnych

6.1 Włączenie polityki spójności do polityk krajowych i regionalnych jest wymogiem centralnym, co stale i trafnie podkreśla Komisja. Należałoby zaakcentować konieczność dokonania postępu w dwóch dziedzinach:

6.2 Po pierwsze, trzeba by zadbać o to, by pomoc wspólnotowa była rzeczywiście wykorzystana w celu wspomoczenia optymalnej realizacji wytycznych, decyzji i zobowiązań wspólnotowych w różnych państwach członkowskich. Należy tu przede wszystkim wymienić:

6.2.1 właściwą i terminową transpozycję dyrektyw europejskich;

6.2.2 zacieśnienie współpracy administracyjnej na poziomie europejskim, zwłaszcza, by zapewnić prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku;

6.2.3 lepsze stosowanie, w odniesieniu do jego obu członów składowych, paktu na rzecz stabilności i rozwoju, który nie powinien się ograniczać do pełnienia roli balustrady chroniącej przed popadnięciem w deficyt, lecz otworzyć drogę do wspólnego zarządzania gospodarką.

6.3 Po drugie, należałoby upewnić się, że pomoc wspólnotowa rzeczywiście przyczynia się do wzmocnienia spójności

pomiędzy politykami prowadzonymi na poziomie europejskim i krajowym, zwłaszcza w odniesieniu do skuteczniejszego wdrażania strategii lizbońskiej. Należy tu przede wszystkim wymienić:

6.3.1 wsparcie dla strukturalnych reform społeczno-gospodarczych i administracyjnych;

6.3.2 uproszczenie ram prawnych i rozwój europejskich mechanizmów samoregulacji w odniesieniu do życia społeczno-zawodowego, co należy wspierać⁽⁷⁾;

6.3.3 przyspieszenie procesu realizowania europejskiej przestrzeni finansowej, wraz z optymalizacją korzyści płynących z euro;

6.3.4 zbliżenie systemów podatkowych na bazie tworzenia korzystnych warunków dla inwestycji i podejść innowacyjnych, dla umożliwienia lepszego uregulowania konkurencji między różnymi systemami Państw Członkowskich.

6.4 Przydatne byłoby również, by w najwyższym stopniu uniknąć mnożenia dodatkowych kryteriów krajowych czy regionalnych dołączanych do ram ustalonych już przez UE, co pozwoli zachować konieczną elastyczność przy określaniu treści przyszłych programów. W tym samym duchu należałoby unikać wprowadzania procedur, które mogłyby już z góry określać przydział kredytów na okres siedmiu lat, czy też wykluczyć możliwość łatwego przystosowania programów już realizowanych.

6.5 Poza tym życzeniem EKES-u jest, by pomoc wspólnotowa przyczyniała się do rozwijania europejskiego podejścia przemysłowego, pozwalając na koordynację na różnych szczeblach (europejskim, krajowym, regionalnym) między władzami publicznymi a podmiotami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego⁽⁸⁾.

6.6 EKES wyraża wreszcie zadowolenie z tego, że Rada Europejska na posiedzeniu w grudniu 2005 r. wyraziła zasadniczo zgodę na utworzenie funduszu dostosowania do globalizacji, mającego na celu wzmocnienie wysiłków na rzecz pracowników pozbawionych pracy z powodu istotnych zmian strukturalnych wpływających na wymianę handlową na świecie, a także wspieranie tych osób w odbywaniu dodatkowych szkoleń i poszukiwaniu zatrudnienia. Szefowie państw i rządów zwrócili się do Rady o określenie kryteriów przyznawania pomocy z tego funduszu. EKES uważa, że do tego procesu mogłyby zostać włączone międzybranżowe, a nawet branżowe, europejskie organizacje partnerów społecznych.

7. Uwagi w sprawie zaangażowania podmiotów społeczno-zawodowych

7.1 Zaangażowanie podmiotów społeczno-zawodowych w politykę spójności jest wymogiem znaczącym. EKES wysunął postulat pogłębienia tego zaangażowania w swej opinii z roku 2003 w sprawie partnerstwa na rzecz realizowania zadań funduszy strukturalnych⁽⁹⁾. Komisja uznaje tę konieczność podkreślając, że przyczynia się ona w znaczący sposób do lepszego przyjęcia tej polityki w terenie. Tym niemniej nie przedstawia ona propozycji w sprawie sposobów realizacji tego zaangażowania podmiotów, czy włączenia ich do strategicznych wytycznych polityki spójności.

⁽⁷⁾ Raport informacyjny Sekcji ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji w sprawie: „Aktualny stan samoregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku”.

⁽⁸⁾ Patrz opinia EKES-u w sprawie współczesnej polityki przemysłowej, Dz.U. C 110 z 9.5.2006.

⁽⁹⁾ Dz.U. z 14.1.2004 r., str. 21.

7.2 EKES proponuje wobec powyższego, by uzupełnić strategiczne wytyczne polityki spójności na lata 2007 — 2013, określając realne ramy dla zaangażowania podmiotów społeczno-zawodowych. Na wzór postanowień porozumienia z Kotonu, zgodnie z którymi podmioty niepaństwowe w krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku są konsultowane i włączane do zarządzania pomocą europejską, ramy te powinny stanowić integralną część strategicznych wytycznych i posiadać moc wiążącą dla Państw Członkowskich.

7.3 Ponadto należałoby do nich włączyć następujące cele:

7.3.1 zaangażować środowiska społeczno-zawodowe i partnerów społecznych do określenia głównych wytycznych europejskich (zwłaszcza globalnego dokumentu strategicznego) i ich zdecentralizowanego wdrażania na poziomie krajowym (zwłaszcza narodowych strategicznych ram odniesienia ustanowionych przez państwa członkowskie), jak również na szczeblu regionalnym i lokalnym;

7.3.2 pogłębić dialog zarówno w odniesieniu do jego elementów gospodarczych, jak i społecznych i w zakresie środowiska naturalnego, na rzecz skutecznego i trwałego rozwoju uczestniczącego;

7.3.3 bezpośrednio włączyć podmioty społeczno-gospodarcze w poprawę zatrudnienia, zwłaszcza poprzez politykę porozumień pomiędzy partnerami społecznymi, w szczególności, by unowocześnić systemy szkoleń zawodowych i ułatwić lepsze przystosowanie rynku pracy;

7.3.4 zachęcać podmioty społeczeństwa obywatelskiego do lepszego wykorzystania atutów jednolitego rynku europejskiego, zagęszczając transeuropejską sieć produkcji, wymiany handlowej i infrastruktury oraz inicjując mechanizmy społeczno-zawodowe samoregulujące i współregulujące, które przyczyniają się do urzeczywistnienia jednolitego rynku;

7.3.5 określić wspólnie z podmiotami społeczno-zawodowymi modele skutecznych partnerstw publiczno-prywatnych z odpowiednio przystosowanymi wzorami koncesji, systemów zachęt, gwarancji i trybów podwykonawstwa;

7.3.6 na tej bazie rozwijać więcej programów partnerstw publiczno-prywatnych, zwłaszcza w zakresie infrastruktury i finansowania MŚP na szczeblu lokalnym;

7.3.7 zachęcać podmioty społeczno-zawodowe do wzmocnienia inicjatyw współpracy europejskiej w zakresie badań i innowacji technologicznej;

7.3.8 wspierać nowatorskie podejścia podmiotów społeczno-gospodarczych przyczyniające się do trwałego rozwoju.

7.4 Chcąc zapewnić mu skuteczność, dialogowi tego typu należy nadać odpowiednią strukturę, lepiej go zorganizować, zarówno w Brukseli, jak i różnych państwach członkowskich i regionach. Ramy zaangażowania podmiotów powinny wobec tego zawierać następujące postanowienia:

7.4.1 oprzeć dialog na informacji skutecznej, sprawnie przekazanej przez władze publiczne Państw Członkowskich, dotyczącej strategicznych wytycznych i trybu ich wdrażania;

7.4.2 zorganizować konsultacje na odpowiednio wczesnym etapie, dającym możliwość włączenia podmiotów społeczno-zawodowych w analizę oddziaływania;

7.4.3 powiadamiać podmioty społeczno-zawodowe o sposobie wykorzystania konsultacji i ich propozycji;

7.4.4 dołączyć do oficjalnych dokumentów, w odniesieniu do programów czy ich nowelizacji, zestawienie warunków konsultacji z podmiotami społeczno-gospodarczymi;

7.4.5 promować, w przypadku programów przygranicznych i międzyregionalnych, wspólne konsultacje mieszane i partnerstwa społeczno-zawodowe, również przygraniczne i międzyregionalne;

7.4.6 zachęcać w szczególności do podejmowania inicjatyw dialogu społecznego w kontekście działań przygranicznych i międzyregionalnych, w tym poprzez konkretną realizację opcjonalnego ponadnarodowego systemu w negocjacjach zbiorowych, zapowiedzianego w agendzie społecznej na lata 2005 — 2010.

7.5 EKES ponownie wyraża swe poparcie dla propozycji Komisji odnośnie do przeznaczenia 2 % środków Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwijanie potencjału i na wspólne przedsięwzięcia partnerów społecznych.

7.6 EKES postanowił, przy wyraźnym poparciu Rady Europejskiej z marca 2005 r., rozwijać europejską sieć informacji i wsparcia inicjatyw podmiotów społeczeństwa obywatelskiego uczestniczących we wdrażaniu strategii lizbońskiej. Sieć ta przyłączy się do inicjatyw, które podejmą te podmioty w celu polepszenia skuteczności europejskiej polityki spójności na lata 2007 — 2013.

Bruksela, 21 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu międzynarodowych umów o zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych na procesy przemian w europejskim przemyśle

(2006/C 185/12)

Dnia 10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie *wpływu międzynarodowych umów o zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych na procesy przemian w europejskim przemyśle*.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemyśle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 stycznia 2006 r. Sprawozdawcą był **Josef ZBOŘIL**, współsprawozdawcą — **Pavel ČINCERA**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 79 do 11, przy 9 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp — cele UE w zakresie zmniejszania emisji gazów cieplarnianych

1.1 Globalna zmiana klimatu jest obecnie jednym z najważniejszych tematów nie tylko naukowych i politycznych dyskusji oraz działań, ale także codziennego życia społeczeństwa. Międzynarodowe działania, rozpoczęte pod koniec lat osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych, doprowadziły najpierw do utworzenia w 1989 roku Międzyrządowego Zespołu do Spraw Zmian Klimatu (IPCC), a następnie do rozpoczęcia negocjacji na forum ONZ (1990) i późniejszego przyjęcia Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) w 1992 roku. Konwencja ta (UNFCCC) weszła w życie 21 marca 1994 roku.

1.2 Do zmian klimatu dochodziło już od dawna, chociaż posiadamy jedynie pośrednie informacje o klimacie w przeszłości płynące z pomiarów i obserwacji klimatologii historycznej, ewentualnie z odkryć geologicznych i znalezisk archeologicznych, jako że nie istnieją wiarygodne dane meteorologiczne z tego okresu. Nowe analizy danych pośrednich dla półkuli północnej wykazują, że w XX wieku odnotowano największy globalny wzrost temperatur w ciągu ostatniego tysiąclecia.

1.3 Znaczna większość państw i regionów, które są wyraźnie bardziej wrażliwe na zmiany klimatyczne, jest dotknięta także szeregiem innych problemów, takich jak szybki wzrost liczby ludności, wyczerpanie zasobów naturalnych i ubóstwo. Polityka, stworzona przy wsparciu krajów uprzemysłowionych, przy poszanowaniu potrzeb krajów rozwijających się oraz wywodzące się z niej środki mogą jednocześnie wspierać rozwój zrównoważony i równość szans oraz zwiększyć znaczenie działań przystosowawczych. Powinno to zmniejszyć naciski na wykorzystywanie zasobów, usprawnić zarządzanie ryzykiem środowiskowym oraz poprawić warunki życia najbardziej wrażliwych członków społeczeństwa. Może to również prowadzić do zmniejszenia wrażliwości na zmiany klimatyczne. Z tego też powodu proponując i wdrażając międzynarodowe i krajowe inicjatywy w zakresie rozwoju, należy uwzględnić ryzyko związane ze zmianami klimatycznymi.

1.4 Zgodnie z trzecim sprawozdaniem z oceny, opracowanym w 2001 roku przez Międzyrządowy Zespół do Spraw Zmian Klimatu (IPCC), średnia globalna temperatura na powierzchni planety podniosła się od roku 1861, a według analiz Światowej Organizacji Meteorologicznej dziewięć najcieplejszych lat miało miejsce właśnie w ciągu ostatniego dziesięciolecia. Najcieplejszym rokiem był rok 1998, a po nim kolejno lata 2002, 2003, 2004 i 2001. W dwudziestym wieku średnia temperatura wzrosła o $0,6 \pm 0,2$ °C, a przewiduje się, że jeżeli nie zostaną podjęte odpowiednie środki, do końca XXI wieku temperatura wzrośnie o kolejne 1,4-5,8 °C.

1.5 Założeniem cieszącym się ogromnym poparciem w kręgach naukowych przeważnie w Europie i któremu na poziomie politycznym przypisuje się szczególne znaczenie, jest postrzeganie zmian klimatu jako rezultatu przede wszystkim zwiększenia się stężenia w atmosferze ziemskiej gazów cieplarnianych powstających w wyniku działalności ludzkiej, a zwłaszcza spalania paliw kopalnych. Przypuszczenie to opiera się na zależnościach pomiędzy długotrwałym narastaniem stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze (zwłaszcza dwutlenku węgla) i długotrwałym rozwojem temperatury na świecie w XX-tym wieku, a także na modelach klimatycznych przygotowanych z myślą o oszacowaniu zakresu i wpływu zmian klimatu w przyszłości z uwzględnieniem scenariusza rozwoju emisji gazów cieplarnianych i ich stężenia w atmosferze.

1.6 Wpływ człowieka na zmiany klimatu na świecie, pomimo niepewności związanych z działaniem aerozolu i niektórych czynników naturalnych (aktywność wulkaniczna i napromieniowanie słoneczne), jest już możliwy do udowodnienia. Na klimat na świecie mają jednak wpływ także cykle aktywności słońca oraz czynniki geofizyczne i w związku z tym nie jest jeszcze możliwe — i prawdopodobnie jeszcze długo nie będzie — dokładne stwierdzenie, na ile duży jest wpływ człowieka w porównaniu do naturalnych zmian klimatu. Występują także wątpliwości dotyczące reprezentatywności dostępnych danych oraz prognoz wynikających z modeli klimatycznych, które nadal jeszcze nie opisują dokładnie wszystkich powiązań i tym samym nie mogą z całkowitą precyzją symulować wszystkich elementów systemu klimatycznego.

1.7 Przy opracowywaniu prognoz stężenia gazów cieplarnianych i aerozolu w atmosferze oraz następnie prognoz rozwoju klimatu w przyszłości modele klimatyczne wychodzą od scenariuszy emisji zgodnych ze specjalnym raportem o scenariuszach emisji przygotowanym przez IPCC. Scenariusze emisji biorą pod uwagę różne przesłanki społeczno-gospodarczego rozwoju świata, rozwoju energetyki i liczby ludności na świecie do końca XXI wieku.

1.8 Wrażliwość społeczności ludzkich i systemów naturalnych na ekstremalne warunki klimatyczne widać na przykładzie szkód, ubóstwa i zgonów w następstwie suszy, powodzi, fal upałów, lawin i huraganów. Zgodnie z prognozami dalszego rozwoju sytuacji w XXI wieku wzrosnąć ma częstotliwość występowania większości ekstremalnych zjawisk pogodowych oraz zakłada się zwiększenie się ich zakresu i intensywności.

1.9 Dla poprawienia możliwości wykrywania, przyporządkowania i pełnego zrozumienia zmian klimatycznych konieczne są dalsze badania, które pomogą zmniejszyć zakres niepewności i prognozować przyszłe zmiany klimatyczne. Szczególny nacisk należy położyć na wspieranie dalszej dokładniejszej i systematycznej obserwacji, modelowania i bardziej szczegółowych analiz, zwłaszcza wpływu zmian klimatycznych.

1.10 Hipoteza o antropogenicznych przyczynach globalnej zmiany klimatu w wyniku zwiększenia stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze przyjęta została za podstawę politycznej decyzji zainteresowanych państw i Wspólnoty Europejskiej o zastosowaniu zasady działań zapobiegawczych oraz o opracowaniu polityki i strategii ograniczania zmian klimatu poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, a przede wszystkim dwutlenku węgla, powstających w wyniku spalania paliw kopalnych.

1.11 Praktycznym rezultatem tych decyzji politycznych było przyjęcie Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (grudzień 1997 r.) oraz jego wejście w życie 16 lutego 2005 r.

1.12 Protokół z Kioto zobowiązuje umawiające się strony do obniżenia emisji gazów cieplarnianych w okresie 2008-2012 o ustalony zakres zgodnie z załącznikiem B do protokołu, w odniesieniu do emisji w roku 1990. Państwa członkowskie UE-15 powinny obniżyć swoją ogólną emisję o 8 % (tzn. w wartościach bezwzględnych o 336 mln ton CO_{2eq} rocznie). Dla nowych państw członkowskich załącznik B ustanawia oddzielne cele. W większości przypadków chodzi o zobowiązanie obniżenia emisji o 8 %, w przypadku Węgier i Polski o 6 %. Dla Węgier, Polski i Słowenii załącznik B usta-

nawia inny rok odniesienia. Protokół oferuje również możliwość zastosowania elastycznych mechanizmów (handel emisjami, projekty wspólnego wdrażania „Joint Implementation” w krajach wysokorozwiniętych oraz projekty mechanizmu czystego rozwoju „Clean Development Mechanisms” w krajach rozwijających się), które mają pomóc krajom rozwiniętym w obniżeniu emisji i spełnieniu zobowiązań z Kioto przy korzystniejszych warunkach ekonomicznych oraz jednocześnie pomóc krajom rozwijającym się w transferze nowych technologii.

1.13 Państwa członkowskie UE-15 mają w całkowitej emisji UE-25 udział ok. 85 %, a nowe państwa członkowskie 15 %. Aktualne pomiary emisji wskazują, że do roku 2003 udało się UE-15 jako stronie Protokołu z Kioto obniżyć swoją całkowitą emisję gazów cieplarnianych jedynie o 1,7 %, co znacznie pogarsza realne możliwości UE-15 w zakresie osiągnięcia celu z Kioto do okresu 2008-2012. Pomimo że od roku 1995 emisja w UE-15 wzrosła o 3,6 %, a w ostatnich pięciu latach nawet o 4,3 %, najnowsze prognozy emisji zakładają, że kolejne dodatkowe środki obniżania emisji wraz z wykorzystaniem mechanizmów z Kioto mogą doprowadzić do obniżenia emisji o 8,8 % do roku 2010, co przekracza nawet cel z Kioto. Nowe państwa członkowskie UE obniżyły w latach 1990-2003 całkowitą emisję gazów cieplarnianych o 22 %, jakkolwiek obniżenie to w znacznym stopniu nastąpiło w wyniku procesów transformacji, zwłaszcza w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Po roku 1995 emisja obniżyła się o 6 %, a w ostatnich latach pozostaje na stałym poziomie.

1.14 Pomimo że perspektywa wypełnienia zobowiązań Protokołu z Kioto w państwach członkowskich UE-15 sugeruje, że obniżenie emisji do roku 2012 może stanowić problem, dokument przygotowany na posiedzenie Rady (marzec 2005 r.) ustanawia dla państw o rozwiniętej gospodarce wartości średnio- i długookresowych celów redukcji emisji w przedziale 15-30 % do roku 2020 i 60-80 % do roku 2050 w porównaniu do roku 1990. Jeżeli chodzi o konsekwencje takich działań, IPCC szacuje, że wzrost światowego PKB w latach 1990-2100 ulegnie spowolnieniu o 0,003-0,06 % rocznie⁽¹⁾. Szacunki Komisji Europejskiej (w przypadku starań o osiągnięcie stężenia CO₂ w atmosferze wynoszącego 550 ppmv) mówią o spadku wzrostu PKB UE-25 o 0,5 % w roku 2025 w przypadku obniżania emisji CO₂ o 1,5 % rocznie po roku 2012. Oczywiście przy założeniu włączenia się wszystkich państw do walki ze zmianami klimatycznymi oraz do systemu handlu uprawnieniami do emisji. W przypadku jednostronnego działania UE wpływ na PKB UE może być 2-3 razy większy i to przy braku wyraźnego wpływu na środowisko⁽²⁾.

⁽¹⁾ Raport trzeciej grupy roboczej IPCC „Climate Change 2001: Mitigation” [„Łagodzenie zmian klimatu 2001”], podsumowanie techniczne, s. 61

⁽²⁾ Powstrzymywanie zmian klimatycznych na świecie: COM(2005)35 z 9 lutego 2005 r., s. 15

1.15 Głównym problemem Protokołu z Kioto jest fakt, że jego stroną nie są USA, które wytwarzają absolutnie największą ilość gazów cieplarnianych (prawie 25 % światowej emisji), a państwa, co do których przewiduje się największy wzrost emisji gazów cieplarnianych (Indie i Chiny itd., gdzie emisja od roku 1990 wzrosła o więcej niż 20 %), nie ustanowiły dla siebie jak dotąd w okresie zobowiązań 2008-2012 żadnych celów redukcji emisji. Podczas gdy na początku międzynarodowych negocjacji w roku 1990 udział państw rozwijających się w ogólnoświatowej emisji wynosił około 35 %, w roku 2000 — ok. 40 %, prognozy wskazują, że ok. roku 2010 udział ten będzie wynosił 50 %, a w 2025 nawet 75 %. Stanowi to poważne zagrożenie dla całej inicjatywy. Jeżeli w wyniku politycznych negocjacji nie uda się osiągnąć zgody co do podejścia do problemu zmian klimatu, to izolowane wysiłki państw europejskich (UE) nie mogą przynieść pożądanych pozytywnych efektów, a wręcz przeciwnie mogą powodować poważną nierównowagę w rozwoju gospodarczym.

1.16 Pomimo wszelkich możliwych zastrzeżeń co do dotychczasowego poziomu wiedzy o istocie zachodzących zmian klimatu oraz sposobu, w jaki polityka dotycząca zmian klimatycznych została zainicjowana, opracowana i przyjęta, należy stwierdzić, że wiele działań mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych może mieć znaczący pozytywny skutek — obniżenie zapotrzebowania gospodarki i gospodarstw domowych na energię. Aby mogło to mieć miejsce, należy znaleźć odpowiednie mechanizmy motywacyjne oraz przede wszystkim inwestować w rozwój wiedzy, badań i nowych technologii oraz innowacje.

2. Środki realizacji celu UE w zakresie obniżania emisji gazów cieplarnianych

2.1 Unia Europejska, w celu spełnienia swoich wynikających z Protokołu z Kioto zobowiązań obniżenia całkowitej emisji gazów cieplarnianych w okresie 2008-2012 o 8 % oraz dalszego efektywnego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, przyjęła program strategiczny — Europejski program zapobiegania zmianom klimatu, a w jego ramach szereg konkretnych przepisów o większym lub mniejszym znaczeniu, z których najważniejsze to:

2.1.1 Dyrektywa 2003/87/WE⁽³⁾ ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (EU-ETS) ma stanowić decydujące narzędzie spełniania zobowiązań w zakresie obniżenia emisji gazów cieplarnianych. Dyrektywa ta została wprowadzona w życie w roku 2004 r., kiedy to również przedstawiono i przyjęto w większości państw krajowe plany alokacji rozdysponowujące przydziały emisji gazów

cieplarnianych dla poszczególnych źródeł i ich operatorów. Faktycznie zaczęła ona obowiązywać 1 stycznia 2005 r. i ma umożliwić operatorom źródeł emisji gazów cieplarnianych takie prowadzenie handlu, by mogli zoptymalizować swoje nakłady na obniżanie tychże emisji.

2.1.2 Dyrektywa łącząca elastyczne mechanizmy Protokołu z Kioto oraz handel przydziałami emisji ma powiązać elastyczne mechanizmy wspólnego wdrażania „Joint Implementation” (JI) oraz czystego rozwoju „Clean Development Mechanism” (CDM) z systemem handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (EU-ETS). W ten sposób poszczególne państwa członkowskie i przedsiębiorstwa będą mogły osiągnąć swoje cele we współpracy z innymi państwami, które ratyfikowały Protokół z Kioto.

2.1.3 Dyrektywa 2001/77/WE w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych⁽⁴⁾ jest bardzo ważnym narzędziem wprowadzania i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii (woda, wiatr, energia słoneczna, biomasa, energia geotermalna) w celu zrównoważenia niekorzystnej sytuacji gospodarczej początkowego okresu wdrażania zastosowania odnawialnych źródeł energii w praktyce.

2.1.4 Dyrektywa 2003/30/WE w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw⁽⁵⁾ dotycząca wykorzystania biopaliw w paliwach dla pojazdów mechanicznych tworzy korzystniejsze warunki dla ograniczania zużycia paliw kopalnych i zwiększania udziału paliw silnikowych ze źródeł odnawialnych.

2.1.5 Dyrektywa 2004/8/WE w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii⁽⁶⁾ ma na celu wspieranie lepszego energetycznego wykorzystania paliw kopalnych dzięki technice kogeneracji.

2.1.6 Dyrektywa 2003/96/WE w sprawie opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej⁽⁷⁾ wprowadzająca na obszarze UE tzw. podatek energetyczny oraz ustanawiająca ramy dla ekologicznej reformy podatków i internalizacji efektów zewnętrznych.

2.1.7 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie substancji zawierających fluor i wywołujących efekt cieplarniany (HFCs, PFCs i SF₆)⁽⁸⁾ ma zostać przyjęty w tym roku.

2.1.8 Środki wprowadzające ocenę oraz poprawę termiczno-technicznych parametrów budynków oraz niektóre inne środki regulacji technicznej.

⁽³⁾ Dz.U. 275/32, z dn. 25.10.2003 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 283/33, z dn. 27.10.2001 r.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 123/42, z dn. 17.5.2003 r.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 52/50, z dn. 21.2.2004 r.

⁽⁷⁾ Dz.U. 283/51, z dn. 31.10.2003 r.

⁽⁸⁾ COM(2003) 492 końcowy

2.2 Podczas gdy ramy regulacyjne ustanowione przez dyrektywę w sprawie odnawialnych źródeł energii, kogeneracji, opodatkowania produktów energetycznych oraz wspierania biopaliw poprawiają warunki rynkowe w celu łatwiejszego i efektywniejszego obniżania zużycia paliw kopalnych oraz zasadniczo stworzenia równych warunków dla przedsiębiorców w tych samych branżach, wejście w życie dyrektywy w sprawie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych wywołuje wiele sprzecznych reakcji, zwłaszcza jeżeli chodzi o przygotowywanie i proces przyjmowania krajowych planów alokacji dla poszczególnych źródeł. Mechanizmowi temu brakuje właśnie cechy stwarzania równych warunków dla uczestników systemu handlu, tak na poziomie krajowym pomiędzy poszczególnymi branżami produkcyjnymi, jak i na poziomie międzynarodowym pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

2.3 Wpływ wdrożenia dyrektywy w sprawie wspierania produkcji energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych na rynek jest o wiele bardziej przejrzysty. Z góry ustanawia ona jasne zasady, na jakich warunkach przebiegać będzie kupowanie energii od sieci dystrybucyjnych na poziomie krajowym. Można założyć, że warunki te będą się oczywiście różniły pomiędzy poszczególnymi państwami, co również można postrzegać jako łamanie warunków równej konkurencji, jednak jest sprawą każdego państwa członkowskiego ustalenie, jakie ma priorytety i możliwości i jakie w związku z tym może ustalić zachęty do kupowania energii elektrycznej pochodzącej z poszczególnych rodzajów odnawialnych źródeł energii.

2.4 Poniekąd w tyle za środkami regulacyjnymi pozostają środki wsparcia, przede wszystkim dla wykorzystania wiedzy i badań w szóstym programie ramowym⁽⁹⁾, w którym na wiedzę i badania związane ze zmianą klimatu przeznaczono są środki w wysokości 2 120 mln euro na lata 2003-2006. Środki te przeznaczone są na następujące obszary: „zrównoważone systemy energetyczne”, „zrównoważony transport powierzchniowy” oraz „zmiany globalne i ekosystemy”. We wniosku dotyczącym siódmego programu ramowego⁽¹⁰⁾ na lata 2007-2013 między priorytetami w temacie „Energia”, na który przeznaczono 2 931 mln euro, znalazło się zagadnienie wodoru i ogniw paliwowych, wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł, płynnych biopaliw, a także technologii korzystnych dla środowiska pod względem emisji dwutlenku węgla oraz sekwestracji, wydajności energetycznej i oszczędzania energii, a w temacie „Środowisko” (łącznie ze zmianami klimatu), na który przeznaczono 2 535 mln euro, zagadnienia badań na zmianami klimatu i możliwościami ograniczania ich wpływu i ryzyka z nimi związanego.

2.5 Do obszarów, w których można osiągnąć większe obniżenie emisji gazów cieplarnianych, należy przede wszystkim rozszerzenie wykorzystania biomasy, lepsza opieka nad obszarami leśnymi i ich odnowa, a także zwiększanie zalesienia nieuprawianej ziemi rolniczej na odpowiednich terenach. Obniżenie emisji można również osiągnąć poprzez wspieranie

działań mających na celu wykorzystanie sekwestracji geologicznej oraz wspieranie bezpiecznego użycia energii jądrowej.

2.6 O ile niektóre państwa zdecydowały wycofać się z energii jądrowej bądź z góry z niej zrezygnowały, to w innych państwach energia jądrowa wciąż odgrywa znaczną rolę przy produkcji energii. Trwają badania nad fuzją nuklearną, ale szacuje się, że jej gospodarczo efektywne wykorzystanie nie będzie możliwe w horyzoncie czasowym krótszym niż 50 lat. Z tego względu wyzwaniem nadal pozostaje wspieranie zwiększania bezpieczeństwa rozszczepienia jądrowego, procesów przetwarzania wypalonego paliwa jądrowego oraz rozwiązanie problemu jego ostatecznego składowania. Wiele krajów uważa propagowanie i dalsze wykorzystywanie energii jądrowej za narzędzie odpowiednie do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Inne kraje wyrażają swoje zastrzeżenia w stosunku do takiego podejścia z uwagi na zagrożenia związane energią jądrową.

2.7 Stosunkowo niewiele uwagi zwraca się na niezwykle ważną problematykę obniżenia wrażliwości terytorium Europy jako całości oraz poszczególnych państw członkowskich na możliwe zmiany klimatu. To istotne zagadnienie zasługuje na znacznie większą uwagę, a zainwestowane środki finansowe przynioszą tu największe efekty.

3. Wpływ wejścia w życie Protokołu z Kioto oraz środków polityki ograniczania zmian klimatu na przemianę w przemyśle

3.1 Wpływ wejścia w życie Protokołu z Kioto oraz odpowiednich polityk i środków można podzielić na dwie grupy: (i) wpływy wywołujące zmiany strukturalne w gałęziach przemysłu (łącznie z możliwą delokalizacją niektórych producentów czy nawet sektorów) oraz (ii) wpływy powodujące przede wszystkim zwiększenie efektywności wykorzystania energii oraz wewnętrzne zmiany w poszczególnych branżach, zwłaszcza tych o wysokim zużyciu energii. Aby osiągnąć sukces bez niepotrzebnych strat, konieczne jest wybranie takich środków, które zapewnią równowagę pomiędzy regulacjami i pozytywnymi bodźcami rynkowymi. W przeciwnym razie istnieje niebezpieczeństwo, że sukces polityki zmian klimatycznych pozostanie poza zasięgiem realnych możliwości.

3.2 Zmiany strukturalne mogą być wynikiem zastosowania narzędzi, które powodują zwiększenie nakładów na podstawowe (kopalne) źródła energii i energii elektrycznej. Powodem wzrostu cen jest: (a) jak dotąd jedynie częściowo zliberalizowany rynek energii i płynące stąd ryzyko monopolistycznych zachowań wielkich spółek energetycznych, które mogą sobie pozwolić na przeniesienie zwiększonych nakładów na środki zapobiegania zmianom klimatycznym (zezwoleń, ceny zakupu energii ze źródeł odnawialnych) na swoje ceny rynkowe, a także (b) powodowany względami zewnętrznymi wzrost cen w wyniku opodatkowania. Trzeba stwierdzić, że na

⁽⁹⁾ Decyzja Rady 2002/835/WE z 30 września 2002 r.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 119 z dnia 6 kwietnia 2005 r.

częściowo zliberalizowanym rynku UE te rynki narodowe, które zostały już w pełni zliberalizowane, mają tendencję do zwiększania cen energii elektrycznej pod pozorem walki ze zmianami klimatu, na przykład poprzez pełne przerzucenie cen węgla. Znacznego wzrostu cen energii elektrycznej oraz wypaczenia struktury przemysłu można oczekiwać w rezultacie następujących środków:

3.2.1 Wspieranie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł przynosi cały szereg korzyści i efektów, które są różne w zależności od rodzaju energii odnawialnej. Relatywnie najmniej problematyczna jest energia wodna (z uwagi na konieczność celowych i oszczędnych zmian biegu cieków wodnych oraz z uwagi na problematyczność wielkich zapór wodnych). Skala problemów rośnie w przypadku energii wiatrowej związanych z jej stosowaniem i zarządzaniem nią. Spalanie biomasy wymaga szeregu ograniczeń i uregulowań administracyjnych, aby zyski przeważały nad nakładami na wykorzystanie tego zróżnicowanego źródła odnawialnej energii. Chodzi tu przede wszystkim o niebezpieczeństwo wykupowania biomasy przez duże elektrownie jako dodatku do paliwa dla elektrowni ciepłych, a tym samym zwiększenia jej ceny do takiego stopnia, że stanie się zbyt droga dla kotłowni lokalnych czy dla powiązanego przemysłu przetwórczego. Faktycznie czyste źródła energii (ogniwa fotoelektryczne i energia geotermalna) są obecnie na takim etapie rozwoju, że ich powszechne stosowanie na większą skalę nie jest brane pod uwagę. Rezultatem jest w każdym przypadku wyższa cena zakupu energii ze źródeł odnawialnych, ustalana arbitralnie i przekładana na ceny elektryczności dla odbiorców. W chwili obecnej wskazane jest jednak wspieranie wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz poszukiwanie optymalnej drogi uzyskania ich ekonomicznej opłacalności.

3.2.2 Ze względu na fakt, że opodatkowanie podstawowych źródeł energii nie jest na tym samym poziomie we wszystkich państwach, a państwa członkowskie posiadają różnorodne warunki wewnętrzne, istnieje nierównowaga, która może mieć wpływ na alokację inwestycji w rozwój zdolności i nowych technologii w sektorach o dużym zapotrzebowaniu na energię, a tym samym na przemiany w przemyśle. Narzędzie to należy stosować jako ostatnie z możliwych rozwiązań i przy zachowaniu maksymalnej ostrożności, zwłaszcza z uwagi na to, że opodatkowanie podstawowych źródeł energii na terenie Europy stawia w gorszej sytuacji konkurencyjnej te państwa, gdzie opodatkowanie takie wprowadzono.

3.2.3 Wprowadzenie europejskiego systemu handlu przydziałami emisji (EU-ETS) powiązane jest ze wzrostem cen energii (w zależności od źródła energii i regionu od 8 do 40 %) oraz obniżeniem konkurencyjności objawiającym się spadkiem

PKB o 0,35 % do 0,82 %. Analogicznie oczekuje się spadku wydajności eksportu gospodarki europejskiej oraz zaostrzenia konkurencji z państwami o niższych cenach energii, nieobciążonych środkami ograniczania zmian klimatu. Wprowadzenie tego systemu jest bardzo chaotyczne i czyni środowisko inwestycyjne mniej przejrzystym, przy czym faworyzuje zwłaszcza tych, których procesy i systemy zarządzania nie są efektywne.

3.2.4 Strukturalne reakcje niektórych branż przemysłu (produkcja metali żelaznych i nieżelaznych, materiałów budowlanych, przemysł chemiczny i papierniczy itd.) są oprócz rozwoju cen energii wzmocnione również przez wprowadzenie EU-ETS. Branże te na początku lat dziewięćdziesiątych wyłożyły ogromne środki na modernizację i obniżenie zużycia energii, a niektóre także znacznie zwiększyły produkcję. EU-ETS faktycznie tak tworzy system przydzielania pozwoleń, że zmodernizowane przedsiębiorstwa będą musiały kupować pozwolenia, podczas gdy ci, którzy nie podjęli żadnych wysiłków dostaną „wkład” w swój rozwój w formie pozwoleń, które mogą sprzedać. Już w głównym okresie handlu w latach 2008-2012 firmy te mogą znaleźć się w sytuacji ekonomicznej nie do rozwiązania, ponieważ w wielu przypadkach osiągnęły już techniczne i technologiczne minimum emisji i maksimum wydajności energetycznej, a dalsze ich obniżanie nie jest racjonalnie możliwe.

3.2.5 W niektórych branżach (przede wszystkim w przemyśle stalowym) gazy cieplarniane uwalniają się w wyniku procesów fizyczno-chemicznych. W większości przypadków emisje te zostały obniżone do najniższej możliwej z technicznego punktu widzenia wysokości. Tego rodzaju emisje, których nie można już obniżyć, powinny być zatem wyłączone z systemu handlu. To nie zwalnia jednak odnośnych gałęzi przemysłu od obowiązku obniżania emisji powstającej w innych sferach produkcji (produkcja energii). Krytycznym czynnikiem jest również górna granica całkowitej wysokości przydziałów dla poszczególnych państw i poszczególnych operatorów źródeł emisji. Z uwagi na to, że system dopiero zaczyna działać, nie istnieją jak dotąd praktyczne doświadczenia z jego funkcjonowaniem i praktycznym wpływem. Poglądy co do jego działania sięgają od czystego sceptycyzmu po nadmierny optymizm. Faktem pozostaje, że nawet twórcy systemu nie opublikowali konkretnych wartości obniżenia emisji gazów cieplarnianych po wprowadzeniu EU-ETS w bilansach wpływu rozważanych środków na obniżenie emisji gazów cieplarnianych, niemniej jednak sektor gospodarczy preferuje raczej dobrze działający i niewprowadzający dyskryminacji system handlu przydziałami emisji niż opodatkowanie energii.

3.3 Zmiany wywołane pozostałymi środkami można uznać za o wiele ważniejsze. Nie przyciągają wprawdzie tyle uwagi mediów jak EU-ETS, jednak stopniowo przynoszą bezwzględne faktyczne obniżenie zużycia energii lub zużycia paliw kopalnych do produkcji energii. Chodzi zatem o bardzo pożądany kierunek rozwoju o konkretnym potencjale obniżenia emisji gazów cieplarnianych, nawet jeżeli i tu nie da się pominąć pewnych ryzyk.

3.3.1 Przy pełnym wdrożeniu dyrektywy w sprawie wspierania produkcji energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych oczekuje się redukcji emisji gazów cieplarnianych w państwach członkowskich UE-15 o 100-125 mln ton CO_{2eq}, co stanowi największy wkład w obniżanie emisji gazów cieplarnianych. Oprócz bezpośredniego efektu obniżenia emisji można liczyć także na wkład w rozwój technologii i sprzętu dla fizycznych procesów wytwarzania energii (woda, wiatr, energia słoneczna) oraz procesów termicznych przy energetycznym wykorzystaniu biomasy. Ryzykiem przy wykorzystywaniu biomasy może być utrata niektórych odnawialnych surowców (zwłaszcza drewna) przez przemysł przetwórczy. Konieczne jest zatem odpowiednie dobranie wsparcia, tak by nie dochodziło do utraty źródeł surowców. Ryzykiem w przypadku energii wiatrowej jest jej niestabilność, a duży udział tego rodzaju energii może zagrozić pewności dostaw energii elektrycznej w sieciach, także wymaga ona rezerw mocy ze stabilnych źródeł.

3.3.2 W pełni wdrożona dyrektywa w sprawie wspierania biopaliw ma przynieść redukcję emisji gazów cieplarnianych (UE-15) o 35-40 mln ton CO_{2eq}, a jednoczesnym drugorzędnym efektem są nowe możliwości dla rolnictwa i przemysłu przetwórczego w zakresie dostarczania surowców oraz samych biopaliw dla pojazdów silnikowych.

3.3.3 Dyrektywa w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii jest znaczącym elementem systemu ograniczania emisji gazów cieplarnianych i może przynieść efekt obniżenia emisji (UE-15) o 65 mln ton CO_{2eq} rocznie, a ma na celu zwiększenie energetycznej wydajności produkcji ciepła wszędzie tam, gdzie system ten nie był do tej pory wykorzystywany (zwłaszcza większe źródła ciepła dla ogrzewania mieszkań itp.). Wiele zakładów przemysłowych już od dawna wykorzystuje ten system. Ryzyko stanowi tu przede wszystkim stosunkowo wysoka cena materiałów opałowych w stosunku do przyrostu uzyskiwanej energii i tym samym niska stopa zwrotu inwestycji, znaczne wymagania inwestycyjne wszędzie tam, gdzie przy wprowadzaniu systemu konieczna jest adaptacja istniejącej instalacji oraz fakt, że te źródła energii zazwyczaj nie produkują nieprzerwanie, co pogarsza ich dostęp do sieci. W zakresie dostaw energii całkowite możliwości obniżenia emisji gazów cieplarnianych szacuje się na 250-285 mln ton CO_{2eq}.

3.3.4 Instrumenty podatkowe należy stosować bardzo ostrożnie i powinny one mieć raczej pozytywny efekt motywujący poprzez obniżenie obciążenia podatkowego podmiotów w przypadku obniżenia emisji gazów cieplarnianych. Otwartym zagadnieniem pozostaje opodatkowanie paliw napędowych w transporcie lotniczym. Obecnie transport lotniczy posiada udogodnienia podatkowe w stosunku do innych rodzajów transportu, przy czym jego udział w emisji gazów cieplarnianych wynosi jedynie ok. 2 %. Ewentualne obciążenie podatkowe paliw lotniczych musi być realizowane w kontekście globalnym, działania muszą być proponowane i wprowadzane w życie przy uwzględnieniu wysokiej konkurencyjności środowiska transportu lotniczego i nie mogą być podejmowane jednostronnie przez UE.

3.3.5 W zakresie zużycia energii potencjalną wielkość oszczędności można oszacować na 215-260 mln ton CO_{2eq}, w tym lepsze termiczne właściwości budynków mogą przynieść redukcję w wysokości 35-45 mln ton CO_{2eq}. W transporcie potencjalne oszczędności szacuje się na 150-180 mln ton CO_{2eq}.

3.3.6 Częścią tego zakresu polityki jest rozporządzenie w sprawie substancji zawierających fluor i wywołujących efekt cieplarniany (HFCs, PFCs a SF₆), które dotyczy jedynie małej części emisji gazów cieplarnianych. Obecnie substancje te obejmują ok. 2 % całkowitej emisji gazów cieplarnianych UE i można oczekiwać, że ich udział wzrośnie do 3 % w okresie po roku 2012. Możliwości jego redukcji można upatrywać zwłaszcza w ograniczeniu wykorzystywania tych substancji w komercyjnych urządzeniach chłodniczych, przy wytwarzaniu HFC-23 oraz w stacjonarnych i przenośnych urządzeniach klimatyzacyjnych. Według najnowszych szacunków IPCC nakłady mogą się wahać w granicach 10-300 US\$/tCO_{2eq} (różnice sektorowe i regionalne). Potencjalna redukcja emisji szacowana jest na 18-21 mln ton CO_{2eq}.

3.3.7 Znaczący potencjał obniżenia zawartości gazów cieplarnianych ma sekwestracja CO₂ do biomasy, gdzie można osiągnąć redukcję o 60-100 mln ton CO_{2eq}, o ile zostaną stworzone odpowiednie warunki.

3.4 Wychwytywanie i magazynowanie CO₂ w odpowiednich podłożach geologicznych czy wydrążonych komorach w ziemi (sekwestracja geologiczna) wymaga wydzielienia go z odpowiednich źródeł antropogenicznych, przewiezienia na miejsce magazynowania i izolacji od atmosfery na długi okres czasu. Obniżenie emisji w ten sposób zależy od ilości wychwytywanego CO₂, obniżenia całkowitej wydajności elektrowni i zakładów przemysłowych w wyniku zapotrzebowania na energię procesu wychwytywania, transportu i przechowywania oraz ilości CO₂ zatrzymanego w miejscu magazynowania. Dzisiejsze techniki są w stanie utrzymać ok. 90 % wychwyconego CO₂. Potrzeba ok. 15-30 % więcej energii (głównie na wychwytywanie) na zastosowanie tego systemu, co prowadzi do całkowitej redukcji emisji w wysokości ok. 85 %.

4. Wnioski i zalecenia

4.1 Zmiana klimatu jest specyficznym problemem, z którym ludzkość nie spotkała się wcześniej w swojej nowoczesnej historii. Jest problemem globalnym, długookresowym (trwającym nawet kilkaset lat) oraz oznacza złożone współdziałanie procesów klimatycznych, środowiskowych, ekonomicznych, politycznych, instytucjonalnych, społecznych i technologicznych. Wypływają z tego znaczne międzynarodowe i międzypokoleniowe konsekwencje w kontekście szerszych celów społecznych, jakimi są równość i rozwój zrównoważony. Reakcję na zmiany klimatu charakteryzuje proces decyzyjny o znacznej niepewności i dużym ryzyku, obejmującym możliwość nieliniowych czy nieodwracalnych zmian.

4.2 Negatywne przejawy globalnych zmian klimatu wiążą się przede wszystkim z rosnącą ekstremalnością zjawisk pogodowych (np. ulewnych deszczy, powodzi, obsuwania się ziemi, suszy, huragany itp.), które powodują coraz większe straty w ludziach i straty materialne. Szacunki nakładów i efektów działań mających na celu obniżenie emisji różnią się ze względu na to, jak określa się dobrobyt, jaki jest zasięg i metoda analizy oraz jakie były wstępne założenia analizy. W rezultacie szacunkowe nakłady i efekty nie muszą przedstawiać faktycznych nakładów i efektów działań mających na celu ograniczenie zmian klimatycznych.

4.3 O ile przy ustanawianiu kolejnych polityk mających na celu obniżenie emisji gazów cieplarnianych nie zostaną wzięte pod uwagę wszystkie szacunki ekonomiczne, państwom, które ratyfikowały Protokół z Kioto grozi niebezpieczeństwo przeniesienia części produkcji przemysłowej do państw rozwiniętych, które nadal wahają się nad podpisaniem protokołu, lub do krajów rozwijających się, dla których z Protokołu z Kioto nie wynikają jak dotąd żadne zobowiązania ilościowe. Rezultatem tego mogą być straty ekonomiczne oraz utrata konkurencyjności przy braku pożądanego globalnego obniżenia emisji.

4.4 Dla powodzenia działań mających na celu ograniczenie zmian klimatu potrzeba pokonania wielu przeszkód technicznych, ekonomicznych, politycznych, kulturowych, społecznych, behawioralnych i instytucjonalnych niepozwalających na pełne wykorzystanie technicznych, ekonomicznych i społecznych możliwości tych działań. Potencjał działań i rodzaje przeszkód różnią się w zależności od regionu, sektora, a także zmieniają się w czasie.

4.5 Skuteczność wprowadzania środków ograniczających zmiany klimatyczne może się poprawić, jeżeli działania w zakresie polityki dotyczącej zmian klimatu będą zintegrowane z innymi niezwiązanymi z klimatem celami polityk krajowych i sektorowych oraz staną się szeroką strategią przejściową zmierzającą do dokonania długookresowych zmian społecznych i technologicznych, pożądaných nie tylko ze względu na ideę zrównoważonego rozwoju, ale także z uwagi na ograniczanie zmian klimatu.

4.6 Skoordynowane działania państw i sektorów mogą pomóc w obniżeniu nakładów na środki łagodzenia zmian klimatycznych, mogą rozwiązać zagadnienia związane z konkurencyjnością, potencjalne konflikty z zasadami handlu międzynarodowego i problemy związane z ulatnianiem się węgla. Grupa państw, które chcą wspólnie obniżyć swoją

emisję gazów cieplarnianych, musi się zgodzić co do zastosowania doskonale zaprojektowanych i skutecznych międzynarodowych środków.

4.7 Zmiana klimatu jest zjawiskiem globalnym i w taki też sposób należy do niej podchodzić. Konieczne jest użycie wszystkich politycznych narzędzi oraz negocjacji dla zaangażowania wszystkich głównych światowych emitentów gazów cieplarnianych w starania o obniżenie globalnego poziomu stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze. Przy ich „wyborze” należałoby uwzględnić szacowany poziom całkowitej emisji gazów cieplarnianych do atmosfery po roku 2012. Skuteczny postęp nie jest możliwy bez wykorzystania odpowiednich politycznych i ekonomicznych środków.

4.8 Trzeba także realistycznie ocenić zdecydowanie państw samej UE co do realizacji o wiele ambitniejszych celów obowiązkowego ograniczenia emisji po roku 2012, z uwzględnieniem strategii lizbońskiej oraz obecnie osiągniętych rezultatów przyjętych i wdrożonych środków. Z zadowoleniem przyjmujemy w związku z tym projekty zawarte w komunikacie Komisji „Powstrzymywanie zmian klimatycznych na świecie” i towarzyszących mu materiałach.

4.9 Podejście UE w najbliższym czasie powinno mieć na celu przygotowanie rzeczowej argumentacji do przedstawienia w czasie międzynarodowych negocjacji w sprawie zmian klimatu. Negocjacje te muszą prowadzić w przyszłości do znalezienia możliwego do przyjęcia sposobu kontynuacji procesu obniżania emisji gazów cieplarnianych po roku 2012 przy udziale wszystkich krajów rozwiniętych i głównych producentów emisji w szybko rosnących gospodarkach oraz ogólnie z krajów rozwijających się. Jeżeli do tego nie dojdzie, trzeba wziąć pod uwagę fakt, że Protokół z Kioto w swojej obecnej formie będzie w 2012 roku obejmował jedynie ok. ¼ całkowitej światowej emisji gazów cieplarnianych. W takiej sytuacji nie może on być w swoim obecnym kształcie skutecznym narzędziem rozwiązywania w przyszłości problemów związanych z klimatem na świecie i konieczne będzie znalezienie takiego rozwiązania, które by nawiązywało do niego bezproblemowo. Jego częścią musi być nowe zastosowanie narzędzi obniżania emisji gazów cieplarnianych, łącznie z EU-ETS, tak z punktu widzenia ich faktycznego wpływu na ogólną wielkość emisji, jak i z punktu widzenia ich skuteczności w stosunku do poniesionych nakładów i obciążeń administracyjnych. Należałoby niezwłocznie rozpocząć analizę porównawczą propozycji i planów poszczególnych grup państw odnośnie długoterminowego obniżania emisji gazów cieplarnianych, tak by można było w odpowiednim czasie podjąć właściwe decyzje.

4.10 Za pomocą środków politycznych konieczne jest osiągnięcie zaangażowania społeczności światowej w rozwiązywanie problemów globalnych. Trzeba otwarcie przyznać, że zaangażowanie takie nie musi być w interesie wszystkich wielkich emitentów gazów cieplarnianych, a jednostronne podejście jest dla nich korzystniejsze ze względu na ich warunki geograficzne (USA, Chiny). W przypadku niepowodzenia politycznego utrzymywanie wiodącej roli UE na polu zmian klimatycznych może prowadzić do osłabienia zdolności adaptacji bez dostrzegalnego wpływu na same zmiany klimatu.

4.11 Problemów tych nie da się rozwiązać bez wyraźnego pogłębienia wiedzy zarówno o przyczynach zjawisk, jak i o możliwościach ograniczania wpływów antropogenicznych. Bez przeznaczenia wystarczających środków na naukę, badania, monitoring i systematyczną obserwację nie jest możliwe zapewnienie koniecznego przyspieszenia rozwoju stanu wiedzy na temat faktycznych przyczyn zmian klimatu.

4.12 Jest pewne, że pod wieloma względami kluczowym czynnikiem tak wzrostu gospodarczego, jak i stopniowego obniżania emisji gazów cieplarnianych jest oszczędna produkcja, a przede wszystkim oszczędne zużywanie energii. Właściwe i skuteczne narzędzia po stronie produkcji energii to wzrost produkcji energii z odnawialnych źródeł, odpowiednio do specyficznych warunków poszczególnych państw członkowskich, włącznie z wykorzystaniem biopaliw w transporcie, racjonalnym wykorzystaniem potencjału kogeneracji, zwiększeniem całkowitej wydajności produkcji elektryczności i ciepła, przy czym musimy być świadomi granic skuteczności tych środków. Relatywnie bezproblemowym działaniem prowadzącym do redukcji emisji gazów cieplarnianych jest także ogrzewanie wody za pomocą promieni słonecznych w celu wykorzystania w ogrzewaniu pomieszczeń lub uzyskania ciepłej wody użytkowej oraz wykorzystanie pomp ciepłych, których stosowanie na małą skalę, na przykład w domkach jednorodzinnych, staje się już w chwili obecnej całkiem opłacalne.

4.13 Za kolejne skuteczne narzędzie można uznać dekarbonizację produkcji elektryczności i ciepła z wykorzystaniem wszystkich dostępnych źródeł paliw i surowców, włącznie ze wsparciem produkcji energii ze źródeł jądrowych, energii

słonecznej i technologii wodorowych, przede wszystkim w obszarze badań i rozwoju oraz zwiększania bezpieczeństwa systemu produkcji i zastosowania. Po stronie oszczędności energii, oprócz klasycznego obniżania zużycia energii w produkcji przemysłowej, ważna jest także poprawa termiczno-technicznych właściwości budynków oraz znaczny wzrost efektywnego transportu zbiorowego. Narzędzia te również będą wymagać znacznych środków na naukę i badania oraz ogromnych wysiłków implementacyjnych, jeżeli UE faktycznie chce przyjąć wiodącą pozycję w walce ze zmianami klimatu.

4.14 Wszelkie rozwiązania należy przyjmować po przeprowadzeniu dokładnej analizy powiązań i skutków, aby niewłaściwe kroki nie zagroziły konkurencyjności i w rezultacie także zdolności do działania UE jako całości oraz poszczególnych państw członkowskich. Na przykład nie można pozwolić, by wspieranie wytwarzania energii z biomasy zagroziło niektórym gałęziom przemysłu poprzez zlikwidowanie ich bazy surowcowej, a wzrost cen energii w wyniku rozwiązań mających na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych prowadził do powstania negatywnych skutków w sferze społecznej.

4.15 Dla zapewnienia bezpieczeństwa ludności konieczne jest przygotowanie, z uwzględnieniem warunków regionalnych, planów ograniczania wrażliwości na zmiany klimatyczne oraz wspieranie opracowywania systemów ostrzegania i alarmowania, w powiązaniu z monitorowaniem i systematyczną obserwacją. Skuteczne działania w tym obszarze wymagają głębokiej analizy strategicznej i ekonomicznej, włącznie z planowaniem i alokacją odpowiednich środków finansowych zarówno na poziomie UE, jak i poszczególnych państw członkowskich i regionów.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

Punkt 4.13

Zmienić w następujący sposób:

„Za kolejne skuteczne narzędzie można uznać dekarbonizację produkcji elektryczności i ciepła z wykorzystaniem ~~wszystkich innych~~ dostępnych źródeł paliw i surowców, ~~włącznie ze wsparciem produkcji energii ze źródeł jądrowych,~~ zwłaszcza przy pomocy energii słonecznej i technologii wodorowych, przede wszystkim w obszarze badań i rozwoju oraz zwiększania bezpieczeństwa systemu produkcji i zastosowania. [...]”

Uzasadnienie

Skreślenie argumentów na rzecz energii jądrowej wynika z poprawki do pkt. 2.6.

Wynik głosowania

Za: 25

Przeciw: 54

Wstrzymało się: 12

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ram prawnych polityki konsumenckiej

(2006/C 185/13)

Dnia 10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie *ram prawnych polityki konsumenckiej*.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 marca 2006 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20 i 21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 45 do 26, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Synteza

1.1 Polityka, jaką zamierza prowadzić każda wspólnota prawna, powinna opierać się na podstawie prawnej wyznaczającej zakres kompetencji tej wspólnoty i parametry jej działania. Unia Europejska, jako wspólnota prawna, musi spełniać ten wymóg.

1.2 Aby podstawa prawna była odpowiednia, funkcjonalna i skuteczna, powinna ona być jasna, precyzyjna i niezależna. Powinna zawierać cele, główne zasady i kryteria wdrażania polityki, którą dana wspólnota prawna zamierza prowadzić. Powinna ona też dotyczyć wszystkich dziedzin polityki, do której się odnosi.

1.3 W przypadku Unii Europejskiej od czasu przyjęcia traktatu z Maastricht, nowa podstawa prawna działań w zakresie polityki ochrony konsumentów jest zawarta w art. 129-A, który bardzo szybko uznany został za niewystarczający, by służyć za podstawę prowadzenia całościowej polityki w tej dziedzinie.

1.4 Fakt niestosowania tej podstawy prawnej potwierdził z biegiem lat jej niewystarczalność w stosunku do wymogu adekwatnej i skutecznej podstawy prawnej w odniesieniu do rzeczywistej polityki ochrony interesów konsumentów na szczeblu wspólnotowym.

1.5 Zmiany wprowadzone przez nowy art. 153 traktatu amsterdamskiego nie były w stanie zaradzić wspomnianym słabościom, a teksty zaproponowane w perspektywie przyjęcia konstytucji europejskiej również nie rozwiązywały tych kwestii.

1.6 Z całą pewnością polityka konsumencka jest jedną z dziedzin polityki najbliższych obywateli europejskich. Może ona znacznie wpłynąć na akceptację przez nich ideałów europejskich, o ile zgodne są one z ich potrzebami i dążeniami, a nie zawsze tak było ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Jak wskazywał na to EKES, szczególnie w swej opinii w sprawie polityki konsumenckiej po rozszerzeniu UE, Dz.U. C 221 z 8.9.2005 r. i co przyznał także Parlament Europejski w raporcie poświęconym promocji i ochronie interesów konsumentów w nowych państwach członkowskich (sprawozdawca: Henrik Dam Kristensen, PE 359.904/02-00). Potrzeby i dążenia obywateli można by jeszcze lepiej uwzględnić, rozwijając dodatkowe sposoby podejścia do autoregulacji i koregulacji oraz alternatywne sposoby rozstrzygania sporów.

1.7 Kierunki prac Komisji w dziedzinie polityki ochrony konsumentów ⁽²⁾ potwierdzają niestety niepokojące pogorszenie się sytuacji w zakresie ochrony i promowania interesów konsumentów. Braki te wzmagają jeszcze pilną konieczność refleksji nad odnośną podstawą prawną zawartą w traktacie.

1.8 Niniejsza opinia zawiera taką refleksję. Prowadzi ona Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny do stwierdzenia, że oprócz woli politycznej niezbędnej do uzyskania postępu w zakresie polityki ochrony interesów konsumentów — w kierunku znaczniejszej obecności tej polityki i tych interesów we wszystkich dziedzinach polityki wspólnotowej — konieczne jest także przeprowadzenie dogłębnej analizy co do nowelizacji ram prawnych polityki ochrony interesów konsumentów.

1.9 Dzięki licznym opracowaniom wielu prawników europejskich, których kompetencje w tej dziedzinie są ogólnie uznawane, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest w stanie przedstawić propozycję nowej podstawy prawnej polityki konsumenckiej. Podstawa ta powinna przyczynić się w zdecydowany sposób do poprawy, uproszczenia, a nawet ograniczenia ilości przepisów. EKES zaleca Komisji, Radzie oraz państwom członkowskim, by czuwały nad uwzględnieniem tego rodzaju propozycji w perspektywie kolejnej nowelizacji traktatu.

2. Wstęp. Przedmiot opinii z inicjatywy własnej

2.1 W chwili gdy EKES zdecydował o opracowaniu niniejszej opinii z inicjatywy własnej, jej celem było pobudzenie pogłębionej refleksji na temat podstawy prawnej, którą należy wybrać dla polityki konsumenckiej na szczeblu europejskim (czyli art. 153 traktatu), przy jednoczesnym uwzględnieniu zarówno tekstu konstytucji przedłożonego poszczególnym państwom członkowskim, jak i prawa pochodnego. Komitet starał się także włączyć do tych prac przedstawicieli stron zainteresowanych tym zagadnieniem i specjalistów w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego.

⁽²⁾ Wyraźnie widoczne w nowej dyrektywie 2005/29/WE z 11 maja 2005 r. (Dz.U. L 149 z 11.6.2005 r.) dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych, we wspólnotowym programie działań w dziedzinie zdrowia i ochrony konsumentów na lata 2007 – 2013 [COM(2005) 115 wersja ostateczna] i w fakcie wycofania wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego promocji sprzedaży w ramach rynku wewnętrznego [COM(2005) 462 wersja ostateczna z 27 września 2005 r.].

2.1.1 Liczni byli ci, którzy — świadomi słabości obecnych sformułowań w art. 153 — twierdzili zgodnie, że są one przyczyną niestosowania w praktyce tego artykułu jako podstawy prawnej prawa pochodnego w dziedzinie promowania praw i interesów konsumentów, a także w zakresie prowadzenia polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej. Zyskałaby ona wiele, gdyby mogła oprzeć się na odpowiedniej, funkcjonalnej i skutecznej podstawie prawnej.

2.2 Głównymi beneficjentami poprawy podstawy prawnej polityki konsumenckiej w traktacie byłyby z pewnością — ogólnie — instytucje europejskie, a także — szczególnie — organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje konsumenckie oraz inne zainteresowane podmioty społeczne.

2.2.1 EKES, jako forum reprezentujące instytucjonalnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, został uznany za odpowiednie miejsce do osiągnięcia tego celu, w duchu dialogu z zainteresowanymi podmiotami społecznymi i przy wsparciu ze strony ekspertów uniwersyteckich w tej dziedzinie.

2.2.2 Z całą pewnością polityka konsumencka jest jedną z dziedzin polityki najbliższych obywateli europejskich. Może ona znacznie wpłynąć na akceptację przez nich ideałów europejskich, o ile zgodne są one z ich dążeniami i potrzebami.

2.2.3 14 października 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przeprowadził przesłuchania z licznymi partnerami, którzy zgodzili się odpowiedzieć na specjalnie przygotowany kwestionariusz. Zebrane w ten sposób opinie i sugestie pozwoliły na lepsze opracowanie niniejszej opinii. EKES składa gorące podziękowania tym, którzy przyczynili się do powstania tego tekstu ⁽³⁾.

3. Zagadnienie podstawy prawnej polityki konsumenckiej

3.1 Obecna podstawa prawna polityki ochrony konsumentów znajduje się w tytule XIV traktatu — „Ochrona konsumentów” — w art. 153. Artykuł ten ma następujące brzmienie:

„1. Dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Wspólnota przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również

wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów.

2. Wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych dziedzin polityki i działań Wspólnoty.

3. Wspólnota przyczynia się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1 poprzez:

a) środki, które przyjmuje na podstawie artykułu 95 w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego;

b) środki, które wspierają, uzupełniają i nadzorują politykę prowadzoną przez państwa członkowskie.

4. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społeczny, przyjmuje środki określone w ustępie 3 lit. b).

5. Środki przyjęte na podstawie ustępu 4 nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z niniejszym traktatem. Są one notyfikowane Komisji” ⁽⁴⁾.

3.2 Aby ochrona konsumentów mogła uzyskać rangę dziedziny znajdującej się w kompetencji Unii Europejskiej, musi bezwzględnie być przedmiotem odrębnego zapisu w traktacie, zgodnie z art. 5 tegoż traktatu, który, w wersji skonsolidowanej, brzmi następująco:

„Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy realizują swe uprawnienia zgodnie z warunkami i celami przewidzianymi z jednej strony w postanowieniach traktatów ustanawiających Wspólnotę Europejskie oraz późniejszych traktatów i aktów zmieniających je lub uzupełniających, z drugiej zaś — w innych postanowieniach niniejszego traktatu”

3.3 Warto podkreślić wagę tej zasady, według której państwa członkowskie są władne określić swą własną kompetencję, tym bardziej że luki, niedokładności lub sprzeczności w tekście mogą prowadzić do unieważnienia późniejszych przepisów przyjętych przez instytucje europejskie na podstawie traktatu.

⁽⁴⁾ Poza cytowanym artykułem polityka konsumencka opiera się na różnych innych postanowieniach TWE, wśród których można wyróżnić w pierwszym rzędzie te, które leżą u źródła apelu skierowanego w preambule do państw członkowskich o zapewnienie postępu gospodarczego i społecznego ich mieszkańców z uwzględnieniem zasady rozwoju zrównoważonego i w ramach ukończenia prac nad wspólnym rynkiem oraz o stworzenie wspólnego obywatelstwa ich mieszkańców. Polityka ta opiera się także na postanowieniach art. 2 i 6 traktatu, jak również na postanowieniach zawartych w następujących artykułach: art. 2; art. 3 ust. 1 lit. t); art. 17 ust. 2; art. 33 ust. 1 lit. e); art. 34 ust. 2 drugi akapit; art. 75 ust. 3 drugi akapit; art. 81 ust. 3; art. 87 ust. 2 lit. a) — TWE w wersji po traktacie nicejskim.

⁽³⁾ Na przesłuchaniu w dniu 14 października 2005 r. obecni byli: Carlos Almaraz (UNICE), prof. Thierry Bourgoignie (Université du Québec – Montreal), Nuria Rodríguez (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), Denis Labatut i Kalliopi Spyridaki (UGAL – Union of Groups of Independent Retailers of Europe), Jon-Andreas Lange (Forbrukerradet – The Consumer Council of Norway), William Vidonja (CEA), Patrick von Braunmühl (Verbraucherzentrale Bundesverband – vzbv) oraz Hubert J.J. van Breemen (VNO NVW).

Poza tym, w odpowiedzi na kwestionariusz przesłany kilkudziesięciu prawnikom i naukowcom w całej Europie, swe komentarze nadesłali: prof. Thierry Bourgoignie (Université du Québec – Montreal), prof. Jean Calais-Auloy (Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Montpellier), Stephen Crampton (Which?), prof. Mário Frota (APDC – Associação Portuguesa de Direito do Consumo), Cornelia Kutterer (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), Jon-Andreas Lange (Forbrukerradet – The Consumer Council of Norway), René-Claude Mäder (CLCV – Consommation, Logement et Cadre de Vie), profesor Stephen Weatherill (ECLG), prof. Hans Micklitz (Institut für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht e.V./Universität Bamberg), Gaëlle Patetta (UFC–Que Choisir?), prof. Norbert Reich (Universität Bremen Fachbereich Rechtswissenschaften), UNICE oraz Euro Commerce.

3.4 Stosowne jest w tym miejscu przypomnienie, że w wyroku z 5 października 2000 r. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, iż przepisy przyjęte na podstawie art. 100A (obecnie 95) muszą mieć na celu poprawę warunków ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Trybunał przypominał, że gdyby zwykle stwierdzenie różnic między przepisami krajowymi lub abstrakcyjne ryzyko wystąpienia przeszkód w realizacji podstawowych swobód, czy też zakłócenia konkurencji, były wystarczające do przywołania art. 100A jako podstawy prawnej, kontrola jurysdykcyjna przestrzegania podstawy prawnej byłaby pozbawiona wszelkiej skuteczności⁽⁵⁾.

3.5 Ten wymóg jasnej podstawy prawnej, podlegającej dzięki temu kontroli na szczeblu międzynarodowym, powinien również być uwzględniony w płaszczyźnie politycznej jako niezaprzeczalny sygnał konstytucyjny co do potrzeby istnienia polityki ochrony konsumentów. Warto tu przypomnieć, że Jednolity akt europejski z 17 i 28 lutego 1986 r. wypełnił częściowo lukę istniejącą w traktacie rzymskim, wprowadzając tytuł poświęcony wyłącznie środowisku naturalnemu (art. 130 R — 130 T, obecnie art. 174-176). Cele wyznaczone w art. 175 oraz określone w nim kryteria co do działań Wspólnoty w dziedzinie środowiska wyraźnie przyczyniły się do powstania skutecznego zbioru przepisów w tej materii.

3.5.1 W tym względzie porównanie art. 175 i 153 Traktatu pokazuje wyraźnie, że jakość podstawy prawnej decyduje o późniejszych działaniach. W dziedzinie środowiska naturalnego cele są określone jasno i precyzyjnie.

Poza tym art. 175 określa zasady będące podstawą interwencji wspólnotowej w tej dziedzinie.

Wreszcie specyfikacje techniczne określone w art. 175 ust. 3 są również czynnikami racjonalnego i użytecznego wdrażania polityki środowiskowej.

3.5.2 W związku z tym, że prawodawca wspólnotowy jest władny ocenić stosowność środków, jakie zamierza podjąć, oczywiste jest, że jakość podstawy prawnej jest decydująca, gdyż ogranicza ona możliwość wystąpienia poważnych błędów w ocenie sytuacji, nadużycia władzy czy też wyraźnego przekroczenia kompetencji w zakresie oceny sytuacji⁽⁶⁾.

4. Czy art. 153 jest akceptowalną podstawą prawną dla wspólnotowej polityki na rzecz konsumentów europejskich?

4.1 Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że art. 153 traktatu nie stanowi obecnie podstawy prawnej dającej wystarczające gwarancje w świetle celów ochrony konsumentów.

4.2 Przypomnieć należy, że w konsekwencji prawo konsumenckie na szczeblu europejskim rozwinęło się głównie wokół punktu odniesienia, jakim jest art. 95 traktatu, i że zawdzięcza ono wiele inicjatywom podejmowanym w ramach urzędziwiania rynku wewnętrznego. Oczywiście polityka ochrony

konsumentów jest zagadnieniem przekrojowym i w innych miejscach traktatu istnieją wyraźne odniesienia do konieczności uwzględnienia ochrony konsumentów. Jednakże ogólnie uważa się, że art. 153 w swej obecnej formie jest niewystarczający.

4.3 Faktem jest też, że środki ochrony i obrony konsumentów tylko wyjątkowo przyjmowane były na podstawie tegoż art. 153 (lub wcześniej art. 129-A).

4.4 Do krytyki tej, określającej politykę konsumencką jako środek uboczny zasad odnoszących się do wdrażania rynku wewnętrznego, trzeba ponadto dodać przywołane powyżej konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z 5 października 2000 r.⁽⁷⁾ Niepewność związana z tym orzecznictwem może prowadzić do zakwestionowania, szczególnie poprzez pytania prejudycjalne, samej podstawy prawnej niektórych dyrektyw przyjętych w dziedzinie ochrony konsumentów (gwarancja, sprzedaż domokrajna itd.).

4.5 Ponadto obecny tekst ustala jedno kryterium, którym jest wysoki poziom ochrony konsumentów. Ten wysoki poziom ochrony konsumentów w postaci określonej w art. 153 nie przekłada się koniecznie na szczeblu państw członkowskich na dążenie do systemu prawnego dającego najlepsze gwarancje. Art. 153 ust. 5 pozwala bowiem w takim wypadku na utrzymanie systemów prawnych gwarantujących lepszą ochronę pod warunkiem ich zgodności z traktatem.

4.5.1 Poza tym określenie wysokiego poziomu ochrony nie jest łatwe. Parametry, które należałoby uwzględnić, nie figurują w art. 153 i mogą prowadzić do licznych trudności interpretacyjnych.

4.6 Obecnie wydaje się więc, że podstawa prawna powinna zostać zmieniona, zgodnie z poniższymi uwagami.

4.6.1 Polityka ochrony konsumentów powinna należeć do kompetencji unijnych, a nie być uzupełnieniem polityki prowadzonej przez państwa członkowskie. Paradoksalne jest podejście, według którego ochrona konsumentów — o której mówi się, że może przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego — miałyby należeć do kompetencji państw członkowskich.

4.6.2 Zdrowie, bezpieczeństwo i interesy gospodarcze konsumentów są dziedzinami, do których Unia Europejska powinna wnieść swój udział. Należałoby traktować je jako cele wymagające z całą pewnością uzupełnienia. Czy interesy gospodarcze są jedynym czynnikiem, który należy brać pod uwagę? Istnieje wyraźna przeciwstawność między wspieraniem tych interesów a przyczynianiem się do ich ochrony.

4.6.3 Prawo do informacji, do edukacji i do organizowania się celem ochrony tych interesów to zasady, które powinny być uznane za podstawę polityki Unii.

4.6.4 Ponieważ kryteria, które trzeba uwzględnić, definiując wysoki poziom ochrony, nie są określone, należy wskazać je w traktacie.

⁽⁵⁾ Trybunał Sprawiedliwości WE, 5 października 2000 r., Republika Federalna Niemiec przeciw Parlamentowi i Radzie, sprawa C-376/98, Rec., I-8149, p. szczególnie motywy 76 – 89.

⁽⁶⁾ W tej sprawie, p. Trybunał Sprawiedliwości WE, 20 października 1977 r., S.A. ROQUETTE FRERES, sprawa 29/77, Rec. str. 1835.

⁽⁷⁾ C-376/98, Rec., I/8498, Niemcy przeciw Parlamentowi i Radzie.

4.6.5 Refleksja nad ochroną konsumentów jako niezależną podstawą prawną będzie musiała uwzględnić priorytet, jaki należy przyznać polityce wspólnotowej tak co do treści, jak i formy. Zasada podwójnej pomocniczości jest oczywiście ograniczeniem krępującym, tak na szczeblu europejskim, jak i krajowym, wszelkie działania w kierunku zwiększania ochrony konsumentów. Podwójna pomocniczość dominująca w art. 153 powinna oczywiście w tych warunkach zostać porzucona.

4.6.6 Podstawa prawna zawarta w traktacie powinna również uwzględniać dążenie do tego, by konsument był nie tylko chroniony i broniący, lecz także aktywny. Konsument jest obywatelem, który wobec wyborów proponowanych przez społeczeństwo powinien mieć niekwestionowane prawo zabierania głosu i bycia wysłuchanym.

4.6.7 Należy również rozważyć, czy przepisy traktatu mówiące o dostępie do Trybunału Sprawiedliwości nie powinny przyznawać bezpośredniego dostępu stowarzyszeniom konsumenckim jako reprezentatywnym grupom, których wydawane przez Unię Europejską akty dotyczą bezpośrednio.

4.6.8 Dodać trzeba, że tekst w swej obecnej postaci opiera się na zawężonej koncepcji ochrony konsumentów, koncentrującej się praktycznie jedynie na zaletach informowania.

5. Cele, zasady i kryteria określenia podstawy prawnej polityki konsumenckiej

5.1 Jakie są kryteria, które ogólnie powinny określać jakość podstawy prawnej w traktacie?

Ze wskazanych wyżej elementów wynika, że podstawa prawna powinna:

- być jasna i precyzyjna,
- zawierać cele, do których dąży się w ramach określonej polityki, fundamentalne zasady tej polityki i kryteria jej wdrażania,
- być niezależna.

Cechy te są istotne, by zaradzić wspomnianym wyżej trudnościom.

5.2 Pewne kwestie poboczne mogą poza tym być uwzględnione celem uczynienia podstawy prawnej bardziej precyzyjną. Należałoby wziąć pod uwagę rozwiązania dotyczące jakości harmonizacji przepisów. Komisja popiera politykę maksymalnej lub całkowitej harmonizacji. Konieczne jednak jest, by poziom ochrony był rzeczywiście wysoki; w przeciwnym wypadku do maksymalnej lub całkowitej harmonizacji może dojść kosztem interesów konsumentów.

5.3 W proponowanym tekście chodzi o zmianę art. 3 ust. 1 lit. t) traktatu poprzez jasne umieszczenie wśród celów, do osiągnięcia których dążą instytucje, polityki wspierania i ochrony interesów konsumentów.

5.4 Sugerowana treść art. 153 zawiera trzy elementy:

5.4.1 Wskazuje się w nim listę celów polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do konsumentów. Są to tradycyjne cele, należy jednak podkreślić pewne ich cechy szczególnie:

- innowacją jest wspieranie prawa do informacji, do edukacji, do uczestnictwa i organizowania się celem obrony i repre-

zentowania interesów konsumentów, szczególnie poprzez uznanie praw indywidualnych i zbiorowych w tej dziedzinie; jest to wyraźny znak, że instytucja skargi zbiorowej powinna, rzecz jasna, zostać wdrożona, ale że powinny również powstać inne mechanizmy, włączające grupy konsumentów do opracowywania dotyczących ich przepisów,

- ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów jest oczywiście tradycyjnym tematem, który powinien być potwierdzony jako jeden z celów traktatu,
- wreszcie wspieranie interesów prawnych, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych konsumentów stanowi wyraźnie nowy element. Chodzi o traktowanie konsumenta jako podmiotu w społeczeństwie, a nie jako zwykłego użytkownika produktów i usług. Tylko pod warunkiem uznania tej zasady opracować będzie można odpowiednie polityki, szczególnie w dziedzinie zrównoważonego rozwoju. W tejże perspektywie możliwa będzie polityka łącząca ściśle wspieranie interesów konsumentów z poszanowaniem środowiska naturalnego.

5.4.2 Formułując art. 153, można wskazać następujące zasady:

- działanie prewencyjne,
- skuteczne naprawianie szkód,
- rozwój zrównoważonej konsumpcji,
- odpowiedzialność finansowa tego, kto stwarza zagrożenie (fr. *créateur de risque-payeur*),
- zasada partycypacji.

Te pięć zasad jest niezbędnych do skutecznego prowadzenia wyżej wspomnianej polityki.

5.4.3 Proponowany tekst przypomina — w tradycyjny sposób — że wymagania stanowiące tu odrębną podstawę prawną nie mogą być jednak pominięte przy opracowywaniu dziedzin polityki Unii Europejskiej w innych dziedzinach.

5.4.4 Przy wprowadzaniu tych środków należy wziąć pod uwagę pewne parametry. Pojęcie wysokiego poziomu ochrony uwzględniać będzie szczególnie dostępne dane społeczno-gospodarcze pozwalające na dokładne określenie produktów konsumentów w procesie nabywania i użytkowania produktów i korzystania z usług dostępnych na rynku. Powinna też zostać wyraźnie uznana możliwość wnoszenia skarg zbiorowych.

5.4.5 Art. 153-A w proponowanej wersji określa politykę, którą powinna kierować się Rada.

Jedną z diskutowanych kwestii są bezpośrednie skutki dyrektyw. Jako technikę harmonizacji proponuje się stosowanie w pierwszym rzędzie rozporządzeń. Rozwiązanie to czyni zatem bezprzedmiotową obecną debatę o skutkach dyrektyw. Opracowana została elastyczna metoda pozwalająca państwom członkowskim na zajęcie stanowiska, gdy zdecydują się one na utrzymanie lub wprowadzenie własnych środków ochrony.

Rozwiązanie to jest korzystne z punktu widzenia maksymalnej harmonizacji, podlegającej jednak w każdym wypadku zasadzie indywidualnej oceny.

5.4.6 Tekst art. 153 jest wreszcie innowacyjny, ponieważ nadaje rangę adresata stowarzyszeniom konsumentów w sensie art. 230 traktatu. Innymi słowy akty wspólnotowe nieuwzględniające przepisów Traktatu mogą być przedmiotem bezpośrednich skarg stowarzyszeń wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości.

6. Podsumowanie: propozycja nowej podstawy prawnej

W związku z powyższym propozycja przedstawia się następująco:

Artykuł 153

„1. Polityka Wspólnoty w dziedzinie konsumpcji dąży do osiągnięcia następujących celów:

- wspieranie prawa do informacji, edukacji, uczestnictwa i organizowania się celem obrony i reprezentowania interesów konsumentów, szczególnie poprzez uznanie praw indywidualnych i zbiorowych w tej dziedzinie,
- ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów,
- promowanie interesów prawnych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych konsumentów.

2. Polityka Wspólnoty w odniesieniu do konsumentów ma na celu jak najwyższy poziom ich ochrony. Opiera się ona na następujących zasadach:

- zasada działania prewencyjnego,
- zasada skutecznego zadośćuczynienia za wykroczenia przeciwko indywidualnym i zbiorowym prawom i interesom konsumentów,
- zasada odpowiedzialności finansowej tego, kto stwarza zagrożenie (fr. *créateur de risque-payeur*),
- zasada prowadzenia polityki zrównoważonej konsumpcji i ochrony,
- zasada udziału konsumentów, za pośrednictwem instancji reprezentujących ich interesy, w opracowywaniu i stosowaniu przepisów.

3. Wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i realizowaniu innych dziedzin polityki Wspólnoty.

4. Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie ochrony konsumentów Wspólnota uwzględnia:

- wysoki poziom ochrony przyznany konsumentom w poszczególnych państwach członkowskich,
- dostępne dane społeczno-gospodarcze dotyczące nabywania i użytkowania produktów i usług udostępnianych na rynku,

- skuteczność skarg wnoszonych w razie naruszenia praw lub interesów konsumentów, a szczególnie uznanie działań w interesie ogółu.

Artykuł 153-A

1. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, ustanawia środki konieczne do osiągnięcia celów określonych w art. 153 ust. 1; środki te podlegają regularnemu przeglądowi, tak by stale zapewniały wysoki poziom ochrony konsumentów.

2. Środki harmonizacyjne przyjęte na podstawie ustępu 1 nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z niniejszym traktatem. Powiadamiana jest o nich Komisja.

3. Sześć miesięcy po powiadomieniu, o którym mowa w ust. 3, Komisja podejmuje decyzję o ewentualnym odrzuceniu środków krajowych, szczególnie jeśli te stanowią przeszkodę w poprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. W przypadku braku decyzji w tym terminie, środki krajowe uznane są za przyjęte, chyba że złożoność materii wymaga przedłużenia tego terminu — najwyżej do roku; w takim wypadku państwo członkowskie jest o tym powiadamiane w pierwszym, sześciomiesięcznym terminie.

4. Komisja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, zapewnia wdrożenie środków przyjętych celem wspierania praw i interesów konsumentów. Państwa członkowskie są zobowiązane w szczególności do podjęcia kroków niezbędnych, aby:

- a) określić i stosować skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje w razie naruszenia przepisów wprowadzających obowiązki i zakazy mające na celu ochronę konsumentów;
- b) doprowadzić do zaprzestania takich naruszeń;
- c) przewidzieć uproszczone procedury sądowe i pozasądowe dla zapobiegania i zadośćuczynienia naruszeniom praw i interesów konsumentów oraz dla sprawiedliwego wyrównania poniesionych szkód.

5. Stowarzyszenia konsumentów, uznane zgodnie z prawem krajowym państw członkowskich lub przez Komisję Europejską, są traktowane jako adresaci, w sensie art. 230 traktatu, środków podjętych zgodnie z niniejszym artykułem oraz z art. 153”.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK I

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 1.3

Usunąć cały punkt.

Uzasadnienie

W punkcie 1.3 zawarte są mocne słowa: „[...] art. 129-A, który bardzo szybko uznany został za niewystarczający, by służyć za podstawę prowadzenia całościowej polityki w tej dziedzinie”. Nie ma dowodów na poparcie tej poważnej krytyki.

Wynik głosowania

Za: 23

Przeciw: 39

Wstrzymało się: 5

Punkt 1.4

Usunąć cały punkt.

Uzasadnienie

W punkcie 1.4 zawarte są mocne słowa: „Fakt niestosowania tej podstawy prawnej potwierdził z biegiem lat jej niewystarczalność w stosunku do wymogu adekwatnej i skutecznej podstawy prawnej w odniesieniu do rzeczywistej polityki ochrony interesów konsumentów na szczeblu wspólnotowym”. Nie ma dowodów na poparcie tej poważnej krytyki.

Wynik głosowania

Za: 23

Przeciw: 39

Wstrzymało się: 5

Punkt 1.5

Usunąć cały punkt.

Uzasadnienie:

W punkcie 1.5 zawarte są mocne słowa: „Zmiany wprowadzone przez nowy art. 153 traktatu amsterdamskiego nie były w stanie zaradzić wspomnianym słabościom, a teksty zaproponowane w perspektywie przyjęcia konstytucji europejskiej również nie rozwiązywały tych kwestii”. Nie ma dowodów na poparcie tej poważnej krytyki.

Wynik głosowania

Za: 23

Przeciw: 39

Wstrzymało się: 5

Punkt 4.6.1

Skreślić cały punkt.

Uzasadnienie

Postulat polegający na włączeniu polityki ochrony konsumentów do kompetencji unijnych uniemożliwiłby wprowadzanie lepszych uregulowań na rzecz konsumentów w państwach członkowskich.

Wynik głosowania

Za: 26

Przeciw: 35

Wstrzymało się: 8

Punkt 4.6.7

Skreślić.

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 30

Przeciw: 38

Wstrzymało się: 4

Punkt 5.4.1

Usunąć:

- innowacją jest wspieranie prawa do informacji, do edukacji, do uczestnictwa i organizowania się celem obrony i reprezentowania interesów konsumentów, szczególnie poprzez uznanie praw indywidualnych i zbiorowych w tej dziedzinie; jest to wyraźny znak, że instytucja skargi zbiorowej powinna, rzecz jasna, zostać wdrożona, ale że powinny również powstać inne mechanizmy włączające grupy konsumentów do opracowywania dotyczących ich przepisów;

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 30

Przeciw: 40

Wstrzymało się: 3

Punkt 5.4.4

Usunąć:

- 5.4.4 Przy wprowadzaniu tych środków należy wziąć pod uwagę pewne parametry. Pojęcie wysokiego poziomu ochrony uwzględniać będzie szczególnie dostępne dane społeczno-gospodarcze pozwalające na dokładne określenie zachowań konsumentów w procesie nabywania i użytkowania produktów i korzystania z usług dostępnych na rynku. Powinna też zostać wyraźnie uznana możliwość wnoszenia skarg zbiorowych.

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 27

Przeciw: 42

Wstrzymało się: 4

Punkt 5.4.6

Skreślić cały punkt.

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 26

Przeciw: 44

Wstrzymało się: 2

Punkt 6

Usunąć cały punkt.

Uzasadnienie

Punkt 6. zawiera ambitną propozycję nowej podstawy prawnej polityki ochrony konsumentów. Jak wykazano w poprzednich punktach 1.3, 1.4 i 1.5, treść opinii nie przedstawia wystarczających dowodów na to, że takie zmiany są konieczne lub potrzebne. Zamiast inicjować znaczną modyfikację obecnie obowiązującej podstawy prawnej polityki ochrony konsumentów, należy raczej rozbudować część opinii skupiającą się na rzeczywistych argumentach dowodzących, dlaczego nową podstawę prawną należy potraktować priorytetowo podczas kolejnego przeglądu treści traktatu

Wynik głosowania

Za: 23

Przeciw: 39

Wstrzymało się: 5

Artykuł 153

W punkcie 4 skreślić ostatnie tiret.

~~skuteczność skarg wnoszonych w razie naruszenia praw lub interesów konsumentów, a szczególnie uznanie działań w interesie ogółu.~~

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 27

Przeciw: 44

Wstrzymało się: 2

Artykuł 153 a

Skreślić punkt 4.

Uzasadnienie

Jego tekst podporządkowałby politykę konsumencką regułom rynku wewnętrznego, co byłoby niezgodne z treścią pozostałej części opinii.

Wynik głosowania

Za: 27

Przeciw: 34

Wstrzymało się: 14

ZAŁĄCZNIK II**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Następujący fragment opinii sekcji, który uzyskał co najmniej jedną czwartą oddanych głosów, został odrzucony na rzecz poprawki przyjętej przez Zgromadzenie:

Punkt 6, artykuł 153 A

2. Priorytetową formą środków harmonizacyjnych jest rozporządzenie.

Wynik głosowania

Za usunięciem tego punktu: 31

Przeciw: 24

Wstrzymało się: 14

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: Ramy polityczne dla wzmocnienia przemysłu UE — w kierunku bardziej zintegrowanego podejścia do polityki przemysłowej”

COM(2005) 474 końcowy

(2006/C 185/14)

Dnia 5 października 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Ernst Erik EHNMARK**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20 i 21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dn. 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 38 do 1, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie opinii

1.1 Strategia lizbońska zawiera długi szereg horyzontalnych środków mających na celu stworzenie odpowiednich ram, aby uczynić Europę bardziej konkurencyjną. Brakowało jak dotąd podejścia sektorowego. Poprzez nowy komunikat Komisji UE czyni następny krok w kierunku stworzenia wspólnej europejskiej polityki przemysłowej. Wspólna polityka i wspólne priorytety powinny wzmocnić konkurencyjność Europy w świecie. Komunikat Komisji w sprawie ram dla zintegrowanej polityki przemysłowej jest zatem szczególnie pożądany.

1.2 EKES wspiera zawartą w komunikacie szeroką analizę tu niezbędnych środków wsparcia w 27 sektorach przemysłu wytwórczego. EKES popiera także utworzenie 14 sektorowych i międzysektorowych grup zadaniowych, których celem będzie nakreślenie bardziej konkretnych środków w celu pobudzenia konkurencyjności europejskiego przemysłu.

1.3 Jednakże komunikat nie omawia podstawowych aspektów tworzenia i wdrażania europejskiej polityki przemysłowej. Odpowiedzialność za wdrażanie przekazana została w ręce innych jednostek w Komisji, władz krajowych i regionalnych oraz samego przemysłu. Kwestię „kto co robi” pozostawiono do rozstrzygnięcia w przyszłości.

1.4 W szczególności komunikat nie podkreśla koniecznej dystrybucji pracy pomiędzy szczeblem UE a szczeblami krajowymi. 14 nowych sektorowych grup zadaniowych będzie działać przede wszystkim na szczeblu UE EKES kładzie nacisk na to, jak istotna jest współpraca ze szczeblem krajowym. Doprowadzi to do oszczędności czasowych, a przemysł nie może sobie pozwolić na tracenie czasu.

1.5 Rola sektora publicznego w zakresie innowacji i konkurencyjności oraz granica pomiędzy przemysłem wytwórczym a usługami to dwa zagadnienia, co do których komunikat nie podaje zbyt wielu wskazówek.

1.6 Pod kątem przyszłych prac EKES podkreśla znaczenie ścisłego angażowania zainteresowanych stron, a w szczególności partnerów społecznych. EKES uważa za konieczne, aby partnerzy społeczni byli w stanie zawierać porozumienia dotyczące przemian przemysłowych i innowacji, jak to ma już miejsce w niektórych krajach UE.

1.7 Komunikat ten stanowi odpowiedź UE na pytanie o przyszłość europejskiego przemysłu wytwórczego. EKES ze swej strony, jest gotowy włączyć zagadnienia europejskiej polityki przemysłowej w działania sieci utworzonej dla strategii lizbońskiej.

2. Wstęp

2.1 Śródkokresowy przegląd strategii lizbońskiej, przedstawiony Radzie Europejskiej w marcu 2005 roku, zarysował bardzo zróżnicowany obraz tego, co udało się osiągnąć w pierwszych pięciu latach.

2.2 Obszary niepowodzenia strategii lizbońskiej to przede wszystkim rozwój gospodarczy i przemysłowy oraz tworzenie większej ilości lepszych miejsc pracy. Jeśli chodzi o globalną konkurencję, Europa ma coraz więcej trudności. Wiele rankingów dotyczących wzrostu i konkurencyjności na czołowych pozycjach sytuuje Stany Zjednoczone i państwa nordyckie. Duże gospodarki europejskie pozostają daleko w tyle. W najnowszym rankingu Światowego Forum Gospodarczego Wielka Brytania zajęła 13 miejsce, Niemcy 15 a Francja 30, tuż przed Hiszpanią. Z drugiej strony należy zauważyć, że niektóre nowe państwa członkowskie UE radzą sobie dobrze pod względem gospodarczym: w 2005 r. wzrost PKB na Słowacji i w Polsce wynosił odpowiednio 5,5 % i 5,4 %.

2.3 Ostatnie badanie wzrostu wydajności pracy, dokonane przez światową organizację biznesową „The Conference Board”, wskazuje na fakt, że na przestrzeni ostatnich 10 lat wiodące gospodarki europejskie pozostawały coraz bardziej w tyle za USA. 15 starych członków UE osiągnęło w 2005 r. wzrost wydajności wynoszący 0,5 procent, w porównaniu do wyniku USA — 1,8 procent i Japonii — 1,9 procent.

2.4 W odpowiedzi na decyzję podjętą przez Radę Europejską w marcu 2005 r. Komisja Europejska zaprezentowała w ciągu roku imponującą ilość wniosków i komunikatów dotyczących zagadnień restrukturyzacji przemysłu, wydajności pracy i konkurencyjności, jak również wsparcia dla przedsiębiorczości oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

2.5 Tym, czego brakowało w zestawie nowych programów, były wysiłki mające na celu zajęcie się zagadnieniami sektorów przemysłowych, a zwłaszcza przemysłem wytwórczym oraz zapewnienie środków wsparcia sektorowego czy pionowego. W nowym komunikacie „W kierunku bardziej zintegrowanego podejścia do polityki przemysłowej” Komisja pragnie zająć się tą potrzebą.

3. Streszczenie nowego wniosku w sprawie ram politycznych

3.1 Komunikat można postrzegać jako inaugurację nowego procesu opartego na analizie sytuacji konkurencyjnej w 27 segmentach przemysłu wytwórczego.

3.2 Głównym punktem zainteresowania jest to, co same przedsiębiorstwa postrzegają jako przeszkody dla innowacji, konkurencyjności i wzrostu. Nacisk położony został na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), co jest logiczne, biorąc pod uwagę fakt, że przemysł wytwórczy UE składa się w większej części z MŚP, które stanowią około 58 % zatrudnienia w tym obszarze. W trakcie prac przygotowawczych zasięgano także opinii wielu zainteresowanych stron.

3.3 Sektor wytwórczy analizowany w omawianym komunikacie obejmuje cztery podstawowe dziedziny: branże związane z produkcją żywności i naukami biologicznymi, branże budowy maszyn i systemów, branże związane z modą i wzornictwem oraz branże surowców i półwyrobów. Konkretnie rzecz ujmując, analiza obejmuje gałęzie przemysłu od biotechnologii i farmaceutyków, przez przemysł elektromaszynowy i elektrotechniczny, po przemysł obronny i kosmiczny, obejmując również wyroby tekstylne, meblarskie, ceramikę, wyroby stalowe, chemiczne, celulozę oraz papier.

3.4 Ocena konkurencyjności 27 sektorów była oparta na następujących kryteriach:

- zapewnienie otwartego i konkurencyjnego jednolitego rynku,
- wiedza w sensie badań, innowacji i kwalifikacji,
- lepsze stanowienie prawa,
- zapewnienie synergii pomiędzy konkurencyjnością, polityką energetyczną i polityką ochrony środowiska,
- zapewnienie pełnego i właściwego udziału w rynkach światowych,
- sprzyjanie spójności społecznej i gospodarczej.

3.5 Wnioski dotyczące poszczególnych sektorów wskazują przypadki, w których zgodnie ze słowami komunikatu „wyzwania strategiczne uznano za priorytetowe spośród wielu wyzwań właściwych dla każdego sektora”. Pomimo tej wskazówki wnioski nadal nie są do końca przejrzyste. W sektorze biotechnologicznym na przykład odnotowano potrzebę większej ilości badań, ale nie potrzebę zwiększania kwalifikacji. W przypadku wyrobów tekstylnych odnotowano potrzebę badań, kształcenia zawodowego oraz dostępu do rynków, ale nie potrzebę zwalczania zakłóceń w handlu.

3.6 Komisja proponuje uruchomienie 7 dużych strategicznych inicjatyw międzysektorowych, aby wyjść naprzeciw wspólnym wyzwaniom i wzmocnić synergie. Jest to następujących 7 inicjatyw międzysektorowych:

- inicjatywa dotycząca praw własności intelektualnej i fałszerstw,
- grupa wysokiego szczebla do spraw konkurencyjności, energetyki i ochrony środowiska,
- zewnętrzne aspekty konkurencyjności i dostępu do rynku,
- nowy program uproszczenia prawodawstwa,
- poprawa kwalifikacji siły roboczej w poszczególnych sektorach,
- zarządzanie zmianami strukturalnymi w przemyśle,
- zintegrowane podejście europejskie do badań i innowacji w przemyśle.

3.7 Oprócz inicjatyw międzysektorowych Komisja proponuje szereg nowych inicjatyw sektorowych. Należą do nich: forum farmaceutyczne, śródk okresowy przegląd strategii związanej z naukami biologicznymi i biotechnologią, nowe grupy wysokiego szczebla do spraw przemysłu chemicznego oraz przemysłu obronnego, inicjatywa w zakresie europejskiego przemysłu kosmicznego, grupa zadaniowa do spraw konkurencyjności ICT oraz rozpoczęcie dialogu dotyczącego polityki w dziedzinie przemysłu maszynowego.

4. Uwagi ogólne

4.1 Omawiany komunikat jest pierwszym większym wysiłkiem stworzenia wyczerpujących sektorowych inicjatyw dotyczących konkurencyjności i innowacji w przemyśle wytwórczym. Jest to pożądana inicjatywa. Nie wystarczą plany i inicjatywy horyzontalne. W swojej obecnej formie komunikat zapewnia wartościową podstawę dla podejmowania decyzji o konkretnych działaniach. Inicjatywa obejmuje zaawansowaną analizę zagadnień wzrostu i konkurencyjności w szeregu gałęzi przemysłu.

4.2 Komisja zaprezentowała wniosek jako ramy określania priorytetów. Głównym powodem zaniepokojenia jest wprowadzenie środków sprostania wyzwaniom globalizacji.

4.3 Brakuje wyraźnych powiązań pomiędzy wysiłkami na szczeblu UE oraz koniecznym zaangażowaniem rządów, przemysłu i zainteresowanych stron na szczeblu krajowym i regionalnym. Ten aspekt ma zostać rozwinięty na dalszych etapach procesu, głównie przez nowe sektorowe i międzysektorowe grupy zadaniowe. Istnieje oczywiste ryzyko, że będzie to oznaczać zbyt dużo planowania i ograniczoną realizację.

4.4 Aby tego uniknąć EKES zaleca poczynić kroki w kierunku zapewnienia koniecznej koordynacji. Pozwoliłoby to także na szerszy aktywny udział różnorodnych zainteresowanych stron.

4.5 Omawiany komunikat wraz z różnorodnymi innymi propozycjami i komunikatami stanowi kolejny krok w kierunku stworzenia europejskiej polityki przemysłowej. Czy jest to realistyczne zamierzenie? Uwzględniając wyzwania, jakie stoją przed europejskim przemysłem, EKES wysunąłby wniosek, że jest to prawdopodobnie najlepszy sposób wspierania konkurencyjności oraz wykorzystania szczególnych przewag UE, takich jak wysoki poziom wiedzy i bardzo duży rynek wewnętrzny.

4.6 Komisja podkreśla, że komunikat ma być zgodny z duchem strategii lizbońskiej oraz ma włączyć się w ogólne wysiłki realizacji tej strategii. Odpowiedzialność za samo wdrażanie, jeżeli chodzi o więcej badań, edukację czy stanowanie prawa, przypada innym jednostkom w Komisji oraz organom krajowym i regionalnym. Planowanie i wdrażanie wymagają koordynacji.

4.7 W podejściu Komisji można zauważyć pewną ambiwalencję. Należy poświęcić więcej uwagi równowadze pomiędzy programami horyzontalnymi a nowymi wysiłkami dotyczącymi sektorów.

4.8 Komunikat nie mówi o środkach na poszczególne działania. Zamiast tego, konieczne zasoby na szczeblu UE mają pochodzić z programu na rzecz konkurencyjności i innowacji, programu ramowego na rzecz badań, funduszy strukturalnych oraz programów edukacyjnych, aby wymienić te najważniejsze. Koordynowanie polityk, łącznie z zasobami, będzie trudnym i delikatnym zadaniem, zwłaszcza iż dostępne zasoby finansowe UE są stosunkowo ograniczone w stosunku do potrzeb i żądań.

4.9 Wprowadzenie nowych zaawansowanych metod produkcji czy maszyn wymagać będzie, zwłaszcza w MŚP, kredytów preferencyjnych. EBI oraz EFI powinny być ściśle zaangażowane w prace grup planowania sektorowego i międzysektorowego.

4.10 W swoim wniosku Komisja skupia się na szczeblu UE, podczas gdy aspekty regionalne zostały poruszone w nieznacznym stopniu. Znaczenie obszarów miejskich, wraz z ich ogromnym potencjałem promowania innowacyjności i konkurencyjności przemysłu, nie zostało uwzględnione w analizie. Ten aspekt będzie musiał zostać rozwinięty na dalszych etapach procesu, podobnie jak kwestie związane z regionalną polityką przemysłową.

4.10.1 Komitet zauważa, że Komisja nie wysuwa żadnej konkretnej propozycji dotyczącej sektorów przemysłowych charakteryzujących się wysokim stopniem skoncentrowania regionalnego.

4.11 W reakcjach przemysłu i zainteresowanych stron dotyczących działań na rzecz konkurencyjności dominują trzy motywy: więcej badań i więcej powiązań z sektorem badawczym; więcej kształcenia i kształcenia zawodowego, zwłaszcza w zakresie kwalifikacji zawodowych; łatwiejszy dostęp do wsparcia finansowego, zwłaszcza w zakresie przedsiębiorczości i mikropodsiębiorstw.

4.12 Większość sektorów produkcyjnych analizowanych w komunikacie wymienia poprawę kwalifikacji siły roboczej wśród „wyzwań politycznych uznanych za priorytetowe”, jak głosi tekst komunikatu. Zagadnienie kwalifikacji i podnoszenia kwalifikacji ma podstawowe znaczenie. Proponowana międzysektorowa inicjatywa dotycząca tych zagadnień być może dostarczy innowacyjnych propozycji.

4.13 Komunikat zwraca niewiele uwagi na znaczenie rządów w tworzeniu jednolitych reguł dla przemysłu, a zwłaszcza dla przemysłu wytwórczego. W trakcie prac z pewnością pojawi się wiele uwag co do tego, jak rządy mogą wspierać przemysł pod względem edukacji, systemów transportu, sieci energetycznych oraz sieci technologii informa-

cyjno-komunikacyjnych, wspominając zaledwie o kilku przykładach.

4.14 Komunikat nie zajmuje się tym, że coraz bardziej zaciera się granica pomiędzy przemysłem wytwórczym a usługami. Co to oznacza pod względem zasobów ludzkich, dostępu do rynku, uregulowań prawnych oraz dostępu do finansowania?

4.15 Jeżeli chodzi o dostęp MŚP do środków finansowych, można zauważyć, że bardziej konkretne zapotrzebowanie odnotowano w jedynie pięciu z 27 sektorów, a mianowicie w produkcji wyrobów farmaceutycznych, biotechnologicznych, urządzeń medycznych, w przemyśle elektromaszynowym i elektrotechnicznym. Jest trochę zaskakujące, że takiego samego zapotrzebowania nie odnotowano w odniesieniu na przykład do branż surowców i półwyrobów.

5. W kierunku europejskiej polityki przemysłowej

5.1 Poprzez nowym komunikat Komisji UE czyni następny krok w kierunku stworzenia wspólnych ram europejskiej polityki przemysłowej. Jest to przyjmowane z zadowoleniem. Wspólna polityka i wspólne priorytety powinny wzmocnić konkurencyjność Europy w świecie. Jednocześnie europejska polityka przemysłowa musi być postrzegana w kontekście struktur powstałych dla wsparcia przemysłu (edukacja i badania będące tu przykładami) oraz np. dla konsultacji z pracownikami. Trwała konkurencyjność Europy nie jest możliwa bez całkowitego poparcia ze strony społeczeństwa i obywateli.

5.2 Często stwierdza się, że tym, czego przemysł potrzebuje, są równe i jednolite reguły z jasnymi (i niezbiurokratyzowanymi) „systemami sygnalizacyjnymi”. Wiele osób zgadza się z tym stanowiskiem. Jak najmniej biurokracji, jak najwięcej wsparcia w jego ogólnym tego słowa znaczeniu. Na niedawnym posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności ministrowie podkreślili, że obciążenia prawne nie powinny mieć negatywnego wpływu na konkurencyjność. Jednocześnie można twierdzić, że zobowiązania administracyjne UE nie powinny być przedstawiane jedynie jako koszty, jako że zastępują one często 25 różnych legislacji krajowych i w ten sposób prowadzą do zmniejszenia kosztów operacyjnych. Komunikat Komisji stwierdza, że koszty ustawodawcze, których jednym z elementów są obowiązki administracyjne, muszą zostać poddane analizie biorąc pod uwagę kontekst ekonomiczny, społeczny i ekologiczny kosztów i korzyści ustawodawczych.

5.3 Światowa konkurencja, przed jaką stoi UE i inne grupy państw, jest zaciekła. Nie należy popadać w samozadowolenie. Z drugiej strony dla Europy wzrost i konkurencyjność nigdy nie mogą stanowić celów samych w sobie. Ogólnie uznaje się istnienie europejskiej wizji społeczeństwa, którą podsumowuje w następujący sposób strategia lizbońska: wysoki poziom konkurencyjności w oparciu o wiedzę, wysokie ambicje w zakresie spójności społecznej oraz odpowiedzialna polityka środowiskowa. Europejska polityka przemysłowa jest zarówno częścią strategii lizbońskiej, jak i celem, który o wiele lat wykracza poza okres realizacji tej strategii. Jednak niezależnie od ram czasowych polityka przemysłowa będzie częścią ogólnych priorytetów, sformułowanych w strategii lizbońskiej.

5.3.1 Skorygowana strategia systematycznego rozwoju została zaprezentowana przez Komisję Radzie do rozważenia w późniejszym okresie tego roku. Ramowa polityka przemysłowa pozostaje w zgodzie z priorytetami strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju.

5.4 Europejska polityka przemysłowa powinna, w tym kontekście, skupić się na trzech priorytetowych celach: zidentyfikowaniu priorytetowych sektorów dla osiągnięcia trwałej konkurencyjności; zajęciu się w tym celu priorytetowymi środkami; oraz przyspieszeniu ujednolicenia rynku wewnętrznego, co jest jednym z głównych kroków w kierunku promowania tworzenia jednolitych warunków konkurencji. Na szczęblu wspólnotowym oznacza to zwrócenie szczegółowej uwagi na to, co można realnie osiągnąć przy pomocy inicjatyw na szczęblu europejskim. Polityka przemysłowa mająca takie cele mogłaby wносить prawdziwą wartość dodaną dla przemysłu, administracji na szczęblu krajowym i regionalnym oraz partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

5.5 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji dotyczącą utworzenia grup roboczych zajmujących się większą liczbą aspektów. Niemniej jednak uważa, że należy jeszcze wyjaśnić związki polityki przemysłowej z dwoma innymi dziedzinami w celu wyeliminowania pewnych niejasności, które zaszkodziły rozwojowi wielkich europejskich projektów przemysłowych.

5.5.1 Po pierwsze należy wyjaśnić powiązania między polityką konkurencji a polityką przemysłową.

5.5.2 Po drugie, jeden z aspektów planu działania przedstawionego przez Komisję w celu modernizacji prawa spółek polega na wzmocnieniu prawa akcjonariuszy. Należy zapewnić, aby modernizacja ta nie działała na niekorzyść inwestycji przemysłowych.

5.5.3 Dobrze by było, aby grupa komisarzy odpowiedzialnych za sprawy ekonomiczne, rynek wewnętrzny, politykę konkurencji i strategię lizbońską skoordynowała swe działania w celu uniknięcia wszelkiego ryzyka niespójności, które zagraziłoby wiarygodności i skuteczności wznowienia polityki przemysłowej.

5.6 Europejska polityka przemysłowa musi również brać pod uwagę ważną rolę sektora publicznego, na przykład w zakresie tak istotnym jak dostarczania wiedzy i infrastruktury. W niektórych państwach nawiązane zostały bliskie kontakty pomiędzy przemysłem a sektorem publicznym. W innych nie ma to miejsca. Znaczenie sektora publicznego dla innowacji ilustruje fakt, że w USA wydatki publiczne na innowację są dwa razy wyższe niż w Europie. Biorąc pod uwagę fakt, że dużą część wydatków stanowią wydatki na cele wojskowe, liczba ta wskazuje na znaczenie sektora publicznego. Patrząc z perspektywy europejskiej użyteczny przykład stanowiłyby przeszłe (a także częściowo obecne) wydatki publiczne niektórych krajów przeznaczone na rozwój nowych produktów farmaceutycznych. Wagę sektora publicznego ilustruje również jego rola w rozwoju infrastruktur technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), w tym szczególnie sieci szerokopasmowych.

5.7 Śródkresowy przegląd strategii lizbońskiej nasunął partnerom społecznym pomysł opracowania planów przyszłości

ciowego rozwoju europejskiego przemysłu. Europejska konfederacja pracodawców UNICE zaprezentowała obszerne uwagi i propozycje dotyczące dotychczasowych osiągnięć strategii lizbońskiej. Organizacja ORGALIME reprezentująca przemysł elektromaszynowy, elektrotechniczny i metalurgiczny w 23 krajach europejskich, zaprezentowała obszerny plan rozwoju Europejskiego przemysłu wytwórczego. Plan ten stanowi część komentarza na temat komunikatu Komisji. Ze strony pracowników, Europejska Federacja Metalowców (EMF) przedstawiła jesienią 2005 r. plan działania pt. „Wzmocnienie europejskiego przemysłu wytwórczego”. Podsumowuje on kilka propozycji zawartych w innych planach.

5.8 Plan EMF wymienia 15 kluczowych działań podzielonych na dwie grupy. Pierwsza, zatytułowana „badania i rozwój”, podkreśla potrzebę większych środków na badania i przykładanie większej uwagi do innowacji społecznych, druga — „społeczne ramy innowacji” — obejmuje dodatkowe konkretne działania wspierające MŚP, przedsiębiorczość, kształcenie przez całe życie oraz restrukturyzację europejskich rynków pracy skupiającą się na zabezpieczeniu społecznym.

5.9 Ten plan działania, podobnie jak inne plany partnerów społecznych, przypomina pewien stopień konwergencji w analizach wyzwań stojących przed przemysłem europejskim. W szerokim znaczeniu istnieje ogólna zgodność co do przyszłego kierunku w jakim powinna zmierzać Europa. Fakt równoległego zidentyfikowania kluczowych wyzwań i środków dostarcza platformy dla dialogu społecznego i porozumień z partnerami społecznymi na rzecz innowacji i konkurencyjności (por. pkt 6).

5.10 Strategia lizbońska przyniosła sukcesy w dziedzinie promowania idei społeczeństwa opartego na wiedzy oraz przyjęcia przez Europę wiodącej roli w zakresie kwalifikacji i kompetencji oraz badań i rozwoju. Decyzja Rady Europejskiej z Barcelony o przeznaczaniu 3 procent PKB na badania uzyskała szerokie poparcie w teorii.

5.11 Warto zauważyć, że podczas dialogu i dyskusji z przedstawicielami przemysłu nie udało się Komisji znaleźć wielu nowych pomysłów i rozwiązań dla jakże ważnego zagadnienia transferu wiedzy z uniwersytetów do przemysłu. Sama Komisja powróci do tego zagadnienia w kolejnym komunikacie. Jednakże to same przedsiębiorstwa muszą wziąć na siebie odpowiedzialność za tworzenie koniecznych powiązań ze sferą badań. Biorąc pod uwagę słabe postępy na drodze do osiągnięcia celu przeznaczania 3 % PKB Europy na badania i rozwój, niepokojący jest brak pomysłów w zakresie transferu wiedzy. Innym powodem do niepokoju jest zmniejszająca się, w porównaniu z głównymi konkurentami Unii, liczba studentów nauk ścisłych i inżynierskich w UE. MŚP muszą podnieść poziom swego obecnego kapitału ludzkiego i wprowadzić pracowników akademickich do sektora produkcji oraz innowacji. Siódmy program ramowy powinien wspierać MŚP we wprowadzaniu zaawansowanych badań technologicznych i technik produkcyjnych.

5.12 W tym kontekście należy przypomnieć, że nawet przeznaczając 3 % swojego PKB na badania, Europa będzie pozostawać w tyle zarówno za USA, jak i za Japonią. Niektóre Państwa Członkowskie UE uznały już fakt, że 3 % to cel pośredni. Na przestrzeni następnych 15 — 20 lat światowa konkurencja będzie wymagała większych ambicji.

5.13 Podobny komentarz można poczynić w odniesieniu do potrzeby podnoszenia kwalifikacji i zwiększenia kształcenia przez całe życie. Przemysł wysyła wiele sygnałów odnośnie takich kwestii jak podnoszenie kwalifikacji, lecz nie są to zagadnienia, które można rozwiązać na szczeblu UE. Można tam zidentyfikować i przeanalizować rodzaj potrzeb, ale rzeczywiste wdrażanie musi mieć miejsce na poziomie krajowym i regionalnym. CEDEFOP mógłby bez wątpienia rozpowszechnić informacje dotyczące ważnych doświadczeń.

5.14 W tym kontekście warto przypomnieć, że szersza debata nad strategią edukacyjną w zakresie kształcenia przez całe życie faktycznie rozpoczęła się już na początku lat 70-tych ubiegłego wieku od zasadniczej analizy dokonanej przez OECD. Jednakże od tego czasu wypróbowano niewiele naprawdę nowych sposobów połączenia opcji i zasobów przemysłu, sektora publicznego oraz samych obywateli — a oferuje to najlepsze możliwości podnoszenia kwalifikacji promujących mobilność na rynku pracy.

5.15 Nacisk na prowadzenie działalności poza granicami kraju oraz delokalizacja przemysłu zwróciły uwagę na potrzebę zagwarantowania podstawowych praw pracowniczych na skalę światową. Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z 1988 r. dotycząca podstawowych zasad i praw w pracy dostarczyła podstaw do uregulowań w dziedzinie zatrudnienia oraz standardów, które powinny być stosowane w całym międzynarodowym systemie sprawowania rządów. Wytyczne OECD stanowią zobowiązania polityczne rządów. Jeżeli zmiana ma być postrzegana jako pozytywna, należy wykazać, że jej wynik nie jest zerowym oraz że możliwe jest zarządzanie zmianami w przedsiębiorstwach, w przemyśle, w regionach i na rynkach pracy w sposób społecznie sprawiedliwy.

5.15.1 Znaczenie Europejskich Rad Pracowniczych powinno być przywołane w tym kontekście. Rady te są konkretną odpowiedzią na żądania stworzenia uniwersalnej struktury informacyjno-konsultacyjnej w przedsiębiorstwach ponadnarodowych. Jeżeli nawet zbudowanie takich struktur wymaga czasu i jeżeli nawet obecna dyrektywa w sprawie Rad Pracowniczych jest trochę niejasna, rady te stanowią nieodzowną część szerszych wysiłków na rzecz rozwoju europejskiej polityki przemysłowej.

5.16 Europejska polityka przemysłowa może przyczynić się w sposób zasadniczy do zwiększenia konkurencyjności Europy. Omawiany komunikat Komisji jest krokiem naprzód w tym kierunku. EKES wymienił wiele innych kroków w tym kierunku. Komitet sugeruje, aby Komisja podjęła inicjatywę zapoczątkowania dalszej debaty i dialogu w ramach Dialogu Społecznego i innych znaczących forów.

6. Komentarz do propozycji dotyczących sektorów

6.1 EKES popiera wybór parametrów do analizy 27 segmentów przemysłu wytwórczego. Pomimo tego bardzo ambitnego podejścia oczywisty jest pewien brak konsekwencji w wynikach analizy dotyczących poszczególnych sektorów. EKES popiera wysiłki i wyniki analizy. EKES może także udzielić poparcia dla wyboru tematów, jakimi zajmować się będą najwcześniej utworzone sektorowe i międzysektorowe grupy zadaniowe.

6.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem przede wszystkim planowane utworzenie grupy wysokiego szczebla ds. konkurencyjności, energii i środowiska naturalnego. Technologie ekologiczne i sprzyjające oszczędzaniu energii pozwolą Unii uzyskać ważną przewagę w kontekście globalnym. Świadomość ogólnoswiatowych zagrożeń związanych ze zmianami klimatycznymi wynikającymi ze zbyt dużej zależności od paliw kopalnych powinna w dużej mierze wesprzeć wysiłki zmierzające do dokonania zmian w organizacji produkcji i konsumpcji. Zadanie stojące przed grupami wysokiego szczebla jest olbrzymie. Nie ulega ono zmniejszeniu w związku z faktem, że inne kraje (USA jest jednym z przykładów) także inwestują obecnie intensywnie w technologie przyjazne środowisku.

6.3 Wzornictwo staje się kluczowym czynnikiem w opracowywaniu i marketingu produktów. Powinno ono zostać podkreślone nie w jednej sektorowej grupie zadaniowej, lecz w kilku grupach jako jedno z horyzontalnych zagadnień. W wielu państwach UE wzornictwo przemysłowe ma na swoim koncie długi szereg sukcesów. Ważne jest, by wykorzystać to jako bazę do dalszych wysiłków.

6.4 Komunikat Komisji nie zajmuje się bezpośrednio zagadnieniami komunikacji i dotarcia z informacją do samego przemysłu i poszczególnych grup zainteresowanych. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że znaczna część wdrażania będzie się musiała odbywać poprzez informacje i komunikację, konieczne będzie poświęcenie tym kwestiom szczególnej uwagi. Jak inaczej może znaczna grupa MŚP uzyskać istotne informacje o partnerstwach i różnych środkach wsparcia?

6.5 Innym kluczowym aspektem wdrażania jest czynnik czasu. Opracowywanie nowych produktów w przemyśle wytwórczym nie jest, z uwagi na światową konkurencję, procesem powolnym. Konieczne będzie, by poszczególne grupy zadaniowe na szczeblu europejskim przyjęły ścisłe ramy czasowe, aby móc zapewniać wartość dodaną osobom podejmującym w przemyśle decyzje odnośnie inwestycji i dróg rozwoju.

6.6 EKES podziela obawy Komisji, że przenoszenie stanowisk pracy do krajów o niskich kosztach będzie miało bolesne konsekwencje na poziomie lokalnym i w poszczególnych sektorach, szczególnie dla pracowników słabo wykwalifikowanych, którym należałoby udzielić pomocy zwalczając skutki restrukturyzacji przemysłowej. EKES przy innych okazjach opowiadał się za tym, aby fundusze strukturalne były lepiej używane do aktywnego i proaktywnego dostarczania środków do walki z negatywnymi skutkami globalizacji. Ostatnia propozycja dotycząca utworzenia Funduszu Globalizacji zostanie głębiej rozważona przez EKES.

7. Potrzeba szerszego dialogu społecznego

7.1 W niektórych państwach istnieją już ambitne porozumienia partnerów społecznych w zakresie innowacyjności przemysłu, stanowiące wyraz wspólnych interesów i priorytetów dla dalszego rozwoju przemysłu wytwórczego.

7.2 Można na przykład wspomnieć, że porozumienie przemysłowe między partnerami społecznymi w Szwecji zostało podpisane w 1997 r. Od tego czasu sygnatariusze porozumienia przedstawili szereg propozycji mających na celu podniesienie konkurencyjności przemysłowej. Zwrócili oni w szczególności uwagę na takie zagadnienia, jak utworzenie konkurencyjnych instytutów badań przemysłowych, większa wymiana między przemysłem a instytucjami oświatowymi i instytutami, wsparcie innowacji dla nowych i rozwijających się przedsiębiorstw oraz wsparcie dla ośrodków rozwoju przemysłowego. Rząd przyjął niektóre z tych propozycji.

7.3 EKES podkreśla, że jest absolutnie niezbędne, by zainteresowane strony, a w szczególności partnerzy społeczni, byli ściśle zaangażowani w procesy związane z innowacjami, konkurencją i restrukturyzacją. Tempo zmian nie zmaleje. Aktywne podejście do zmian, oparte na wzajemnym zaufaniu staje się zatem koniecznością. Udań zarządzenie zmianami w przemyśle wymaga podjęcia dialogu społecznego opartego na skonsolidowanym i opartym na zaufaniu partnerstwie oraz na istnieniu kultury dialogu charakteryzującej się efektywną reprezentacją i stabilnymi strukturami. Efektywna reprezentacja wymaga też wysokiego poziomu wiedzy o aktualnych tematach i możliwościach.

7.3.1 Należy także wspomnieć o wysiłkach podjętych przez wiele europejskich rad pracowniczych (por. par. 5.13.1) zmierzających do podniesienia kwalifikacji osób zaangażowanych w prace rad. Ma to zasadnicze znaczenie dla obu stron dialogu. Rady nie są w stanie funkcjonować jako elementy konsultacji i dialogu bez posiadania wysokiego poziomu wiedzy i kompetencji.

7.4 EKES wyraża nadzieję, że komunikat Komisji mówiący o zintegrowanej polityce przemysłowej, wraz z innymi inicjatywami, zapewni platformę inspirującą do ścisłego angażowania się zainteresowanych stron, a zwłaszcza partnerów społecznych w procesy zmian. EKES określił swoją pozycję wobec dialogu

społecznego i zmian przemysłowych w opinii przyjętej we wrześniu 2005 r. ⁽¹⁾

7.5 W reakcji na wnioski ze szczytu Rady Europejskiej w 2005 roku EKES zainicjował interaktywną sieć wymiany doświadczeń z wdrażania strategii lizbońskiej. EKES pozytywnie rozważy rozciągnięcie tej sieci, by obejmowała zagadnienia dotyczące zaangażowania zainteresowanych stron, a zwłaszcza partnerów społecznych, w kształtowanie europejskiej polityki przemysłowej.

8. W listopadzie 2005 r. Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI) przyjęła opinię uzupełniającą w sprawie komunikatu o bardziej zintegrowanym podejściu do polityki przemysłowej. Sprawozdawcą był Antonello Pezzini.

8.1 CCMI uważa za niezmiernie interesujący fakt, że Komisja Europejska zajęła się teraz kwestią strategii sektorowej w ramach polityki przemysłowej. Komisja CCMI szczególnie podkreśla, że taka polityka sektorowa mogłaby zdaniem CCMI przynieść rzeczywisty efekt, jeżeli przyjęłoby się wobec nich podejście ustrukturyzowane w ramach dialogu społecznego na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim.

8.2 CCMI podkreśla jednak, że komunikat Komisji nie przedstawia konkretnych inicjatyw, planów działania i przede wszystkim odpowiednich środków finansowych koniecznych do wsparcia tych polityk. W tym kontekście bardzo ważne byłoby zaangażowanie EBI oraz EFI w projekty przemysłowe.

8.3 CCMI podkreśla również, że Komisja powinna uznać rosnące znaczenie coraz nowocześniejszego sektora publicznego.

8.4 Ponadto, CCMI podkreśla znaczenie opracowania proaktywnej regionalnej polityki przemysłowej. CCMI podkreśla również znaczenie polityki handlowej dla powodzenia polityki przemysłowej. Wreszcie, CCMI podkreśla znaczenie podstawowych praw pracy określonych przez konwencje MOP.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dz. U. C 24 z 31.01.2006 r.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

Punkt 7.5

Skreślić drugie zdanie.

~~„W reakcji na wnioski ze szczytu Rady Europejskiej w 2005 roku EKES zainicjował interaktywną sieć wymiany doświadczeń z wdrażania strategii lizbońskiej. EKES pozytywnie rozważy rozciągnięcie tej sieci, by obejmowała zagadnienia dotyczące zaangażowania zainteresowanych stron, a zwłaszcza partnerów społecznych, w kształtowanie europejskiej polityki przemysłowej.”~~

Uzasadnienie

Kładzenie nacisku na udział partnerów społecznych w kształtowaniu europejskiej polityki przemysłowej jest równoznaczne z pomniejszaniem roli małych i średnich przedsiębiorstw, organizacji zawodowych specjalistów, stowarzyszeń branżowych i środowiska naukowego w realizacji strategii lizbońskiej.

Wynik głosowania:

Za: 11

Przeciw: 27

Wstrzymało się: 1

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej

COM(2005) 706 wersja ostateczna

(2006/C 185/15)

Dnia 22 grudnia 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Jan OLSSON**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 31 głosami za, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie dokumentu Komisji

1.1 Zasadniczo Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgadza się z propozycjami przedstawionymi w komunikacie. Projekt Komisji przyczyni się do wzmocnienia wymiaru socjalnego strategii lizbońskiej, o ile za pomocą nowych ram państwa członkowskie przyznają wyższy priorytet polityczny modernizacji i usprawnieniu ochrony socjalnej. Jeżeli mamy sprostać wyzwaniom związanym z globalizacją i starzeniem się społeczeństwa, konieczne jest zwiększenie roli wymiaru socjalnego. Konieczne jest wspieranie i długoterminowe propagowanie poszczególnych celów strategii lizbońskiej, w szczególności zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszej jakości miejsc pracy oraz zwiększenia spójności społecznej.

1.2 Komisja powinna zainicjować dialog z państwami członkowskimi mający na celu propagowanie wiedzy na temat odpowiedniej polityki społecznej.

1.3 Chociaż Komitet z zadowoleniem przyjmuje opiniowaną inicjatywę, to zwraca uwagę na fakt, iż należy uwzględnić specyficzne cechy trzech obszarów składowych, różny stopień ich zaawansowania oraz różnice pomiędzy państwami członkowskimi.

1.4 Jednym z trzech nadrzędnych celów jest „wzmocnienie procesu zarządzania, przejrzystości oraz zaangażowania zainteresowanych stron w tworzenie, wdrażanie oraz kontrolę omawianej polityki”. We wszystkich kluczowych aspektach tego procesu w większym stopniu należy angażować partnerów społecznych i innych ważnych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

1.5 Nowe ramy i określone w nich cele stwarzają państwom członkowskim doskonałą okazję do podkreślenia wymiaru socjalnego w poszczególnych krajowych programach reform oraz realizacji szczególnych priorytetów krajowych.

1.6 W ramach swoich bieżących prac EKES powinien monitorować nowe ramy otwartej koordynacji oraz wydać raport na temat postępów przed wiosennym szczytem w 2007 r.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1 Zgodnie ze swoimi planami z 2003 r. Komisja proponuje przyjęcie usprawnionej otwartej metody koordynacji (OMK) w zakresie polityki ochrony socjalnej i integracji społecznej. Projekt określa cele nadrzędne, uzupełniane celami szczegółowymi dla każdej spośród trzech następujących dziedzin:

- 1) zlikwidowanie ubóstwa i wykluczenia społecznego,
- 2) zapewnienie odpowiednich i trwałych systemów emerytalnych,
- 3) zapewnienie dostępnej, trwałej i charakteryzującej się wysoką jakością opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

2.2 Celem projektu jest ustanowienie nowych ram umożliwiających przekształcenie OMK w proces silniejszy i bardziej widoczny, a także lepiej zintegrowany ze strategią lizbońską. Konieczna jest poprawa procedur i organizacji pracy (zaangażowanie podmiotów, zarządzanie, harmonogramy prac, sprawozdawczość, ocena, wymiana dobrych praktyk, wzajemna nauka, informacje). Nowy projekt ramowy obejmuje okres trzech lat (2005-2008).

2.3 Do września 2006 r. państwa członkowskie powinny przedłożyć krajowe strategie dotyczące ochrony socjalnej i integracji społecznej, opracowane na podstawie wspólnych celów, tak aby później można je było włączyć do krajowych programów reform (KPR) przed 15 października 2006 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 Aby Komitet mógł spełnić swoją funkcję doradczą, projekt powinien być zostać opublikowany przed 22 grudnia 2005 r. Ze względu na opóźnienie Komitet nie miał możliwości wniesienia odpowiedniego wkładu na właściwe posiedzenia ministrów oraz podczas odbywającego się w marcu 2006 r. wiosennego szczytu Rady Europejskiej.

3.1.1 Już w przypadku innych ważnych zagadnień, na przykład projektu Komisji w sprawie zintegrowanych wytycznych w sprawie wzrostu i zatrudnienia, Komitet zwrócił uwagę i skrytykował (!) zbyt krótkie terminy konsultacji.

(!) Patrz opinia EKES-u w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia (2005-2008), sprawozdawca Henri MALOSSE, Dz.U. C 286 z 17.11.2005 r.

Komitet podkreśla, że w trakcie przygotowywania ważnych projektów w ramach odnowionej strategii lizbońskiej konieczne jest uwzględnienie takiej procedury konsultacji, która zasługiwałaby na to miano.

3.2 Jednakże ponieważ niniejszy projekt odnosi się do okresu 3 lat, niniejsza opinia może mimo wszystko przyczynić się do wdrożenia nowych uregulowań ramowych, zarówno przez państwa członkowskie, jak i przez Komisję oraz do działań podjętych w następstwie tego procesu.

3.3 W ostatnim okresie EKES przedstawił swoje stanowisko w sprawie zarządzania strategią lizbońską, wyrażając jednocześnie opinię w sprawie wdrożenia OMK ^(?). W 2003 r. Komitet przyjął opinię w sprawie pierwszego projektu Komisji dotyczącego usprawnienia otwartej koordynacji ^(?). Ponadto Komitet wyraził opinię w sprawie zastosowania OMK w zakresie emerytur i opieki zdrowotnej ^(?). Obecnie EKES przygotowuje opinie na inne tematy związane z tym zagadnieniem ^(?).

3.4 Komitet ubolewa, że jedynie nieliczne spośród przedłożonych w październiku 2005 r. KPR-ów zawierają elementy wspierające ochronę socjalną i integrację społeczną. Zainteresowane podmioty powinny przedstawić i wdrożyć krajowe strategie i programy reform służące włączeniu wymiaru socjalnego. Niniejsza opinia EKES-u powinna być odebrana jako wkład w ten proces.

3.5 Zasadniczo Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgadza się z propozycjami przedstawionymi w komunikacie. Projekt Komisji przyczyni się do wzmocnienia wymiaru socjalnego strategii lizbońskiej, o ile za pomocą nowych ram państwa członkowskie przyznają wyższy priorytet polityczny modernizacji i usprawnieniu ochrony socjalnej. Jeżeli mamy sprostać wyzwaniom związanym z globalizacją i starzeniem się społeczeństwa, konieczne jest zwiększenie roli wymiaru socjalnego. Konieczne jest wspieranie i długoterminowe propagowanie poszczególnych celów strategii lizbońskiej, w szczególności zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych jakości miejsc pracy oraz zwiększenia spójności społecznej.

^(?) Patrz opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy – udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii lizbońskiej” (opinia rozpoznawcza), sprawozdawca Jan OLSSON, współsprawozdawcy: Eva BELABED i Joost VAN IERSEL (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).

^(?) Patrz opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Wzmocnienie społecznego wymiaru strategii lizbońskiej – usprawnienie otwartej koordynacji w dziedzinie opieki socjalnej”, sprawozdawca Wilfried BEIRNAERT, opublikowana w Dz.U. C 32 z 5.2.2004 r.

^(?) Patrz opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Wsparcie krajowych strategii na rzecz przyszłych systemów emerytalnych poprzez podejście zintegrowane”, sprawozdawca Giacomina CASSINA, opublikowana w Dz.U. C 48 z 21.2.2002 r., s. 101.

^(?) Patrz bieżące prace EKES-u w sprawie „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny” oraz w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, SOC 197.

3.6 W tym kontekście oraz biorąc pod uwagę ciągle alarmującą sytuację społeczną w Unii Europejskiej, EKES wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie, by dały one obywatelom wyraźny, pozytywny sygnał zwiększonych wysiłków podejmowanych w celu podkreślenia wymiaru społecznego jako trzeciego filaru strategii lizbońskiej.

3.7 Komitet zauważa, że polityka ochrony socjalnej w znacznej mierze wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Jednakże Komisja powinna zainicjować dialog z państwami członkowskimi mający na celu propagowanie wiedzy na temat odpowiedniej polityki społecznej. EKES wzywa państwa członkowskie do wzięcia na siebie politycznej odpowiedzialności w obliczu stojących przed nimi wyzwań. Komitet podkreśla, że osiągnięcie celów europejskich, określonych za pomocą nowych ram, będzie możliwe tylko wtedy, jeżeli każde państwo członkowskie w ramach modernizacji ochrony socjalnej i zapewniania jej trwałej równowagi finansowej będzie zdecydowane wypełniać swoje zobowiązania w zakresie wspierania postępu socjalnego i będzie miało ku temu możliwości.

3.8 Należy w pełnym zakresie wykorzystać możliwości niezbędnego i dobrego współdziałania polityki gospodarczej, strategii zatrudnienia i ochrony socjalnej. Ambitną politykę socjalną, opartą na zasadach solidarności, należy postrzegać jako czynnik korzystny, pozytywnie oddziałujący na wzrost i zatrudnienie ^(?). Jednocześnie zrównoważony charakter polityki socjalnej uzależniony jest od wzrostu gospodarczego wspieranego lepszą koordynacją polityki gospodarczej w Europie.

3.9 Chociaż Komitet z zadowoleniem przyjmuje opiniowaną inicjatywę, to zwraca uwagę na fakt, iż w trakcie ujednolicania trzech obszarów składowych, różniących się znacznie pod względem zaawansowania, należy uwzględniać ich specyficzne cechy, różny stopień zaawansowania oraz różnice pomiędzy państwami członkowskimi.

Należy uwzględnić różnice w zakresie jakości europejskich instrumentów służących koordynacji polityk krajowych. Podczas gdy w dziedzinie integracji społecznej uzasadnione są możliwie konkretne wytyczne i cele, porównywalne z wytycznymi w dziedzinie polityki zatrudnienia, w zakresie zabezpieczenia emerytalnego oraz opieki zdrowotnej koordynacja na szczeblu europejskim ogranicza się tylko do ogólnych celów jakościowych.

3.10 W trakcie opracowywania i realizacji działań w poszczególnych trzech obszarach składowych państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystać istniejące między nimi synergie, ponieważ w wielu przypadkach istnieją elementy powtarzające się. Działanie podejmowane w jednym obszarze składowym może mieć bezpośredni wpływ na inne obszary. Ważne jest także, by państwa członkowskie pokonały przepaść dzielącą wolę polityczną od rzeczywistej realizacji.

^(?) Patrz opinia EKES-u dotycząca komunikatu Komisji w sprawie Agendy Społecznej, pkt 1.2, sprawozdawca Ursula ENGELN-KEFER, Dz.U. C 294 z 25.11.2005 r.

4. Uwagi szczegółowe

Zaangażowanie podmiotów

4.1 Jednym z trzech nadrzędnych celów jest „wzmocnienie procesu zarządzania, przejrzystości oraz zaangażowania zainteresowanych stron w tworzenie, wdrażanie oraz kontrolę omawianej polityki”.

Nadal w zbyt małym stopniu angażowani są partnerzy społeczni i inni ważni przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Wykorzystanie OMK w niektórych dziedzinach nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, ponieważ państwa członkowskie nie wykazały rzeczywistego zaangażowania w realizację uzgodnionych celów i działań. Z tego względu krajowe plany działań wielu państw wykazują braki, w szczególności w odniesieniu do określenia jednoznacznych krajowych celów i strategii, jak również pod względem aktywnego uczestnictwa wszystkich właściwych zainteresowanych stron. Krajowe plany dotyczące zatrudnienia, integracji społecznej oraz innych dziedzin stały się częściowo jedynie sprawozdaniami z działalności biurokratycznej.

4.2 Komitet jest przekonany, że silniejsze włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w poszczególne etapy procesu podniesie jakość krajowych planów działań. Zapewni to uwzględnienie w planach wątpliwości i życzeń obywateli.

4.3 Komisja słusznie argumentuje, że OMK może promować zaangażowanie w tworzenie polityki społecznej. Wspólnie z partnerami społecznymi i innymi właściwymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego należy wypracować konsensus w sprawie reform celem modernizacji ochrony społecznej z zachowaniem trwałej równowagi finansowej. Komitet popiera ich obszerne włączenie na wszystkich etapach — od kształtowania polityki, po wdrożenie i ocenę. Wspólne podejmowanie decyzji nie zdejmuje jednak z ustawodawców odpowiedzialności za wspieranie postępu socjalnego i wysokiego poziomu opieki społecznej.

4.4 Komitet przyjmuje do wiadomości zróżnicowany postęp OMK w trzech dziedzinach składających się na nowe uregulowania ramowe. Współuczestnictwo w OMK w dziedzinie integracji społecznej było większe niż w przypadku OMK w dziedzinie emerytur. W tej ostatniej dziedzinie partnerzy społeczni i inne kluczowe podmioty zostali zaangażowani jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Chociaż pilnego ulepszenia OMK potrzeba również w dziedzinie integracji społecznej, Komitet zdecydowanie popiera stanowisko Komisji, zgodnie z którym należy zapewnić silniejsze zaangażowanie różnych zainteresowanych stron w pozostałych dwóch dziedzinach.

4.5 W przeciwieństwie do ograniczonego współuczestnictwa w ramach OMK w dziedzinie strategii emerytalnych Komitet zauważył znacznie większe zaangażowanie zainteresowanych podmiotów w zakresie podejmowanych na poziomie europejskim działań legislacyjnych w dziedzinie uzupełniających pracowniczych systemów emerytalnych. Takie przeciwieństwo pokazuje konieczność przekształcenia OMK w proces bardziej atrakcyjny i interesujący dla wszystkich zainteresowanych stron.

4.6 EKES proponuje, aby posiedzenia Komitetu Ochrony Socjalnej były organizowane bardziej regularnie i w szerszym gronie — wspólnie z przedstawicielami partnerów społecznych i innych właściwych organizacji społeczeństwa obywatelskiego szczebla krajowego i europejskiego. Ponadto EKES uważa, że przedstawiciele rządów w Komitecie Ochrony Socjalnej są w znacznej mierze odpowiedzialni za organizowanie i uczestniczenie w przeprowadzanych w ich krajach konsultacjach z partnerami społecznymi i innymi właściwymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego.

4.7 W ramach swoich obecnych starań zmierzających do wdrożenia strategii lizbońskiej ⁽⁷⁾ EKES powinien zaangażować partnerów społecznych, odpowiednie organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz tam gdzie to możliwe rady społeczno-gospodarcze w obserwowanie nowych ram otwartej koordynacji oraz sprawozdawczość przed wiosennym szczytem w 2007 r. Komitet powinien zwrócić uwagę szczególnie na zarządzanie oraz te dziedziny, w których rzeczywiste zaangażowanie zainteresowanych stron okazało się efektywnym instrumentem kształtowania i realizacji krajowych priorytetów.

4.8 Przejrzystość

Aby współuczestnictwo nie okazało się jedynie pustym frazesem, konieczne jest terminowe udostępnianie zainteresowanym gremiom kluczowych dokumentów politycznych. Ponadto przejrzystości potrzeba w procesie analizy i oceny nowych uregulowań ramowych przez Komisję Europejską i państwa członkowskie, na przykład przeprowadzając wzajemną weryfikację i określając wskaźniki.

4.9 Wzajemne uczenie się i dobre praktyki

Proces wzajemnego uczenia się ma olbrzymie znaczenie dla wszystkich trzech dziedzin. Konieczne jest opracowanie efektywnych systemów rozpowszechniania sprawdzonych procedur i wykorzystywania działań pozalegislacyjnych. Konieczne jest zaangażowanie osób podejmujących decyzje na wszystkich poziomach w wymianę doświadczeń i procesy wzajemnego uczenia się. Ponieważ partnerzy społeczni oraz inne właściwe podmioty społeczeństwa obywatelskiego dysponują ogromną wiedzą i bogatym doświadczeniem w zakresie polityki socjalnej, konieczne jest zaangażowanie ich w tworzenie i ocenę możliwości rozpowszechniania dobrych praktyk. Do czynników horyzontalnych, które decydują o skuteczności nowych uregulowań ramowych, należą m.in. modele wspólnego decydowania oraz zaangażowania zainteresowanych stron. Innym ważnym punktem jest opracowanie sposobów i metod tworzenia społeczeństwa integracyjnego. Wreszcie konieczne jest harmonijne powiązanie opieki socjalnej i konkurencyjności, bez wykluczania niektórych grup z rynku pracy. W tym kontekście EKES odwołuje się do toczącej się obecnie debaty w sprawie koncepcji dostępu przez całe życie do rynku pracy oraz równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem zatrudnienia ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Realizacja strategii lizbońskiej, wkład na podstawie zlecenia Rady Europejskiej z 22 – 23 marca 2005 r.

⁽⁸⁾ Patrz bieżące prace EKES-u w sprawie „Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity)”: przypadek Danii, sprawozdawca: Anita VIUM, ECO/167 oraz opinia EKES-u w sprawie „W kierunku europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy – udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii lizbońskiej” (opinia rozpoznawcza), sprawozdawca: Jan OLSSON, współsprawozdawcy: Eva BELABED i Joost VAN IERSEL, Dz.U. C 65 z 17.3.2006.

4.10 Wzajemna weryfikacja

Wzajemna weryfikacja i wymiana dobrych praktyk są przydatnymi instrumentami, ponieważ są konkretne i służą przekazywaniu pomysłów zainteresowanym. Komisja powinna zapewnić zaangażowanie partnerów społecznych i innych ważnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy wzajemnej weryfikacji.

4.11 Unijny program PROGRESS

Partnerzy społeczni i inne właściwe organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny być uprawnione do realizacji projektów we wszystkich dziedzinach nowego programu PROGRESS. W swojej opinii EKES wyraził obawy dotyczące skromnych środków przeznaczonych na finansowanie programu⁽⁹⁾, które to obawy jeszcze się pogłębiły po decyzji Rady w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007 — 2013. Komitet w zdecydowany sposób podkreśla swoje wezwanie do zapewnienia wystarczających środków finansowych, które powinny zostać udostępnione na wszystkie dziedziny programu, z uwzględnieniem projektów z zakresu opieki socjalnej i integracji społecznej.

4.12 Wskaźniki

Do dokonania wystarczająco szczegółowej i zgodnej z rzeczywistością oceny postępu w osiąganiu celów niezbędne jest podejście analityczne, opierające się na przekonujących, wiarygodnych i porównywalnych wskaźnikach. W celu opracowania odpowiednich wskaźników potrzeba środków na badania. Należy zapewnić wiarygodność przy gromadzeniu i ocenie danych. Ze względu na trwające opracowywanie wskaźników zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym, EKES ponownie wzywa do zaproszenia zainteresowanych stron do udziału w ich formułowaniu i ocenie⁽¹⁰⁾. Zarówno Komitet Ochrony Socjalnej, jak i państwa członkowskie powinny aktywnie działać w tym zakresie.

Należy również opracować wskaźniki jakościowe; ważnym elementem jest uwzględnienie w procesie wyboru wskaźników właściwych kryteriów opartych na potrzebach społeczeństwa, by pomiar obejmował na przykład dostępność ochrony społecznej dla wszystkich, stosunek jakości do oczekiwań, jak również zaangażowanie i przyjazne traktowanie jej adresatów.

Trzeba koniecznie powiązać wskaźniki wykorzystywane w OMK ze wskaźnikami stosowanymi w ramach strategii lizbońskiej, zapewniając ten sposób pełen obraz osiągniętych postępów.

⁽⁹⁾ Patrz opinia EKES w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program wspólnotowy na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej — PROGRESS, sprawozdawca Wolfgang GREIF, Dz.U. C 255 z 14.10.2005 r.

⁽¹⁰⁾ Patrz opinia EKES-u w sprawie „Wskaźników socjalnych” (opinia z własnej inicjatywy), sprawozdawca: Giacomina CASSINA, Dz.U. C 221 z 19.9.2002 r.

4.13 Zwiększenie widoczności

Komitet wielokrotnie podkreślał, że występujący obecnie brak przydatnych i przejrzystych informacji utrudnia komunikację między Europą a jej obywatelami. Ponieważ nowe uregulowania ramowe odnoszą się do zagadnień bezpośrednio dotyczących obywateli, EKES podkreśla znaczenie organizowania na wszystkich szczeblach nieustającej debaty poświęconej przyszłym wyzwaniom i decyzjom strategicznym w dziedzinie opieki socjalnej, emerytur, opieki zdrowotnej oraz integracji społecznej. W tym kontekście Komisja Europejska musi także zadbać o silniejsze uwidocznienie podejmowanych przez siebie działań. Propozycje odnośnie sposobów wspierania takiej debaty w ramach strategii lizbońskiej EKES przedstawił w innych swoich opiniach⁽¹¹⁾.

5. Uwagi uzupełniające w odniesieniu do celów

5.1 Nowe ramy i określone w nich cele stwarzają państwom członkowskim doskonałą okazję do podkreślenia wymiaru socjalnego w poszczególnych krajowych programach reform oraz realizacji szczególnych priorytetów krajowych, wiążących się z ogólnymi celami strategii lizbońskiej, z całkowitym poszanowaniem zasady pomocniczości państw członkowskich. Jednakże Komitet wzywa państwa członkowskie do korzystania w pełnym zakresie z wytycznych opracowywanych przez Komisję Europejską⁽¹²⁾.

5.2 W 2006 r. w dziedzinie integracji społecznej („zlikwidowanie ubóstwa i wykluczenia społecznego”) w państwach członkowskich zostaną opracowane nowe krajowe plany działania w zakresie integracji społecznej.

5.2.1 Komitet wyraża przekonanie o konieczności podjęcia konkretnych działań odnoszących się do priorytetowych obszarów wyznaczonych przez Radę ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumenckich w marcu 2005 r. EKES przypomina cel Unii Europejskiej⁽¹³⁾, by państwa członkowskie podjęły zdecydowane kroki zmierzające do eliminacji biedy do 2010 r. Ponadto Komitet podkreśla znaczenie działań politycznych przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu, szczególnie wobec wyzwań demograficznych.

5.2.2 Zdaniem Komitetu największe znaczenie powinny mieć następujące zagadnienia:

- przeciwdziałanie ubóstwu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, w takich ramach politycznych, które wspierają dzieci i rodziny (w szczególności matki i ojców samotnie wychowujących dzieci) oraz promują równość, przy czym konieczne jest przeciwdziałanie dziedziczeniu ubóstwa,

⁽¹¹⁾ Patrz opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty” (opinia z własnej inicjatywy), sprawozdawca: Jillian VAN TURNHOUT (Dz.U. C 65 z 17.3.2006) oraz opinia EKES-u w sprawie „W kierunku europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy – udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii lizbońskiej” (opinia rozpoznawcza), sprawozdawca: Jan OLSSON, współsprawozdawcy: Eva BELABED i Joost VAN IERSEL, CESE 1500/2005.

⁽¹²⁾ Dokument roboczy Komisji Europejskiej „Wytyczne w sprawie przygotowania sprawozdań krajowych dotyczących strategii ochrony socjalnej i integracji społecznej”.

⁽¹³⁾ Rada Europejska w Lizbonie, marzec 2000 r.

- tworzenie nowych, lepszych miejsc pracy dla osób w najtrudniejszej sytuacji — również dla nisko opłacanych pracowników,
- propagowanie równouprawnienia kobiet i mężczyzn,
- propagowanie równości szans dla osób niepełnosprawnych,
- środki przeciwdziałania dyskryminacji,
- integracja mniejszości etnicznych,
- przeciwdziałanie i eliminacja bezdomności,
- dostęp do opieki zdrowotnej i usług socjalnych o wysokiej jakości — niezależnie od poziomu dochodów,
- sytuacja osób przewlekle chorych,
- gwarancja minimalnego dochodu, działania zmniejszające zadłużenie oraz dostęp do usług finansowych i mikrokredytów.

5.3 W zakresie emerytur („zapewnienie odpowiednich i trwałych systemów emerytalnych”) krajowe strategie emerytalne przedstawiono w poprzednim roku. W 2006 r. konieczne jest tylko ich dopracowanie.

5.3.1 Zagadnieniami przewodnimi mogą być:

- zapewnienie dochodu umożliwiającego osobom w wieku emerytalnym godne życie, zapobiegającego ich marginalizacji,
- systemy emerytalne zapewniające odpowiednie ubezpieczenie również tym osobom, które są zatrudnione na podstawie nowych rodzajów stosunku pracy lub pracują na własny rachunek,
- wsparcie indywidualnych planów emerytalnych.

5.4 W zakresie opieki zdrowotnej i długoterminowej („zapewnienie dostępnej, trwałej i charakteryzującej się wysoką

jakością opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej”) państwa członkowskie będą po raz pierwszy opracowywać plany krajowe.

5.4.1 Komitet pragnie podkreślić, że usługi w zakresie opieki zdrowotnej i długoterminowej, charakteryzujące się wysoką jakością i odpowiadające stanowi wiedzy technicznej, powinny być dostępne dla wszystkich. W celu zapewnienia trwałego finansowania obydwu wspomnianych rodzajów opieki państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne działania w zakresie profilaktyki.

5.4.2 Wśród zagadnień priorytetowych ujętych w krajowych planach działania znaleźć by się mogły:

- profilaktyka zdrowotna, zarówno o charakterze medycznym jak i pozamedycznym,
- opieka zdrowotna w miejscu pracy dla wszystkich, w celu zapobiegania zwłaszcza chorobom psychicznym i fizycznym, a co za tym idzie celem umożliwienia przedłużania okresu aktywności zawodowej,
- współpraca między zakładami opieki społecznej a zakładami opieki zdrowotnej,
- relacje pomiędzy zakładami opieki a producentami towarów i usługodawcami dla tego sektora,
- działania wspierające osoby wymagające pomocy,
- standardy jakości,
- kształcenie i szkolenia dla pracowników opieki zdrowotnej i opieki społecznej, z myślą o utrzymaniu obecnych i pozyskiwaniu nowych kadr,
- prawa pacjentów,
- zapewnienie opieki domowej.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym

COM(2005) 343 wersja ostateczna — 2005/0138 (COD)

(2006/C 185/16)

26 września 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Umberto BURANI**.

Na 426. sesji plenarnej w dn. 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 21 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 85 za do 15 przeciw — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Niniejszy wniosek ma na celu transpozycję do prawodawstwa wspólnotowego VII zalecenia specjalnego Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Financial Action Task Force on Money Laundering* — FATF). Zostało ono wydane z zamiarem **uniemożliwienia terrorystom i innym przestępcom** uzyskania swobodnego dostępu do przekazów elektronicznych w celu dokonania przelewu swoich środków, jak również wykrywania takich nadużyć w momencie ich popełnienia ⁽¹⁾. Wniosek ten wpisuje się w szereg przepisów i uregulowań prawnych dążących z jednej strony **do zamrożenia aktywów terrorystów** ⁽²⁾, z drugiej zaś do **zapobiegania procederowi prania pieniędzy** pochodzących z nielegalnej działalności ⁽³⁾.

1.2 Środki przewidziane we wniosku są zasadniczo proste w formie, niemniej ich zakres i praktyczne konsekwencje są znaczące. Wniosek **ustanawia obowiązek wobec dostawców usług płatniczych** (PSP — *payment service provider*), czyli w praktyce — wobec instytucji finansowych realizujących przekazy pieniężne, **rejestrowania informacji odnoszących się do zleceniodawcy**: dane takie powinny **towarzyszyć transferowi środków od PSP zleceniodawcy do PSP ostatecznego odbiorcy płatności (beneficjenta)**. Zasada ta stosuje się do **przekazów pieniężnych na obszarze UE** oraz, z kilkoma wyłączeniami i odstępstwami, do przelewów środków z i do krajów trzecich.

1.3 EKES w pełni zgadza się z potrzebą ustanowienia przepisów czerpiących swą zasadność z art. 95 Traktatu, rozwiązanie to uzyskało ponadto wstępną zgodę państw członkowskich i sektora PSP. Istnieje powszechny konsensus co do celowości przyjęcia raczej bezpośredniego instrumentu wykonawczego, w formie np. rozporządzenia, niż dyrektywy, która prawdopodobnie na etapie transpozycji byłaby wdrażana do ustawodawstwa poszczególnych krajów w różny sposób. Działania przewidziane w dokumencie Komisji są w ogólnym

zarysie właściwe i racjonalne, niemniej EKES **wyraża pewne obawy co do ich praktycznej skuteczności**, przynajmniej w krótkiej perspektywie.

1.4 W istocie zdaniem EKES-u rozporządzenie to ma pewne słabe strony, zarówno dlatego, że daje ono PSP duży margines indywidualnej oceny, jak i dlatego, że zakłada procedury techniczne dające przestępcom sporą możliwość ich obejścia.

2. Spostrzeżenia ogólne i uwagi

2.1 Problem walki z „działalnością przestępczą” (jak czasem przestępczość zorganizowana jest nazywana w języku unijnym, choć najwyższy czas już pozbyć się tego eufemizmu) został po raz pierwszy podjęty w sposób usystematyzowany — przynajmniej w ujęciu koncepcyjnym — przez Radę Europejską zebraną w Dublinie w 1996 r., natomiast w 1997 r. na spotkaniu w Amsterdamie Rada Europejska przyjęła związany z nim **program działania** ⁽⁴⁾. Składa się on z pakietu 30 szczegółowych i skoordynowanych ze sobą programów, które miały być wdrożone najpóźniej przed końcem 1988 r. W ciągu następnych ośmiu lat, które upłynęły od tamtego czasu, większość z nich nie została jeszcze zrealizowana.

2.2 Pojęcie „zorganizowanej przestępczości” rozwijało się w różnych etapach: w 1998 r. OLAF (ówcześnie UCLAF) ⁽⁵⁾ zwrócił uwagę na **oszustwa podatkowe** popełniane na szeroką skalę na szkodę finansów wspólnotowych, **jako proceder, który można przypisać przestępczości zorganizowanej**. W późniejszym czasie, w wyniku zamachu terrorystycznego na World Trade Center i kolejnych ataków pojęcie to zostało rozszerzone, by szczególnie mocno skupić się na **terroryzmie**.

2.3 Ta sama tendencja rozumowania i działań rozwijała się równolegle w ramach Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Brudnych Pieniędzy (FATF), stworzonej przez G8, która do dziś stanowi cieszący się największym autorytetem organ

⁽¹⁾ FATF: *Revised Interpretative Note to Special Recommendation VII: Wire Transfer* (zmienione uwagi interpretacyjne do VII zalecenia specjalnego: przelewy elektroniczne).

⁽²⁾ Rozporządzenia Rady (WE) nr 2580/2001 i 881/2002.

⁽³⁾ Dyrektywa nr 91/308/EWG, 2001/97/WE itd.

⁽⁴⁾ Program działania na rzecz walki z przestępczością zorganizowaną, Dz.U. C 251 z 15.8.1997 (*Action plan to combat organized crime*).

⁽⁵⁾ COM(1998) 276 wersja ostateczna: „Ochrona interesów finansowych Wspólnoty – walka z oszustwami – raport roczny z 1997 r.”.

łączyć rządy. Pierwotnie celem FATF-u było zwalczanie procederu prania brudnych pieniędzy związanego z przestępczością zorganizowaną, **dziś natomiast zakres jej kompetencji został rozszerzony na wszelkie formy działalności finansowej powiązanej z terroryzmem**. Szczególnie istotne w tym względzie jest dziewięć specjalnych zaleceń, z których większość została przeniesiona do przepisów wspólnotowych dotyczących prania brudnych pieniędzy i systemów płatniczych. Omawiany projekt rozporządzenia wprowadza w życie VII zalecenie specjalne, dotyczące „płatności elektronicznych” wykonywanych przez terrorystów i innych przestępców.

2.4 Wprowadzenie zapisu, że nielegalna **działalność finansowa** — czy to związana z terroryzmem, czy ze zorganizowaną przestępczością — jest **zjawiskiem globalnym**, które należy zwalczać wspólnie, uprościłoby język wniosku. Jest to istotne zwłaszcza dla celów zwalczania tego procederu w terenie. Obecnie, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, akcent kładzie się na jeden bądź drugi element: w rozlicznych przyjętych inicjatywach mówi się czasami o „zorganizowanej przestępczości, w tym terroryzmie”, lub o „terroryzmie i innych formach działalności przestępczej”. Organy śledcze, a tym bardziej PSP, mają czasem trudności z przyporządkowaniem nielegalnej działalności finansowej do wyraźnie określonego sektora, zwłaszcza że w pewnych sektorach **działalność terrorystyczna wytworzyła ściśle powiązania z przestępczością zorganizowaną i odwrotnie**: np. z przemytem broni i narkotyków, nielegalną imigracją, fałszerstwem banknotów i dokumentów.

2.5 Z punktu widzenia walki z nielegalną działalnością finansową, zorganizowana przestępczość i terroryzm stanowią zatem **dwie aspekty tego samego zjawiska**. Wrażenie, że fakt ten nie zawsze znajduje uznanie, odnosi się także po lekturze uzasadnienia do omawianego projektu rozporządzenia, w którym ciągle mówi się o „**zwalczaniu procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu**”. Bez omawiania na razie proponowanych środków, EKES uważa, że stwierdzenie to jest mylące. Ze względów, które zostaną lepiej przedstawione w uwagach dotyczących poszczególnych artykułów, musi być jasne, że chodzi tutaj o zorganizowaną przestępczość i terroryzm.

2.6 Z drugiej strony to sam FATF spowodował rozszczępienie tych dwóch pojęć: tytuł wspomnianych dziewięciu zaleceń specjalnych, o których mowa w pktach 2.3, brzmi po prostu „Finansowanie terroryzmu”, w tytule uwag interpretacyjnych do nich znajdujemy „Zalecenia specjalne dotyczące finansowania terroryzmu”⁽⁶⁾, a w tekście mówi się o „uniemożliwieniu terrorystom i innym przestępcom uzyskania swobodnego dostępu...”⁽⁷⁾. Przy transpozycji zalecenia FATF, Komisja zachowała to rozróżnienie, włączając proponowane rozporządzenie do środków dotyczących **walki z terroryzmem**, zaś według EKES-u środki te należałoby traktować jako część bardziej ogólnych środków na rzecz zwalczania **procederu prania brudnych pieniędzy i przestępczości zorganizowanej**. Z prawnego punktu widzenia rozróżnienie to nie jest istotne, ale nabiera znaczenia w aspekcie prak-

tycznym i operacyjnym, jak próbują to pokazać poniższe uwagi.

3. Spostrzeżenia dotyczące tekstu wniosku

3.1 **Artykuł 2 — zakres**. Rozporządzenie stosuje się do przekazów pieniężnych wysyłanych lub otrzymywanych przez dostawców usług płatniczych mających siedzibę we Wspólnocie i skierowanych do beneficjentów lub pochodzących od zleceniodawców mieszkających lub mających siedzibę we Wspólnocie. Stosuje się również (art. 7) do przekazów pieniężnych ze Wspólnoty dla beneficjentów zamieszkałych poza Wspólnotą oraz do przekazów do Wspólnoty pochodzących z krajów trzecich (art. 8), po pewnych dostosowaniach.

3.1.1 Rozporządzenie nie ma zastosowania w odniesieniu do przekazów pieniężnych, które wynikają z **transakcji handlowych** przeprowadzanych przy użyciu karty kredytowej lub karty debetowej, o ile takim przekazom pieniężnym towarzyszy **jednoznaczny identyfikator**, pozwalający na **prześledzenie transakcji wstecz do zleceniodawcy**. Nie zostały wyraźnie wyłączone ani wyraźnie wymienione transakcje dokonywane za pomocą pieniądza elektronicznego (*e-money*), czyli kart przedpłaconych (*pre-paid*). W odniesieniu do procedur technicznych, PSP sami wyrażają własne uwagi. Natomiast ze swej strony EKES zauważa, że wobec transakcji dokonywanych kartą stosuje się procedurę odwrotną do tej, która obowiązuje zlecenia płatnicze. PSP zleceniodawcy (któremu przesyłany jest wyciąg bankowy z wyszczególnieniem transakcji dokonanych kartą) nie posiada wiedzy na temat działalności beneficjenta ani na temat charakteru relacji łączących zleceniodawcę z beneficjentem. W znakomitej większości przypadków nie tylko **niemożliwe będzie rozróżnienie transakcji handlowych od niehandlowych**, ale często ze względów technicznych niemożliwe będzie również określenie zleceniodawcy.

3.2 **Artykuł 5 — informacje towarzyszące przekazom pieniężnym**. W zleceniach płatności PSP powinni zawierać kompletne informacje o zleceniodawcy, po ich zweryfikowaniu i **stwierdzeniu kompletności i prawdziwości**. W odniesieniu do zleceń płatniczych poniżej 1000 EUR na rzecz beneficjentów spoza Wspólnoty, PSP „mogą” zdecydować o zakresie takiej weryfikacji. Elastyczność rozporządzenia w tym aspekcie, choć sensowna i realistyczna, może jednak doprowadzić do znacznego odpływu środków **zaliczanych do kategorii „przekazów emigrantów”**, jedynie pozornie przeznaczonych dla rodziny w kraju pochodzenia płatnika. Z drugiej strony weryfikacja zwykle wymagana dla wszystkich innych zleceń okazuje się problematyczna dla tego rodzaju przekazów, które są często przelewami pieniężnymi wykonywanymi przez dużą liczbę osób indywidualnych za pośrednictwem różnych PSP, przy czym identyfikacja takich osób nie ma szczególnego znaczenia.

3.2.1 W każdym razie zwolnienie z wymogu kontroli zleceń poniżej 1000 EUR zmusza PSP do wdrożenia osobnych, kosztownych i zbędnych procedur. Lepiej byłoby powołać się w tym artykule na już obowiązujące przepisy dotyczące prania brudnych pieniędzy, stosujące się do zleceń pochodzących od płatników, którzy nie posiadają rachunku bieżącego.

⁽⁶⁾ *Special recommendations on terrorist financing.*

⁽⁷⁾ *Preventing terrorists and other criminals from having unfettered access.*

3.3 Artykuł 9 — przekazy pieniężne nieposiadające informacji o zleceniodawcy. Zgodnie z art. 6 PSP inicjujący przekaz powinien przekazać dane identyfikujące zleceniodawcę PSP beneficjenta. Jeżeli takich informacji będzie brakować lub będą one niekompletne, PSP beneficjenta winien wystąpić o nie do PSP zleceniodawcy. Ponadto może on odrzucić płatność, zawiesić ją lub wykonać na własną odpowiedzialność, jednak z poszanowaniem przepisów dotyczących prania brudnych pieniędzy. Jeżeli taka sytuacja się powtórzy, PSP beneficjenta powinien **odrzuć każdy przekaz pieniężny od tego dostawcy usług płatniczych lub przerwać z nim kontakty gospodarczo-handlowe**. O takich decyzjach należy **poinformować „organy odpowiedzialne za zwalczanie procederu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu”**.

3.3.1 Nakaz zerwania kontaktów przez instytucję kredytową z inną instytucją kredytową w przewidzianych wypadkach stwarza wyraźny problem *proporcjonalności*: powiązania między międzynarodowymi instytucjami kredytowymi nie ograniczają się w istocie do przekazu pieniędzy, który zazwyczaj stanowi wręcz tylko ich niewielką część, ale obejmują linie kredytowe, usługi, transakcje papierami wartościowymi itp. o wartości nieporównywalnie wyższej od nielegalnego — bądź uważanego za taki — przekazu funduszy. *Natychmiastowe* zerwanie kontaktów — zgodnie z propozycją Komisji — spowodowałoby olbrzymie i trudne do usprawiedliwienia szkody zarówno dla PSP, jak i dla ich klientów.

3.3.2 Wyrażenie „organy odpowiedzialne” rodzi podstawowy problem przedstawiony we wstępie do niniejszej opinii. Należy pamiętać, że ogólne przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy przyznają ogromną odpowiedzialność, w tym karną, dostawcom usług finansowych i ich pracownikom. Nie zawsze łatwo stwierdzić, czy transakcja uznana za „podejrzaną” może być związana z „powszechną przestępczością”, czy też z działalnością terrorystyczną. W każdym kraju istnieją organy śledcze i różne formy represji: policja kryminalna (czasami podzielona na dwa organy), policja finansowa, służby celne czy też tajne służby. Wobec braku dokładnych informacji, PSP będzie mieć za zadanie ustalenie, **który organ powinien powiadomić**. Rozporządzenie wymaga zatem od dostawców usług finansowych podjęcia decyzji co do kwestii wychodzących poza zakres ich zawodowej kompetencji.

3.3.3 Konieczny byłby zatem przepis zobowiązujący państwa członkowskie do **utworzenia jednego punktu kontaktowego**, odpowiedzialnego za odbiór zawiadomień i ich przekazywanie do kompetentnych organów śledczych⁽⁸⁾. Środek ten został z drugiej strony przewidziany w programie Rady z 1998 r.

3.4 Artykuł 10 — ocena ryzyka. Artykuł ten stanowi, że dostawca usług płatniczych odbiorcy ma potraktować niepełne informacje nt. płatnika jako powód do nabrania podejrzeń, o którym należy powiadomić odpowiedzialne organy. Przepis ten daje PSP możliwość ustalenia w każdym indywidualnym przypadku, czy miał miejsce błąd, przeoczenie, czy też istnieje „prawdziwy” powód do podejrzenia. Jest to zadanie, które

może okazać się skomplikowane, jeżeli weźmie się pod uwagę, że każdy PSP musi codziennie zapewnić obsługę ogromnej liczby transakcji. Ponadto w kwestii zawiadamiania mają zastosowanie uwagi zawarte w pktach 3.3.2 oraz 3.3.3.

3.5 Artykuł 13 — ograniczenia techniczne. Przepisy tego artykułu dotyczą przekazów pochodzących z krajów trzecich: zgodnie z nimi, informacje dotyczące zleceniodawcy, niezależnie od tego, czy są kompletne, czy też nie, muszą być przechowywane przez PSP beneficjenta przez przynajmniej pięć lat. W przypadku istnienia pośredniczącego dostawcy usług płatniczych na obszarze Wspólnoty, ma on obowiązek powiadomienia ostatecznego PSP o braku pełnych danych. Przepisy te nie wymagają szczególnych uwag, poza tym, że przechowywanie informacji przez tak długi czas może stanowić znaczne obciążenie i doprowadzić do nagromadzenia ogromnych ilości danych. Postanowienie takie da się uzasadnić jedynie wtedy, gdy *naprawdę* takie informacje mogą okazać się użyteczne. Być może byłoby stosowne zastanowić się nad tą kwestią, ograniczając przechowywanie danych tylko do kwot przewyższających pewien poziom.

3.6 Artykuł 14 — obowiązek współpracy. PSP mają obowiązek **współpracy** z organami odpowiedzialnymi za zwalczanie procederu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, **dostarczając im bez opóźnień dane i informacje** będące w ich posiadaniu. Takie organy mają obowiązek korzystania z tak uzyskanych informacji „jedynie w celu zapobiegania, śledzenia, wykrywania i karania prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu”.

3.6.1 EKES **w pełni zgadza się** z tym przepisem. Przedstawia jedynie uwagę w odpowiedzi na żądania niektórych środowisk, które **wyraziły zastrzeżenia** co do możliwego osłabienia przepisów mających chronić prywatność. Wyższy interes Wspólnoty prowadzącej walkę z poważnym zagrożeniem społecznym wymaga w pewnych przypadkach, w celu zagwarantowania swojej ochrony, **odejścia od podstawowych zasad**. Obowiązek korzystania przez wspomniane organy z informacji jedynie dla przewidzianych celów jest sam w sobie zabezpieczeniem przed możliwymi nadużyciami. Bardziej ogólnie rzecz ujmując, prawdą jest, że ten, kto dokonuje przelewu na rzecz instytucji realizujących „prawdziwe” cele społeczne lub cele użyteczności publicznej, nie ma się czego obawiać: nie chodzi w istocie o uchylanie się od płacenia podatków, naruszenie prawa czy czyn naganny.

3.6.2 Rozpatrując rzecz z innego punktu widzenia, należy zadać pytanie, jaka jest skuteczność tych środków **pod względem praktycznym**. Dla PSP liczyć się powinna ogólna norma polegająca na znajomości klientów, której zastosowanie pozwalałoby na wyłączenie spod kontroli i obowiązku powiadomienia w wypadku klientów o uznanej i dowiedzionej wiarygodności. Norma ta jest dosyć łatwa do zastosowania wobec beneficjenta, natomiast o wiele trudniejsza i bardziej uciążliwa byłaby kontrola zleceniodawcy, zwłaszcza jeżeli wpłaty dokonywane są zgodnie z procedurami wspomnianymi we wcześniejszym punkcie 3.1.1.

⁽⁸⁾ Konieczność ustanowienia jednego punktu kontaktowego nie jest nowa ani też wniosek taki nie pochodzi od EKES-u: został on w istocie zawarty w programie Rady z 1997 r., o którym mowa w punkcie 2.1., zgodnie z którym każde państwo członkowskie powinno stworzyć „jeden punkt kontaktowy, dający dostęp do wszystkich organów ścigania”. Po tylu latach instytucja taka jeszcze nie powstała, zaś współpraca między organami śledczymi a organami ścigania na poziomie krajowym i wspólnotowym nadal stanowi problem, dla którego nie znaleziono dobrego rozwiązania.

3.7 Artykuł 19 — przekazy pieniężne dla instytucji charytatywnych w państwach członkowskich. Artykuł ten ustanawia **odstępstwo** od przepisów w art. 5. Stanowi on, że państwa członkowskie mogą zwolnić dostawców usług płatniczych z obowiązku przekazywania danych identyfikujących zleceniodawcę w odniesieniu do przekazów pieniężnych dla **organizacji prowadzących działalność o charakterze charytatywnym, religijnym, kulturalnym, edukacyjnym, społecznym, solidarnościowym, ekologicznym** lub wspierania rozwoju zrównoważonego, pod warunkiem że:

- a) organizacje takie podlegają wymogom sprawozdawczości i nadzoru ze strony organu publicznego lub wymogom zewnętrznego audytora;
- b) przekazy nie przekraczają maksymalnej kwoty 150 EUR;
- c) przekazy dokonywane są wyłącznie na obszarze danego państwa członkowskiego.

3.7.1 Dla państw członkowskich, które skorzystają z przewidzianego wyjątku, ogromnym wyzwaniem będzie z pewnością prowadzenie rejestru właściwych organizacji i monitorowanie przestrzegania przepisów. Nadto PSP musi weryfikować w każdym przypadku, czy płatnik znajduje się na bieżąco aktualizowanej „białej liście”, co z pewnością jest uciążliwym wymogiem. Niemniej jednak sytuacja różni się w zależności od kraju: w krajach o niewystarczających uregulowaniach warunek wymieniony w pkt 3.7 a) może być trudny do przestrzegania.

3.7.2 Zwolnienie, które daje proponowane rozporządzenie opiera się na założeniu, że cele społeczne realizowane przez te organizacje są same w sobie gwarancją poprawnego wykorzystania funduszy. Jest tak rzeczywiście w wypadku większości z nich — znanych organizacji czy akcji zbierania datków w przypadku klęsk, niemniej jest również prawdą, że wśród innych, mniejszych i mniej znanych instytucji realizujących rzekomo cele społeczne lub cele użyteczności publicznej pojawiają się niepostrzeżenie i znajdują przykrywkę również organizacje terrorystyczne. W odniesieniu do działalności wspomnianej w ostatniej części punktu 3.7., rozporządzenie nie może dyskryminować pod względem wiary, aczkolwiek wiadomo, że w finansowaniu działalności terrorystycznej uczestniczą czasem ONP o pozornie nieszkodliwej „fasadzie”, których groźny charakter wychodzi na jaw dopiero później. Konkludując, obok większości „przejrzystych” ONP działają również takie, które należy uważnie monitorować, a trudność polega na znalezieniu sposobów na ich zidentyfikowanie.

3.7.3 Kolejnym aspektem pominiętym we wniosku jest przeoczenie możliwości, że ONP mogą być fasadą dla **organizacji przestępczych**, niekoniecznie terrorystycznych. Dochody pochodzące z handlu narkotykami na niewielką skalę, prostytucji, wymuszania okupu mogą łatwo zostać zamaskowane jako datki dla ONP o interesujących nazwach, których przedsta-

wiciele są — przynajmniej z tego, co mogą powiedzieć PSP — całkowicie poza podejrzeniem. Faktycznie istnieją pośrednie systemy monitorowania, które czasem mogą pomóc w ujawnieniu podejrzanych przypadków, na przykład częste przekazy pochodzące od tych samych osób i dokonywane zawsze w gotówce są cechą charakterystyczną wyżej wymienionych działań. Niemniej metody takie są dobrze znane przestępcom, którzy stosują wobec tego odpowiednie środki ostrożności, takie jak: dzielenie płatności na mniejsze, korzystanie z usług zawsze różnych PSP. Zatem częste płatności zawsze wykonywane przez tych samych płatników mogłyby w szczególności wzbudzić podejrzenia **PSP beneficjenta**. Zresztą przy aktualnych elektronicznych systemach prowadzenia rachunków nadzór tego rodzaju mógłby być zapewniony jedynie przy użyciu programów *ad hoc*, dostosowanych do specyficznych potrzeb, co jest oczywiście trudne do wykonania.

3.7.4 EKES zwraca zatem uwagę na fakt, że **zwolnienie**, o którym według rozporządzenia decydowałyby PSP z własnej inicjatywy i na podstawie posiadanych przez nich informacji dotyczących celu, kontroli, wiarygodności przedstawicieli itd., stanowi **słaby punkt systemu**. PSP mogą chętnie współpracować, ale współpraca taka będzie zawsze niewystarczająca dla powstrzymania procederu prania brudnych pieniędzy i finansowania działalności przestępczej. Trzeba przede wszystkim, by same władze odgrywały aktywną rolę i **zgłaszały dane osobowe podejrzanych**. W tym celu konieczne jest jednak, by koncepcja **scentralizowanego organu**, o którym wyżej mowa, została urzeczywistniona.

3.7.5 EKES pragnie zwrócić uwagę odpowiedzialnych władz na jeszcze jedną kwestię. Poza przypadkami bezpośredniego informowania przez PSP, dane są przechowywane przez pięć lat, tak by mogły z nich korzystać władze jako *dowód popełnionych już czynów przestępczych*. W dużej części chodzi tu zatem o środki o charakterze dowodowym, które nie są ani środkami zapobiegawczymi, ani represyjnymi. Pojawia się zatem pytanie, jak w praktyce będzie możliwe wyszukanie pojedynczych przypadków spośród setek milionów operacji nagromadzonych w ciągu wielu lat.

3.7.6 Na koniec należy zauważyć, że w uzasadnieniu do rozporządzenia nie ma żadnej wzmianki na temat **kosztów systemu** wobec potencjalnych korzyści z niego wynikających. Nie wszyscy PSP posiadają adekwatne struktury pozwalające na dostosowanie się do tych przepisów, ale nawet ci, którzy nimi dysponują, będą zmuszeni ponieść dodatkowe koszty i będą musieli poradzić sobie z ograniczeniami organizacyjnymi. Koszty tych ostatnich spadłyby nieuchronnie na wszystkich korzystających z systemów płatniczych. Takie poświęcenie jest do przyjęcia jedynie wtedy, gdy będzie można dowiedzieć, że nowe rozporządzenie przynosi konkretne i namacalne korzyści.

Bruksela, 21 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK 1

do OPINII Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które na które oddano co najmniej jedną czwartą głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 reg. wewn.):

Punkt 3.7.2

Zmienić:

~~Zwolnienie, które daje proponowane rozporządzenie opiera się na założeniu, że cele społeczne realizowane przez te organizacje są same w sobie gwarancją poprawnego wykorzystania funduszy. Jest tak rzeczywiście w wypadku większości organizacji z nich znanych organizacji czy akcji zbierania datków w przypadku klęsk, niemniej jest również prawdą, że wśród nich innych, mniejszych i mniej znanych instytucji realizujących rzekomo cele społeczne lub cele użyteczności publicznej pojawiają się niepostrzeżenie i znajdują przykrywkę również organizacje terrorystyczne. W odniesieniu do działalności wspomnianej w ostatniej części punktu 3.7, rozporządzenie nie może dyskryminować pod względem wiary: niemniej dobrze wiadomo, że w finansowaniu działalności terrorystycznej uczestniczą czasem ONP o pozornie nieszkodliwej „fasadzie”, których groźny charakter wychodzi na jaw dopiero później. Konkludując, obok większości „przejrzystych” ONP działają również takie, które należy uważnie monitorować, a trudność polega na znalezieniu sposobów na ich zidentyfikowanie.~~

Uzasadnienie

Zostanie przekazane ustnie.

Wynik głosowania:

Za: 37

Przeciw: 44

Wstrzymało się: 8

Punkt 3.7.4

Zmienić:

~~EKES zwraca zatem uwagę na fakt, że Wprawdzie **zwolnienie**, o którym według rozporządzenia decydowałyby PSP z własnej inicjatywy i na podstawie posiadanych przez nich informacji dotyczących celu, kontroli, wiarygodności przedstawicieli itd., może stanowić **slaby punkt systemu**, ale jest uzasadnione, biorąc pod uwagę rolę organizacji nienastawionych na zysk w społeczeństwie demokratycznym. PSP mogą chętnie współpracować, ale współpraca taka będzie zawsze niewystarczająca dla powstrzymania procederu prania brudnych pieniędzy i finansowania działalności przestępczej. Trzeba przede wszystkim, by same władze odgrywały aktywną rolę i **zgłaszały dane osobowe podejrzanych**. W tym celu konieczne jest jednak, by koncepcja **scentralizowanego organu**, o którym wyżej mowa, została urzeczywistniona.~~

Uzasadnienie

Uzasadnienie proponowanych skreśleń zawarto w dopisanym zdaniu. Opór organizacji pozarządowych wobec przepisów zaproponowanych przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) jest bardzo silny. Gdyby EKES opowiedział się za tymi przepisami, mocno obciążyłoby to jego relacje z organizacjami pozarządowymi.

Wynik głosowania:

Za: 43

Przeciw: 52

Wstrzymało się: 7

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ograniczenie wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne”

COM(2005) 459 końcowy

(2006/C 185/17)

Dnia 27 września 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Jan SIMONS**.

Na 426 sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dn. 21 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny większością 55 głosów, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

A. Wnioski

A.1 EKES podziela opinię Komisji, że w celu kontroli wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne niezbędne są dodatkowe środki (w zakresie polityk). Udział lotnictwa w emisji gazów cieplarnianych będzie się zwiększał w tempie około 50 % rocznej stopy wzrostu natężenia ruchu lotniczego, nawet gdyby w najbliższych dekadach zrealizowano wszystkie ambitne cele w dziedzinie badań i rozwoju. Kwoty zarezerwowane na ten cel w VII programie ramowym trzeba będzie wydatkować w sposób ukierunkowany i efektywny.

A.2 Aby złagodzić wpływ na klimat, Komisja Europejska wyznaczyła cel polityczny zakładający redukcję emisji dwutlenku węgla (CO₂) i tlenków azotu (NO_x) w UE, poczynwszy od okresu 2008-2012. Uwzględniając porozumienia międzynarodowe, umowy oraz wyniki bieżących analiz, EKES uważa, że potencjalne inicjatywy w zakresie lotnictwa powinny początkowo dotyczyć wyłącznie emisji CO₂ pochodzących z ruchu lotniczego wewnątrz UE, aby do minimum ograniczyć ewentualne znaczne opóźnienia w fazie wdrożeniowej.

A.3. W celu wdrożenia systemu handlu uprawnieniami do emisji w skali ogólnosiwiatowej należałoby go wprowadzić za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Realną opcją, a zarazem pierwszym praktycznym krokiem w tym kierunku, byłoby uruchomienie tego systemu na obszarze UE, jeżeli w trakcie negocjacji rozwiązanie takie uzna się za właściwe.

A.4 Ze względu na rosnący z roku na rok wpływ emisji CO₂ pochodzących z lotów wewnątrzunijnych na zmiany klimatu, należy jak najszybciej włączyć cały wewnątrzunijny ruch lotniczy do europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), przyjmując realistyczny scenariusz bazowy (*baseline scenario*). Przydziałów uprawnień do emisji należy dokonać na szczeblu UE, a wobec linii lotniczych jako podmiotów uczestniczących w obrocie stosować się powinny dodatkowe wartości docelowe udziału w emisjach/ich redukcji. Równocześnie należy zagwarantować możliwość wejścia na rynek nowym operatorom bez ograniczania ich konkurencyjności. W przypadku pozostałych substancji wpływających na klimat należy wykorzystywać bardziej odpowiednie do tego celu instrumenty lokalne, takie jak opłaty za emisję NO_x lub środki operacyjne.

A.5 Kluczowym priorytetem Wspólnoty i przedstawicieli sektora powinny być inwestycje w badania nad wpływem na zmiany klimatyczne związanym z emisją przez samoloty innych substancji niż CO₂ oraz nowymi rozwiązaniami technologicznymi służącymi zapewnieniu bardziej ekologicznego transportu lotniczego; w tym względzie trzeba w szczególności unikać wszelkich niekorzystnych kompromisów między poziomem lokalnego hałasu i lokalnych emisji a emisjami, których źródłem są samoloty w skali światowej.

A.6 Kolejnym priorytetem powinno być również udoskonalenie zarządzania ruchem lotniczym przy wykorzystaniu projektu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz programu SESAR ze względu na związane z tym możliwości redukcji emisji.

A.7 Należy dokładniej zbadać możliwość zastosowania niedyskryminacyjnych środków zwiększania konkurencyjności naziemnych środków transportu (w szczególności przewozów kolejowych), aby udostępnić atrakcyjne, alternatywne rozwiązania w transporcie pasażerskim i towarowym na obszarze Wspólnoty.

B. Uzasadnienie

B.1 Choć emisje pochodzące z ruchu lotniczego mają stosunkowo niski wpływ na zmiany klimatyczne (ok. 3 %), przewiduje się, że rozmiar tych skutków wzrośnie ze względu na zwiększony popyt na przewozy lotnicze, brak możliwości wykorzystania alternatywnych źródeł energii oraz względną dojrzałość technologii wykorzystywanych obecnie w samolotach. Nawet gdyby w nadchodzących dziesięcioleciach udało się zrealizować i wdrożyć wszystkie ambitne cele UE w dziedzinie badań i rozwoju, udział lotnictwa w ogólnej emisji gazów cieplarnianych będzie się zwiększał o 2-2,5 % rocznie, co odpowiada w przybliżeniu połowie wartości, o którą w stosunku rocznym wzrasta natężenie ruchu lotniczego (prognozowany wzrost natężenia wynosi 4-5 % rocznie).

B.2 System handlu uprawnieniami do emisji stanowi najbardziej efektywny kosztowo instrument ograniczania wpływu na zmiany klimatyczne, który ułatwia równocześnie zrównoważony rozwój lotnictwa.

B.3 Problem ma charakter ogólnoświatowy, dlatego też wymaga globalnych rozwiązań. W międzyczasie, jeżeli uzna się to za właściwe, wdrożenie wewnętrznego systemu na obszarze UE stanowiłoby pierwszy krok w tym kierunku, który mógłby posłużyć za wzorzec możliwy do zastosowania w skali globalnej za pośrednictwem ICAO.

B.4 Z tej właśnie przyczyny system wewnątrzunijny powinien wzbudzać jak najmniej kontrowersji i początkowo obejmować jedynie emisje CO₂ bez stosowania mnożników. Na temat skutków emisji innych substancji niż CO₂ (dla których nie wyznaczono równoważnych wartości w protokole z Kioto) dysponujemy mniejszą wiedzą naukową, choć obserwacje wskazują, że niektóre z tych emisji mogą w określonych przypadkach mieć wpływ na zmiany klimatyczne. Do czasu uzyskania wyników dalszych badań skutki takich emisji powinny w miarę konieczności stać się przedmiotem standardowych, ogólnounijnych instrumentów lokalnych, takich jak opłaty z tytułu emisji tlenków azotu.

B.5 W miejscach, w których można korzystać z kolei dużych prędkości, przewozy takie stanowią korzystną alternatywę w stosunku do lotów pasażerskich na pewnych europejskich trasach, na których realizowana jest ogromna liczba lotów o długości nieprzekraczającej godziny. Należy przeprowadzić analizy w celu oceny możliwości rozwoju tego typu połączeń kolejowych, jak również możliwości ich wykorzystania dla potrzeb przewozów towarowych, dbając równocześnie o to, by nie doszło do zniekształcenia konkurencji poprzez udzielanie pomocy publicznej państwa lub unijnych dotacji. Niemniej należy oczekiwać, że połączenia kolejowe staną się w pełni równorzędnym, alternatywnym środkiem transportu jedynie w stosunku do części ruchu lotniczego wewnątrz UE.

1. Wprowadzenie

1.1 Transport lotniczy stał się integralnym elementem życia społeczeństwa XXI wieku, umożliwiając przemieszczanie pasażerów i ładunków na duże odległości z nieosiągalną wcześniej prędkością, oraz przynosząc istotne korzyści ekonomiczne regionalnym i krajowym gospodarkom. Lotnictwo przyczynia się jednak również do zmian klimatycznych. Mimo że wydajność paliwa lotniczego wzrosła o ponad 70 % w ciągu ostatnich 40 lat, łączna ilość spalane go paliwa zwiększyła się w tym okresie o ponad 400 % z uwagi na jeszcze szybszy rozwój ruchu lotniczego, który z kolei był efektem wymogów/zapotrzebowania na transport.

1.2 W konsekwencji wpływ lotnictwa na zmiany klimatyczne jest coraz większy i jest ono najszybciej rozwijającym się źródłem gazów cieplarnianych: w UE w latach 1990-2003 łączna wielkość emisji kontrolowanych w ramach protokołu z Kioto spadła o 5,5 % (-287 MtCO₂e), natomiast emisje gazów cieplarnianych pochodzące z międzynarodowego ruchu lotniczego wzrosły o 73 % (+47 MtCO₂e), co oznacza roczny wzrost na poziomie 4,3 %. Natężenie ruchu lotniczego w UE od lat 90-tych ubiegłego wieku wzrastało jednak dużo szybciej. Zasadniczo widać więc, że przemysł lotniczy przy pomocy

odpowiednich technologii proponuje zająć się sprawami negatywnego wpływu lotnictwa na środowisko i jego przyczynami.

1.3 W związku z tym należy uznać, że rozwiązywanie problemu u samych źródeł stanowi efektywną (wstępną) metodę. W perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej pozostały udział w emisji nie może zostać zniwelowany przez sam sektor lotnictwa, chyba że doszłoby do przymusowego, co wydaje się nierealistyczne, zmniejszenia natężenia ruchu lotniczego.

1.4 Mimo że lotnictwo ma wciąż niewielki udział w łącznej emisji gazów cieplarnianych (ok. 3 % ⁽¹⁾), szybki wzrost w tym sektorze podważa postępy dokonane w innych sektorach. Jeśli rozwój lotnictwa będzie nadal przebiegał w obecnym tempie, wzrost emisji powodowanych przez loty międzynarodowe z portów lotniczych w UE wyniesie 150 % w okresie 1990-2012. Taka sytuacja zniwelowalaby ponad jedną czwartą redukcji wymaganej w ramach celu ustalonego dla Wspólnoty zgodnie z protokołem z Kioto.

1.5 Jeśli obecne tendencje się utrzymają, w dłuższej perspektywie lotnictwo będzie miało coraz większy udział w ogólnym poziomie emisji — łączny udział emisji CO₂ pochodzących z ruchu lotniczego w UE wzrośnie z poziomu 3 % w roku 2005 do ok. 5 % w roku 2030, z uwagi na dwukrotne zwiększenie jego natężenia. System handlu uprawnieniami do emisji mógłby spowodować pewne ograniczenie popytu, jednak ze względu na fakt, że przewidywany rozwój lotnictwa wiązałby się z koniecznością odkupywania uprawnień do emisji od innych uczestników tego systemu, rozwiązanie takie nie utrudniłoby realizacji przytoczonych wyżej celów redukcji.

2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1 Dnia 27 września 2005 r. Komisja opublikowała komunikat poświęcony obecnym i ewentualnym dodatkowym politykom służącym pośredniemu lub bezpośredniemu hamowaniu wzrostu emisji pochodzących z ruchu lotniczego.

2.2 Obecnie realizowana polityka, jak np. Szósty Ramowy Program Badań UE, koncentruje się między innymi na zwiększaniu wiedzy społeczeństwa, zachęcaniu do korzystania z alternatywnych środków transportu oraz prowadzeniu badań nad bardziej ekologicznym transportem lotniczym. Rozpoczynający się wkrótce Siódmy Program Ramowy będzie nawet w jeszcze większym stopniu skoncentrowany na czynnikach wpływających na zmiany klimatyczne.

2.3 Celem planowanych działań, takich jak usprawnianie zarządzania ruchem powietrznym (program Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna), ma być osiągnięcie średnioterminowej redukcji emisji na poziomie ok. 10 % poprzez zwiększenie efektywności w korzystaniu z europejskiej przestrzeni powietrznej.

2.4 Rozważane wcześniej działania, takie jak ewentualne wprowadzenie podatku energetycznego w transporcie powietrznym (paliwa) lub opodatkowanie biletów (w UE), prawdopodobnie zapewniłyby tylko częściową kontrolę wpływu transportu lotniczego na zmiany klimatyczne.

⁽¹⁾ Lotnictwo to jedna z najczystszych i najbardziej oszczędnych form transportu. Emisje ze wszystkich sektorów transportu składają się na ok. 22 % łącznych światowych emisji dwutlenku węgla z zastosowania paliw kopalnych. Wyniki Międzyrządowego Zespołu do Spraw Zmian Klimatu (IPCC) pokazują, że w sektorze transportu do emisji gazów cieplarnianych najbardziej przyczynia się transport drogowy (75 % łącznych emisji dwutlenku węgla w transporcie). Udział lotnictwa w łącznej emisji z transportu ogranicza się do 12 %. W konsekwencji lotnictwo odpowiada za ok. 2 %-3 % łącznych światowych emisji dwutlenku węgla (12 % z 22 %).

2.5 W związku z tym Komisja zaleca także uwzględnienie wpływu transportu lotniczego na zmiany klimatyczne w europejskim systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), co stanowiłoby uzupełnienie obecnie realizowanych działań. Zdaniem Komisji rozwiązanie to jest zgodne z polityką prowadzoną przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO), która nie wyraża wyraźnego poparcia dla opodatkowania energii, opowiadając się raczej za wdrożeniem koncepcji międzynarodowego, otwartego obrotu uprawnieniami do emisji poprzez dobrowolny handel tymi uprawnieniami lub poprzez włączenie międzynarodowego lotnictwa do istniejących systemów obrotu emisjami poszczególnych państw.

2.6 W komunikacie Komisja wyszczególnia następujące kluczowe parametry projektowe systemu, które wstępnie zatwierdza:

- uczestnicy systemu: podmioty eksploatujące samoloty,
- rodzaje emisji: CO₂ oraz w miarę możliwości także wpływ innych substancji,
- zakres: wszystkie wyloty (na obszarze oraz z UE),
- metoda przydziału: zharmonizowana na szczeblu UE.

2.7 Do maja 2006 r. grupa robocza złożona z ekspertów z państw członkowskich oraz najważniejszych zainteresowanych podmiotów — przedstawicieli sektora oraz organizacji konsumenckich i ekologicznych — ma doradzać urzędnikom UE w kwestii sposobu włączenia lotnictwa do systemu ETS (zob. zakres obowiązków grupy w załączniku do komunikatu). Przedstawienie wniosków prawodawczych ma nastąpić pod koniec 2006 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 Obecnie już prawie we wszystkich krajach na świecie uznaje się, że emisja gazów cieplarnianych (powstałych w wyniku działalności człowieka) ma wpływ na klimat na całym świecie. Niemniej nadal istnieją rozbieżne opinie co do najlepszych metod rozwiązania tego problemu. Państwa takie jak Stany Zjednoczone i Chiny, które mają istotny udział w globalnej emisji gazów cieplarnianych, wybrały jako kluczowy element swojej strategii innowacyjne środki zwalczające ten problem u źródła oraz zawarły niedawno międzynarodowe umowy w tej dziedzinie.

3.2 Protokół z Kioto, podpisany w 1997 r. i ratyfikowany przez Rosję, Kanadę, inne państwa, jak również UE, ma na celu — w przypadku UE — ograniczenie w okresie 2008-2012 o 8 % *średniego poziomu emisji* gazów cieplarnianych w porównaniu z poziomem z lat 90-tych ubiegłego wieku, przy zróżnicowanych ograniczeniach procentowych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre z tych zobowiązań w zakresie redukcji emisji można realizować przez (bardziej ekonomiczne) działania prowadzone za granicą.

3.3 W roku 2000 w UE ustanowiono Europejski Program Zapobiegający Zmianom Klimatu (ECCP), w ramach którego opracowano nowy europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). System zaczął obowiązywać dla wszystkich stacjonarnych źródeł emisji od 1 stycznia 2005 r. Transport nie został (jeszcze) włączony do EU ETS w pierwszym okresie, tzn. do końca 2007 r.; może to jednak nastąpić w drugim okresie, przypadającym na lata 2008-2012. Naczenie ma także fakt, że międzynarodowy transport lotniczy jest jedną

z dziedzin, które nie zostały uwzględnione w obecnym protokole z Kioto i jego celach.

3.4 Drogą do zagwarantowania stosowania zasad w zakresie lotnictwa na całym świecie są inicjatywy i negocjacje podejmowane pod auspicjami ICAO.

3.5 Samoloty wykonujące loty komercyjne latają na wysokościach przelotu od 8 do 13 km, uwalniając gazy i cząstki stałe, które zmieniają skład atmosfery i przyczyniają się do zmian klimatycznych.

Dwutlenek węgla (CO₂) jest najważniejszym gazem cieplarnianym, ponieważ jest uwalniany w dużych ilościach i długo utrzymuje się w atmosferze. Zwiększone stężenie dwutlenku węgla wywołuje dobrze znany bezpośredni efekt polegający na ociepleniu powierzchni ziemi.

Z **tlenkami azotu (NO_x)** wiążą się dwa skutki pośrednio wpływające na klimat. Pod wpływem światła słonecznego tlenki azotu wytwarzają ozon, ale jednocześnie zmniejszają stężenie metanu w atmosferze. Zarówno ozon, jak i metan są silnymi gazami cieplarnianymi. W ostatecznym bilansie działanie ozonu przeważa nad działaniem metanu, co prowadzi do ocieplenia powierzchni Ziemi.

Para wodna (H₂O) uwalniana przez samoloty działa bezpośrednio jak gaz cieplarniany, ale ponieważ jest szybko usuwana z atmosfery w postaci opadów, skutki jej działania są niewielkie. Jednak para wodna uwalniana na dużych wysokościach powoduje często powstawanie smug kondensacyjnych, które mają tendencję do ocieplania powierzchni Ziemi. Smugi kondensacyjne mogą również przekształcać się w chmury typu cirrus (chmury zbudowane z kryształów lodu). Istnieje podejrzenie, że one również mają znaczne działanie ocieplające, jednak jak dotąd nie ma co do tego pewności.

Cząsteczki siarczanów i sadzy mają znacznie słabsze bezpośrednie oddziaływanie w porównaniu z innymi emisjami z samolotów. Sadza pochłania ciepło i działa ocieplająco, natomiast cząsteczki siarczanu odbijają promieniowanie i mają słabe działanie ochładzające. Dodatkowo mają wpływ na powstawanie i właściwości chmur.

3.6 W 1999 r. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC) oszacował, że łączny wpływ lotnictwa na klimat jest obecnie 2-4 razy większy niż wpływ samych emisji CO₂ pochodzących z samolotów. Wyniki najnowszych badań wskazują, że ten stosunek może być nieco mniejszy (ok. 2 razy), a w najbliższym czasie IPPC ma podać zaktualizowane wyniki.

3.7 Paliwo wykorzystywane w lotnictwie międzynarodowym jest na mocy traktatu zwolnione z opodatkowania, co stawia lotnictwo ogólnie na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych środków transportu. Prawdą jest na przykład, że podmioty eksploatujące samoloty ponoszą własne koszty związane z infrastrukturą w postaci opłat trasowych i lotniskowych (te ostatnie w coraz większym stopniu uwzględniają aspekty związane z ochroną środowiska naturalnego), oraz opłat ekologicznych w formie opłat nakładanych na pasażerów, a uzyskują dopłaty tylko w przypadku tras, na których realizowane są zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, jednak pod tym względem inne formy transportu również ponoszą odpowiednie koszty.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wewnątrzunijny ETS, który może, jeżeli okaże się to właściwe, zostać wprowadzony jako pierwsza konkretna inicjatywa w drodze negocjacji w ramach ICAO (co byłoby pierwszym praktycznym posunięciem), stanowiłby uzupełnienie obecnie realizowanych działań, takich jak szerzenie wiedzy wśród społeczeństwa na temat zrównoważonej mobilności, propagowanie alternatywnych środków transportu oraz zachęcanie do badań nad bardziej ekologicznym transportem powietrznym.

4.2 W celu ograniczenia wpływu lotnictwa na klimat można wprowadzić następujące dodatkowe instrumenty:

- opodatkowanie: opłata od paliwa lotniczego (stała stawka procentowa) lub objęcie ceny biletów podatkiem VAT,
- opłaty: ryczałtowa lub progresywna (w stosunku do długości trasy przelotu) opłata od pasażera lub samolotu,
- handel uprawnieniami do emisji: włączenie lotnictwa UE do otwartego EU ETS.

4.3 Jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji, **opodatkowanie** (opłata od paliwa lotniczego lub objęcie ceny biletów podatkiem VAT) wpłynęłoby głównie na popyt na transport lotniczy (jego spadek o co najmniej 7,5 % w roku 2010), a w najmniejszym stopniu na emisję CO₂ (-0,9 do -1,5 %). Opcja taka nie stanowiłaby ponadto żadnej zachęty dla działań służących zapewnieniu bardziej ekologicznego transportu lotniczego.

4.4 Kolejna opcja, a mianowicie **opłata nałożona na pasażerów**, byłaby stosunkowo łatwa do wprowadzenia, jednak nie byłaby żadnym bodźcem do ograniczania emisji gazów cieplarnianych związanych z lotami samolotów, co stanowi przecież polityczny cel wprowadzania takich rozwiązań. Z drugiej strony taka forma opodatkowania, w zależności od wysokości opłat, mogłaby mieć potencjalnie bardzo istotny wpływ na popyt na transport lotniczy, a tym samym na konkurencyjność europejskiego sektora (lotniczego).

4.5 Bardziej realne, szczególnie w perspektywie krótkoterminowej, byłoby wprowadzenie **opłaty od samolotów**, w miarę możliwości jako działania wspomagającego w zakresie redukcji negatywnego wpływu emisji innych substancji niż CO₂. Opłaty te mogą stanowić czynnik zachęcający do zapewnienia bardziej ekologicznego transportu lotniczego oraz w mniejszym stopniu wpływają na popyt na usługi tego sektora. Opłata od samolotów zostałaby nałożona także na przewoźników spoza UE, pod warunkiem że uzyskane w ten sposób przychody zostałyby wykorzystane na potrzeby ochrony środowiska naturalnego.

4.6 Natomiast z włączeniem transportu lotniczego do systemu EU ETS wiązałyby się następujące korzyści:

- jest to rozwiązanie najbardziej efektywne kosztowo,
- korzyści dla środowiska naturalnego, polegające na z góry przewidzianym ograniczeniu emisji CO₂,
- nie jest to nowy instrument, gdyż pierwszy etap został już skutecznie wdrożony.

4.7 Zdaniem EKES najbardziej prawdopodobna wstępna wersja EU ETS dla transportu powietrznego przedstawia się w następujący sposób:

- System objąłby jedynie emisje CO₂, skoro kluczowe znaczenie ma szybkie włączenie lotnictwa:
- jest to jedyna substancja, której oddziaływanie zostało dokładnie naukowo zbadane,
- inne opcje nie dają się (jeszcze) realizować, spowodowałyby opóźnienia, lub też badania naukowe nad nimi nie są dostateczne (obejmujące wpływ wszystkich emisji poza CO₂);
- Inne substancje szkodliwe dla środowiska naturalnego, takie jak tlenki azotu powinny stać się przedmiotem bardziej odpowiednich instrumentów uzupełniających;
- Przydzielanie uprawnień do emisji na szczeblu UE:
 - złe doświadczenia w zakresie krajowych planów przydziału uprawnień w odniesieniu do źródeł stacjonarnych, gdy podział odbywa się na szczeblu państw członkowskich;
 - lotnictwo stanowi nade wszystko rynek, na którym panuje międzynarodowa konkurencja, co zapobiega zniekształceniu rynku;
- Uprawnienia do emisji przyznawane liniom lotniczym:
 - zapewnianie jak najbardziej efektywnych i skutecznych zachęt w ramach tego systemu;
- Metoda przydziału uprawnień: niedyskryminacyjna:
 - przydział uprawnień proporcjonalnie do emisji historycznych (*grandfathering*), alokacja w oparciu o wielkość produkcji z określonym poziomem odniesienia (*benchmarking*) lub sprzedaż na aukcji,
 - równe traktowanie w stosunku do innych sektorów włączonych do otwartego EU ETS,
 - należy zadbać o to, by nie „karać” linii lotniczych, które już teraz osiągają wysoką wydajność, ani nowych uczestników rynku;
- System stosowany byłby wyłącznie w odniesieniu do lotów na obszarze UE, (jeszcze) nie zaś do wszystkich lotów rozpoczynających się/kończących na jej terytorium:
 - brakuje idealnego rozwiązania, najbardziej praktycznym rozwiązaniem są negocjacje na forum ICAO,
 - w proces ten zostaną zaangażowane wszystkie linie, niezależnie od kraju pochodzenia.

4.8 Na etapie opracowywania omawianego komunikatu Komisja przeprowadziła ograniczoną ocenę oddziaływania, stwierdzając, że bardziej szczegółowa ocena oddziaływania będzie przeprowadzona dla wszystkich ostatecznych propozycji uregulowań. Faktyczne oddziaływanie gospodarcze będzie zależało między innymi od przypuszczalnej ceny oraz metodologii przydziału uprawnień.

4.9 System obejmujący loty wewnątrzunijne będzie w różnicowany sposób wpływał na działalność operatorów na obszarze UE. Po pierwsze, zróżnicowana elastyczność cenowa doprowadzi do poważnych różnic w zakresie oddziaływania systemu na poziom popytu. Poza tym oddziaływanie to może zależeć od tego, jaki udział w ogólnej działalności operatora mają właśnie usługi wewnątrzunijne. Wyrażano obawy, że operatorzy, w przypadku których usługi objęte systemem stanowią niewielką część działalności, mogliby stosować praktykę wzajemnych dopłat pomiędzy różnymi rodzajami taryf lub z dochodów uzyskiwanych z lotów długodystansowych na szkodę tych przewoźników, których działalność w znacznej części (lub całkowicie) podlegałaby systemowi. Powyższe aspekty powinny zostać poddane dalszej analizie w ramach oceny oddziaływania.

4.10 Zdaniem EKES, zanim zajmie się ostateczne stanowisko w kwestii metod i terminów, konieczne jest poddanie analizie wielu aspektów związanych z włączeniem transportu lotniczego do EU ETS, np. na forum zaproponowanej i już działającej grupy roboczej ekspertów:

— wnioski wyciągnięte z oceny handlu uprawnieniami do emisji ze źródeł stacjonarnych, przed wdrożeniem środków dotyczących lotnictwa,

- problemy związane z włączeniem lotnictwa do EU ETS po rozpoczęciu drugiego okresu obrotu uprawnieniami,
- przyszłe ceny uprawnień oraz ich wpływ na rozwój lotnictwa,
- koszty ogólne handlu uprawnieniami w stosunku do wyznaczonych celów,
- wykonalność i możliwość zarządzania handlem uprawnieniami do emisji w lotnictwie,
- możliwości wprowadzenia handlu uprawnieniami do emisji w lotnictwie do systemu ogólnoświatowego za pośrednictwem ICAO oraz, gdyby rozwiązanie to okazało się niewykonalne, korzyści i straty wynikające z potencjalnego wdrożenia systemu wyłącznie w skali regionalnej,
- dalsze badania na temat zależności między przydzielaniem czasu na start i lądowanie, a handlem uprawnieniami do emisji w lotnictwie,
- dalsze badania nad skutkami potencjalnych kompensacji między emisjami CO₂ a NO_x (gazu cieplarnianego, lecz także „problemu lokalnego” w pobliżu portów lotniczych na terenach miejskich w UE).

Bruksela, 21 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ram instytucjonalnych w zakresie żeglugi śródlądowej w Europie

(2006/C 185/18)

Dnia 14 lipca 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie *ram instytucjonalnych w zakresie żeglugi śródlądowej w Europie*

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Jan SIMONS**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 21 kwietnia 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 57 głosami, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 W opiniach z dnia 16 stycznia 2002 r. i 24 września 2003 r. EKES wezwał wszystkie zainteresowane podmioty do kontynuowania działań na rzecz harmonizacji i integracji żeglugi śródlądowej w Europie. Choć treść opinii pozostaje w całości aktualna, w odniesieniu do kwestii ram instytucjonalnych należałoby ją podeprzeć nowymi argumentami ze względu na zmiany, jakie miały miejsce od czasu jej opublikowania.

1.2 W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma poszerzenie i wzmocnienie współpracy między najważniejszymi instytucjami, tzn. Komisją Europejską, Centralną Komisją ds. Żeglugi

na Renie (CCNR) i Komisją Dunaju. Należy ustanowić stałą komisję ds. współpracy, która powinna zaangażować się w szeroką, ustrukturyzowaną współpracę w różnych dziedzinach żeglugi śródlądowej (jak również — przy pełnym zaangażowaniu partnerów społecznych — wszędzie tam, gdzie okaże się to użyteczne), której celem powinno być zapewnienie jak największej solidności, jednolitości oraz jak najbardziej kompleksowego zakresu decyzji politycznych na wczesnym etapie ich tworzenia.

1.3 Warunkiem ostatecznego wprowadzenia jednolitego systemu prawnego regulującego ogólnoeuropejską żeglugę śródlądową jest uwzględnienie szeregu kwestii.

1.3.1 Przede wszystkim należy rozważyć problem geograficznego zasięgu takich przepisów — w przeciwieństwie do sytuacji panującej przykładowo w innych gałęziach transportu, takich jak transport lotniczy czy drogowy, nie wszystkie państwa członkowskie są bezpośrednio zainteresowane kwestią żeglugi śródlądowej.

1.3.2 Ponadto bardzo istotną rolę w sektorze żeglugi śródlądowej odgrywają państwa, które dotychczas nie przyłączyły się do UE, oraz takie, które nigdy nie staną się jej członkami.

1.3.3 Kolejną kwestią wymagającą uwzględnienia są wspólne działania polityczne na rzecz wspierania niezbędnych dostosowań infrastrukturalnych w zakresie śródlądowych szlaków wodnych, czyli zadań należących do kompetencji władz krajowych poszczególnych państw.

1.3.4 Jasne wydaje się także, że nie wszystkie przepisy muszą być stosowane w całości i równie rygorystycznie na wszystkich europejskich rzekach ze względu na odmienne warunki naturalne oraz różnice w zakresie infrastruktury i intensywności żeglugi śródlądowej.

1.3.5 Powyższe czynniki oznaczają, że planowanie organizacji ogólnoeuropejskiej żeglugi śródlądowej musi być traktowane przede wszystkim jako przedsięwzięcie o specyficznym i wyjątkowym charakterze na tle innych zadań.

1.4 Presja polityczna na rzecz wprowadzenia ogólnoeuropejskiego systemu prawnego regulującego żeglugę śródlądową jest wprawdzie wywierana, o czym świadczą oświadczenia złożone na konferencjach ministerialnych, jak dotychczas jednak naciski w tym kierunku nie przybrały konkretnej i zdecydowanej postaci. Na konferencji ministerialnej mającej odbyć się w Rumunii w 2006 r. konieczne będzie ustalenie zakresu, w jakim możliwe jest obecnie rozciągnięcie działań także na sferę polityczną.

1.5 Wprowadzenie jednolitego, zintegrowanego systemu prawnego nie może zagrażać utrzymaniu obecnego wysokiego poziomu ochrony, bezpieczeństwa i pewności prawnej, w szczególności na szlakach wodnych Renu. Można się spodziewać, że państwa należące do CCNR powołają się na zasadę zachowania tzw. „reńskiego *acquis*” w przypadku wprowadzenia nowego systemu prawnego. Na uzyskany wysoki poziom norm i „praw nabytych” składają się również bliskie i bezpośrednie stosunki z przedsiębiorstwami żeglugi śródlądowej, zarówno z pracodawcami jak i pracownikami.

1.6 W ramach tego nowego systemu szczególną uwagę trzeba będzie zwrócić na politykę społeczną, która w zasadzie była zaniedbywana w obecnych systemach żeglugi śródlądowej w Europie. W działania podejmowane w tej dziedzinie powinni zostać w pełni zaangażowani partnerzy społeczni.

1.7 Przy uwzględnieniu wszystkich tych czynników EKES popiera dążenia do ustanowienia — w fazie ostatecznej — *niezależnej organizacji* (ustanowionej drogą umowy), do której przynajmniej należałyby organizacje międzynarodowe, jak np. sama UE, państwa członkowskie UE zaangażowane w żeglugę śródlądową, oraz państwa trzecie, takie jak Szwajcaria i niewchodzące w skład UE państwa leżące w dorzeczu Dunaju. W ramach organizacji objętej takim traktatem, w której skład wchodziłyby różne strony, decyzje polityczne możliwe do prawnego wyegzekwowania mogą być podejmowane na posiedzeniach ministrów. Proponowana organizacja mogłaby również zgromadzić całą wiedzę i doświadczenie z różnych istniejących organizacji; należałoby przy tym zapewnić, że utrzymany będzie przynajmniej dotychczasowy poziom

ochrony i bezpieczeństwa, oraz że nadal prowadzony będzie dialog społeczny w zakresie tematyki dotyczącej tego sektora.

1.8 EKES ponownie wzywa wszystkie zainteresowane strony do kontynuowania działań na rzecz realizacji powyższych celów, a szczególnie do wzmocnienia współpracy oraz ustanowienia proponowanej niezależnej organizacji, w oparciu o model opisany powyżej. Jak o tym już świadczy jego aktywne uczestnictwo w różnych forach dotyczących żeglugi śródlądowej, Komitet czynnie się angażuje na rzecz jak najszybszej realizacji tych zamierzeń. Planuje także wziąć w tym roku udział w organizowanych przez Parlament Europejski przesłuchaniach publicznych na omawiany temat oraz konferencji ministerialnej dotyczącej ogólnoeuropejskiej żeglugi śródlądowej, która ma się odbyć w Rumunii pod koniec 2006 r.

2. Wprowadzenie

2.1 W opinii z dnia 16 stycznia 2002 r. zatytułowanej **„Przeszłość transeuropejskiej sieci szlaków wodnych”** oraz w opinii z dnia 24 września 2003 r. zatytułowanej **„O ogólnoeuropejskim systemie żeglugi śródlądowej”** Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny dokonał oceny sytuacji w dziedzinie żeglugi śródlądowej w Europie⁽¹⁾. W swojej opinii EKES zbadał wąskie gardła w żegludzie śródlądowej, zajął się także kwestią potrzeby przeprowadzenia harmonizacji właściwych przepisów prawa publicznego i prywatnego obowiązujących w tej dziedzinie. Powyższa opinia dotyczyła także takich kwestii, jak środowisko naturalne, bezpieczeństwo, sytuacja na rynku pracy oraz aspekty społeczne. Ta ostatnia kwestia została szerzej omówiona w opinii z inicjatywy własnej z września 2005 r., zatytułowanej **„Polityka społeczna w ramach ogólnoeuropejskiego systemu regulacji żeglugi śródlądowej”**.

2.2 W drugiej opinii EKES wezwał wszystkie podmioty działające w sektorze żeglugi śródlądowej do dalszej pracy nad zintegrowanymi przepisami prawnymi i jednolitym prawem regulującym żeglugę śródlądową. Za element o zasadniczym znaczeniu dla promowania żeglugi śródlądowej w skali ogólnoeuropejskiej uznaje się doprowadzenie do harmonizacji obowiązujących traktatów, konwencji i umów dwustronnych mających zastosowanie do krajowych i międzynarodowych szlaków żeglugowych.

2.3 We wszystkich tych opiniach EKES wskazuje również, że także on sam będzie kontynuował starania o jak najszybsze ustanowienie zintegrowanych przepisów prawnych obejmujących swoim zakresem wszystkie europejskie śródlądowe szlaki wodne.

2.4 Dążenia Komitetu w tej dziedzinie wzmacnia przekonanie, że żegluga śródlądowa, będąca względnie najczystszy i najmniej szkodliwym dla środowiska naturalnego rodzajem transportu, mającym dodatkowo odpowiedni potencjał wzrostu, będzie mogła w przyszłości znacząco przyczynić się do zapewnienia równowagi w transporcie w obliczu jego nieuchronnej intensyfikacji.

2.5 Przyczyną jednego z wąskich gardeł w europejskim sektorze żeglugi śródlądowej jest to, że obowiązują tu trzy zróżnicowane systemy prawne, których geograficzny zakres obowiązywania pokrywa się w pewnym stopniu.

2.6 Ze względu na liczne zmiany, jakie zaszły ostatnio w tej konkretnej dziedzinie, EKES uznaje obecnie za użyteczne i potrzebne sporządzenie z własnej inicjatywy szczegółowej opinii poświęconej temu zagadnieniu.

⁽¹⁾ Zob. Dz.U. C 80 z 3.4.2002 oraz Dz.U. C 10 z 14.1.2004.

3. Obowiązujące ramy instytucjonalne

3.1 W opinii z dnia 24 września 2003 r. EKES zbadał trzy obowiązujące systemy prawne regulujące żeglugę śródlądową w Europie, mianowicie Zweryfikowaną Konwencję z Mannheim z 1868 r. o Żegludze na Renie, Konwencję Belgradzką z 1948 r. o żegludze na Dunaju oraz zakres przedmiotowy Traktatów wspólnotowych i dorobku prawnego UE.

3.2 Do sygnatariuszy **Zweryfikowanej Konwencji z Mannheim** należy obecnie pięć państw, mianowicie cztery państwa członkowskie UE (Belgia, Niemcy, Francja i Holandia) oraz jedno państwo spoza UE (Szwajcaria). Wprowadzenie wolności żeglugi na Renie oraz jednolitego, zharmonizowanego zbioru przepisów prawnych regulujących żeglugę na Renie i jego dopływach doprowadziło w XIX wieku do utworzenia „rynku wewnętrznego, jeszcze zanim takie pojęcie powstało”. Rynek ten nadal ma duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego Europy.

3.3 Wbrew temu, co można by przypuszczać, biorąc pod uwagę wiek Centralnej Komisji ds. Żeglugi na Renie (Central Commission for Navigation on the Rhine — CCNR) jest ona organizacją niezwykle nowoczesną, wyposażoną we własny, niewielki sekretariat, wspierany przez rozległą sieć (krajowych) ekspertów. Jest także blisko powiązana ze światem biznesu (pracownikami i pracodawcami). CCNR dysponuje możliwością szybkiego reagowania na zachodzące przemiany w celu zapewnienia optymalnego i aktualnego charakteru przepisów prawnych regulujących żeglugę na Renie.

3.4 CCNR posiada kompetencje regulacyjne, a swoje decyzje podejmuje na zasadzie jednomyślności. Państwa będące sygnatariuszami Konwencji zobowiązane są w razie potrzeby dokonywać transpozycji decyzji podjętych przez CCNR do prawa krajowego. Do kompetencji CCNR należą takie kwestie jak normy techniczne, załogi, aspekty związane z bezpieczeństwem, środowiskiem naturalnym oraz wolność żeglugi. Konwencja z Mannheim przewiduje, że państwa będące jej sygnatariuszami zobowiązane są do propagowania żeglugi śródlądowej. CCNR przysługuje jurysdykcja w sporach dotyczących kwestii należących do zakresu przedmiotowego Aktu.

3.5 **Konwencja Belgradzka** zawiera przepisy regulujące żeglugę na Dunaju. Kraje naddunajskie będące sygnatariuszami Konwencji zasiadają w Komisji Dunaju, która, w przeciwieństwie do CCNR, posiada wyłącznie kompetencje doradcze. Ponadto jedynym celem, któremu służy konwencja belgradzka, jest uregulowanie międzypaństwowej żeglugi śródlądowej. Do zakresu przedmiotowego konwencji belgradzkiej nie należy kwestia kabotażu (która w przypadku Renu została w istocie objęta zakresem konwencji z Mannheim). Dlatego nie można mówić o jasnych, jednolitych regulacjach mających zastosowanie do żeglugi na Dunaju. W skład Komisji Dunaju wchodzi obecne państwa członkowskie, kraje bałkańskie kandydujące do UE oraz inne państwa, takie jak Serbia i Czarnogóra, Mołdowa, Ukraina i Rosja.

3.6 W następstwie podpisania **Traktatu Rzymskiego** w 1957 r., rozpoczęło się stopniowe tworzenie rynku wewnętrznego i nastąpiło rozszerzenie jego zakresu także na żeglugę śródlądową. W trakcie tego procesu na Komisję Europejską nałożono obowiązki dotyczące rozmaitych dziedzin, takich jak normy techniczne, załogi, środowisko naturalne i bezpieczeństwo.

3.7 W praktyce CCNR, Komisja Dunaju i Komisja Europejska współpracują ze sobą i to w coraz szerszym zakresie. W tym kontekście szczególnie duże znaczenie ma wiedza techniczna i doświadczenie, którymi dysponuje CCNR. Współpraca między CCNR a Komisją Europejską zyskała nowy impuls poprzez zawarcie porozumienia o współpracy w dniu 3 marca 2003 r. Współpraca z Komisją Dunaju ma natomiast obecnie dość ograniczony zakres.

4. Najnowsze wydarzenia

4.1 W październiku 2004 r. grupa czołowych, niezależnych ekspertów zarówno z Europy Wschodniej, jak i Zachodniej sporządziła sprawozdanie, w którym poddała analizie obecne ramy instytucjonalne w zakresie żeglugi śródlądowej na szczeblu europejskim oraz przedstawiła zalecenia dotyczące ich wzmocnienia. Projekt został zainicjowany w Holandii, zyskując poparcie ze strony Niemiec, Belgii, Francji i Szwajcarii. Grupa odpowiedzialna za realizację projektu, której przewodniczył b. wicepremier i minister gospodarki Holandii, Jan Terlouw, przyjęła nazwę „**Grupa ds. europejskich ram dla żeglugi śródlądowej**” (grupa EFIN) i przedstawiła sprawozdanie zatytułowane „**Nowe ramy instytucjonalne dla europejskiej żeglugi śródlądowej**”. Oprócz Jana Terlouwa grupę tworzyło siedmiu innych członków reprezentujących Austrię, Belgię, Francję, Niemcy, Rumunię, Węgry i Szwajcarię.

4.2 W swoim sprawozdaniu grupa EFIN stwierdziła, że żegluga śródlądowa charakteryzuje się znacznym potencjałem, który nie był dotychczas należycie doceniany. Może ona znacząco przyczynić się do poprawy systemu transportu towarów w Europie. Grupa uważa, że instytucjonalne ramy dla żeglugi śródlądowej nie przyczyniły się w pełni do zapewnienia optymalnego wykorzystania tego rodzaju transportu w Europie, uznając zarazem, że obowiązujące ramy instytucjonalne są zbyt słabo rozwinięte, by zagwarantować zainteresowanie ze strony decydentów politycznych, niezbędne do dalszego rozwoju tego sektora.

4.3 Jak to już zalecał EKES w swoich opiniach z 16 stycznia 2002 r. i 24 września 2003 r. w raporcie grupy EFIN stwierdza się, że należy koniecznie doprowadzić do większej harmonizacji wymogów technicznych, kwalifikacji zawodowych, procedur certyfikacji oraz warunków dostępu do wszystkich europejskich śródlądowych szlaków wodnych. Za pożądane grupa uznała także stworzenie organu, którego zadaniem byłoby wspieranie realizacji następujących celów: rozbudowa infrastruktury żeglugi śródlądowej, poprawa wyposażenia technicznego statków, pobudzanie innowacji oraz propagowanie doskonalenia zawodowego. Aktywne wsparcie instytucjonalne jest konieczne do zniesienia barier uniemożliwiających rozwój żeglugi śródlądowej. W tym celu niezbędne jest ustanowienie nowej struktury.

4.4 Grupa przeanalizowała szereg możliwości utworzenia takiej nowej struktury, mając stale na uwadze potrzebę nadania jej charakteru ogólnoeuropejskiego. Grupa opowiada się wprawdzie za ściślejszą współpracą między istniejącymi instytucjami, w szczególności między CCNR, Komisją Dunaju i Komisją Europejską (lecz także Europejską Konferencją Ministrów Transportu — ECMT oraz Komisją Gospodarczą ds. Europy przy Organizacji Narodów Zjednoczonych — UNECE), równocześnie jednak stwierdziła, że taka współpraca sama w sobie nie wystarczy, by doprowadzić do powołania proponowanej nowej struktury.

4.5 Dlatego też grupa wezwała do ustanowienia „**Europejskiej Organizacji Żeglugi Śródlądowej**”, której należy powierzyć szerokie kompetencje, by mogła zająć się wszystkimi aspektami żeglugi śródlądowej. Powołanie proponowanej organizacji nie wymagałoby zawarcia nowego traktatu. Tym samym obowiązujące traktaty i regulacje prawne pozostałyby w niezmienionym kształcie. Organizacja powinna mieć charakter ewolucyjny, tzn. umożliwiający dostosowywanie jej do zmieniających się warunków. Powinna ona składać się z różnych organów zdolnych do działania niezależnie od siebie.

4.6 Dlatego proponowana organizacja powinna składać się z trzech organów składowych, mianowicie: zgromadzenia politycznego, w postaci Konferencji ministrów europejskich odpowiedzialnych za żeglugę śródlądową, organu administracyjnego, czyli Europejskiego Biura Żeglugi Śródlądowej oraz instrumentu finansowego, czyli Europejskiego Funduszu Interwencyjnego dla Żeglugi Śródlądowej. W celu uzyskania bliższych informacji można sięgnąć do sprawozdania sporządzonego przez grupę.

4.7 Grupa ds. europejskich ram dla żeglugi śródlądowej zbadała także, jako jedną z ewentualnych opcji, możliwość ustanowienia wspólnotowej agencji żeglugi śródlądowej. Grupa rozważała, czy istnieje dostateczna wola polityczna do ustanowienia takiej agencji wspólnotowej. Uznano także, że ze względu na swój charakter podobna agencja nie zostałaby wyposażona w kompetencje regulacyjne, lecz powierzono by jej raczej zadania w dziedzinie wdrażania, nadzoru i gromadzenia informacji. Mając na uwadze, że wiele szlaków wodnych nie podlega prawu UE, geograficzny zakres działania takiej agencji byłby ograniczony. Biorąc pod uwagę całokształt czynników, grupa zdecydowała o zarzuceniu opcji ustanowienia takiej agencji.

4.8 W dniu 14 lipca 2005 r. **Komisja Europejska** opublikowała dokument konsultacyjny zatytułowany „**Zintegrowany Europejski Program Działań na rzecz Żeglugi Śródlądowej**”. W dokumencie tym Komisja określiła szereg dziedzin, w których zamierza poprawić transport śródlądowy na szlakach wodnych UE. Zainteresowane podmioty zostały wezwane do przedłożenia swoich uwag dotyczących tego dokumentu. Następnie Komisja Europejska opublikowała 17 stycznia br. komunikat „NAIADES” dotyczący wspierania żeglugi śródlądowej, zatytułowany „Zintegrowany Europejski Program Działań na rzecz Żeglugi Śródlądowej”⁽²⁾.

4.9 Obok bardzo wielu elementów działań w pięciu strategicznych dziedzinach Komisja analizuje także istniejące możliwości unowocześnienia prawodawstwa i dostosowania go do wyzwań przyszłości. W tym celu należy zmodernizować i udoskonalić strukturę organizacyjną, która obecnie jest rozproszona, co prowadzi do nieskuteczności działań i zmniejszenia ich politycznej wagi. Takie przekształcenie istniejących narzędzi powinno wszakże respektować będące obecnie w mocy zobowiązania i umowy międzynarodowe. Należy zatem stosować się do aktualnego „acquis”.

4.10 Komisja wskazuje, że proces ten już się rozpoczął, i odwołuje się przy tym do zalecenia Komisji dla Rady z dnia 1 sierpnia 2003 r., dotyczącego upoważnienia jej przez tę drugą do przystąpienia do obu komisji rzecznych i do programu wynikającego z raportu grupy EFIN. Zdaniem Komisji, obecnie dyskutowane są cztery opcje, takie jak: a) ściślejsza współpraca między istniejącymi komisjami rzeczными a Komisją Europejską, b) przystąpienie UE do obu komisji rzecznych, c) utworzenie ogólnoeuropejskiej organizacji żeglugi śródlądowej, d) powierzenie Wspólnocie strategicznego

rozwoju żeglugi śródlądowej w Europie, z uwzględnieniem interesów krajów trzecich.

5. Ogólnoeuropejska żegluga śródlądowa

5.1 Koncepcja wprowadzenia ogólnoeuropejskiego systemu prawnego dla żeglugi śródlądowej, a tym samym pobudzenia rozwoju tego rodzaju transportu na całym kontynencie europejskim nie jest nowa, należy jednak do koncepcji cieszących się szerokim poparciem. Podobna koncepcja została już wysunięta w 1991 r. na konferencji ministerialnej w Budapeszcie. Na *Ogólnoeuropejskiej konferencji w sprawie żeglugi śródlądowej* w Rotterdamie w dniach 5 — 6 września 2001 r. przyjęto deklarację, w której zwrócono uwagę na potrzebę przyspieszenia ogólnoeuropejskiej współpracy w celu budowy silnego sektora wolnej żeglugi śródlądowej. W deklaracji wymieniono szereg niezbędnych warunków, celów i działań. Jednym z koniecznych warunków jest to, że harmonizacja nie może odbyć się kosztem obniżenia obowiązujących norm bezpieczeństwa i jakości. Należy również zapewnić korzystne warunki socjalne — a w każdym przypadku te, które obowiązują już obecnie. W deklaracji wezwano do stworzenia „przejrzystego i zintegrowanego ogólnoeuropejskiego rynku żeglugi śródlądowej, opartego na zasadach wzajemności, wolności żeglugi, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania użytkowników śródlądowych szlaków wodnych”.

5.2 Oprócz działań w takich dziedzinach jak infrastruktura, która, jak powszechnie wiadomo, w UE pozostaje w kompetencji państw członkowskich, w deklaracji wezwano do wzmocnienia współpracy między Komisją Europejską, UNECE oraz obiema komisjami rzeczными w dziedzinie ogólnoeuropejskiej harmonizacji wymogów technicznych, bezpieczeństwa i dotyczących załogi oraz współdziałania na rzecz poprawy edukacji i szkoleń zawodowych, w celu propagowania tych wymogów. Uczestnicy konferencji wezwali także UNECE, Komisję Europejską, obie komisje rzeczne oraz Europejską Konferencję Ministrów Transportu (ECMT), aby w ściślejszej współpracy określili do końca 2002 r. bariery prawne, które stoją na przeszkodzie ustanowieniu zharmonizowanego i konkurencyjnego ogólnoeuropejskiego rynku transportu śródlądowego oraz rozważenia sposobów zniesienia tych barier.

5.3 Można stwierdzić, że od czasu przeprowadzenia ww. konferencji w Rotterdamie w 2001 r. proces refleksji nad ramami instytucjonalnymi dla żeglugi śródlądowej osiągnął już zaawansowane stadium. W tym kontekście należałoby także zwrócić uwagę na warsztaty zorganizowane we wrześniu 2005 r. w Paryżu przez ECMT, UNECE i komisje rzeczne pod bardzo wymownym tytułem „On the Move” (W drodze).

5.4 W roku 2006 w Rumunii zwołana zostanie kolejna konferencja ministerialna mająca stanowić kontynuację ogólnoeuropejskiej konferencji zorganizowanej w Rotterdamie w 2001 r.

6. Uwagi

6.1 EKES jest zdania, że raport grupy EFIN stanowi cenny wkład w dyskusję nad kwestiami instytucjonalnymi. Przede wszystkim przyczyniają się do tego analizy zawarte w raporcie, które zasługują na poparcie. Jednakże nie wyciągnięto z nich wszystkich logicznych wniosków, gdyż proponowane rozwiązanie wydaje się nie mieć wystarczającej mocy wiążącej. Ponadto, podobnie jak w przypadku istniejących umów i przepisów, trzeba wskazać, że słabym punktem raportu grupy EFIN jest polityka społeczna.

⁽²⁾ COM(2006) 6 końcowy.

6.2 Należy być zadowolonym, że Komisja, inaczej niż w przeszłości, pozwala na całkowicie otwartą dyskusję nad reformami instytucjonalnymi. Przyczynia się do tego z pewnością fakt, że oddziela ona tę kwestię od pięciu strategicznych dziedzin. Co się tyczy zaproponowanych opcji, EKES zauważa, że w oczywisty sposób narzuca się zacieśnienie współpracy na krótką metę, jak to Komisja zaleca w pierwszej z nich. Przystąpienie Komisji do CCNR, o którym Rada postanowiła już dwa lata temu, może być także tego zacieśnienia etapem. Jednakże w celu osiągnięcia zamierzonej skuteczności i wzbudzenia większego zainteresowania omawianą kwestią na płaszczyźnie politycznej, należy poczynić dale idące kroki.

6.3 W kwestii dwóch pozostałych opcji dotyczących końcowej fazy restrukturyzacji, tj. ogólnoeuropejskiej organizacji żeglugi śródlądowej i rozwiązania „wspólnotowego”, Komisja ogranicza się do wyliczenia ich plusów i minusów bez dokonywania wyboru, żeby umożliwić otwarte prowadzenie dyskusji.

6.4 EKES pragnąłby teraz — po rozpatrzeniu wszakże przedstawionych argumentów — dokonać takiego wyboru, celem wniesienia własnego wkładu w dyskusję. Komitet jest zdania, że rozwiązanie wspólnotowe, w formie przedstawionej przez Komisję, nie obejmie całości obszaru Unii. Przepisy regulujące żeglugę na Renie i (w mniejszym stopniu) na Dunaju będą istniały nadal, co wszakże tworzy dodatkowy szczebel administracyjny i potwierdza konieczność koordynacji. Opcja ta wymaga także zawierania umów z krajami trzecimi, co może przyczyniać się do powstawania różnic. Współpraca z komisjami rzeczными oznacza w praktyce, że Centralna Komisja ds. Żeglugi na Renie i Komisja Dunaju powinny dostarczać wiedzę i umiejętności. Wspólnotowy sztab fachowców, który należałoby dopiero stworzyć, w istocie dublowałby pracę komisji rzecznych, a takiego nakładania się kompetencji Komisja chciałaby właśnie uniknąć.

6.5 EKES popiera natomiast przedstawione przez Komisję pozytywne argumenty, przemawiające za opcją utworzenia ogólnoeuropejskiej organizacji żeglugi śródlądowej, w której ramach współpracowałyby wszystkie zainteresowane kraje i organizacje europejskie, a zatem również Unia Europejska. Organizacja tego rodzaju może nadać żegludze śródlądowej większe znaczenie na płaszczyźnie politycznej, jak też przyczynić się do jej strategicznego wsparcia; ponadto sprzyjałaby ona harmonizacji prawodawstwa. Przedstawiony przez Komisję argument, wobec którego nie wyraziła ona żadnej opinii

wartościującej, głoszący, że organizacja ta musiałaby być finansowana ze składek uczestniczących stron, należy ocenić dodatnio, ponieważ w ramach takiej opcji obok UE także państwa niebędące jej członkami przyczyniałyby się do rozwoju żeglugi śródlądowej.

6.6 W odniesieniu do przedstawionych przez Komisję argumentów przeciwko temu rozwiązaniu należy stwierdzić, że zawarcie i ratyfikacja umowy z pewnością wymagać będą czasu, jednak w istocie proces ten już się rozpoczął i przy wystarczającej woli politycznej mógłby za kilka lat dobiec końca. Dobrym tego znakiem są poświęcone żegludze śródlądowej konferencje ministerialne z lat 1991 i 2001 oraz ta zaplanowana na bieżący rok w Rumunii. Ewentualny sprzeciw wobec funkcjonowania takiej organizacji poza wspólnotowymi ramami zostaje unieważniony przez sam fakt, że udział UE w jej strukturach zapewniałby jej związek ze Wspólnotą. Ponadto skuteczne wykonywanie decyzji organizacji można by zapewnić drogą umów, jak to już ma miejsce w przypadku Konwencji z Mannheim dotyczącej Renu.

6.6.1 Na niedawnym spotkaniu na szczycie w sprawie żeglugi śródlądowej (Inland Navigation Summit, Industry Congress) zorganizowanym w Wiedniu w dn. 13-15 lutego br., Komisja Europejska przedstawiła dodatkowy argument przeciwko opcji polegającej na zawarciu umowy, a mianowicie, że zgodnie z traktatem żegluga śródlądowa leży całkowicie w zakresie kompetencji UE, a odpowiedzialność za nią nie może być przeniesiona na mocy innej umowy międzyrządowej. W tym miejscu należy nadmienić, iż żeglugę śródlądową w Europie charakteryzuje właśnie fakt, że zgodnie ze Zweryfikowaną Konwencją z Mannheim niektóre uprawnienia, w szczególności te dotyczące żeglugi na Renie, są zarezerwowane dla państw nadbrzeżnych tej rzeki. Ponadto państwa trzecie chcą także uczestniczyć w europejskim systemie prawnym, w odniesieniu do którego Wspólnota nie posiada oczywiście żadnych kompetencji.

6.6.2 Zawarcie umowy oczywiście oznaczałoby, że nawet kraje spoza UE mogłyby zostać objęte tym samym co państwa członkowskie systemem prawnym. Ponadto można byłoby zakładać „izby rzeczne”, posiadające różne uprawnienia. Na wodach UE wspólnotowe prawo w zakresie żeglugi śródlądowej nadal stosowałoby się w całości. Główną zaletą takiego rozwiązania byłaby możliwość zajmowania się i rozwiązywania kwestii ogólnoeuropejskich, a w umowach można by ustanawiać nowe uprawnienia, np. w zakresie infrastruktury.

Bruksela, 21 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego

COM(2005) 579 końcowy — 2005/0228 (COD)

(2006/C 185/19)

Dnia 31 stycznia 2006 r. Rada, działając zgodnie z art. 80 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2006 r. Sprawozdawcą był **Jan SIMONS**.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20-21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 21 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 71 do 3 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES w pełni popiera zamiar rozszerzenia zakresu rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 na operacje lotnicze, licencjonowanie członków załogi pilotującej oraz na statki powietrzne z państw trzecich; powierzenie całości działań regulacyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu lotniczego jednemu organowi zapewni większą skuteczność i bezpieczeństwo.

1.2 Jeśli chodzi o dodatkową certyfikację operatorów komercyjnych z państw trzecich, należy wyraźnie zapewnić Wspólnocie możliwość zawierania z państwami trzecimi dwustronnych umów o wzajemnym uznawaniu odpowiednich certyfikatów. EKES uważa, że należy również podjąć działania, które zagwarantują, że wszystkie państwa należące do ICAO będą wywiązywać się ze swych zobowiązań, dzięki czemu dodatkowa certyfikacja stanie się zbędna.

1.3 Dla zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego niezbędne jest wyposażenie EASA w większe środki na wypełnianie zadań, o których mowa we wniosku Komisji. Będzie to wymagać znacznie wyższego poziomu finansowania wspólnotowego, niż się obecnie planuje. Z drugiej strony połączenie zasobów na szczeblu unijnym może zaowocować znacznym ograniczeniem kosztów, nie tylko dla branży, lecz także dla rządów krajowych. Kwestia ta została pominięta we wniosku.

1.4 EKES jest przekonany, że dla zapewnienia jednakowego bezpieczeństwa wszystkim pasażerom na terytorium UE należy objąć definicją działalności komercyjnej również działalność prowadzoną z udziałem przedsiębiorstw oraz współwłaścicieli.

1.5 Ze względu na cele bezpieczeństwa, o których przypominają w szczególności punkty 1.1 i 1.4 niniejszej opinii, a także z uwagi na interes użytkowników, istotne jest, by EASA stwierdziła, iż włączenie zasad JAR-OPS do prawodawstwa wspólnotowego — poprzez zapowiedzianą zmianę rozporządzenia (EWG) nr 3922/91 lub za pomocą innej procedury —

będzie stanowiło rzeczywisty postęp i przyniesie wystarczający poziom harmonizacji w poszczególnych dziedzinach objętych zakresem jej kompetencji.

2. Wprowadzenie i streszczenie dokumentu Komisji

2.1 W roku 2002 na mocy rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiono wspólne zasady w dziedzinie lotnictwa cywilnego oraz utworzono Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA).

2.2 Podstawowym celem tego rozporządzenia jest ustanowienie i utrzymanie jednolitego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa lotniczego w Europie. Oprócz tego rozporządzenie ma służyć zapewnieniu jednolitego, wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego, ułatwieniu swobodnego przepływu towarów, osób i usług, wspieraniu efektywności kosztowej w procedurach rejestracyjnych i certyfikacyjnych oraz uniknięciu dublowania działań na szczeblu krajowym i europejskim, wspieraniu państw członkowskich w wykonywaniu zobowiązań wynikających z Konwencji chicagowskiej Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) oraz propagowaniu poglądów Wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

2.3 Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) w dziedzinach kompetencji przewidzianych w rozporządzeniu odpowiada w szczególności za:

- wspieranie Komisji w wykonywaniu zadań w zakresie tworzenia prawa;
- wspieranie Komisji w prowadzeniu inspekcji standaryzacyjnych w krajowych władzach lotniczych,
- wspieranie Wspólnoty i państw członkowskich w stosunkach z państwami trzecimi,
- udzielanie pomocy państwom członkowskim w wypełnianiu spoczywających na nich zobowiązań międzynarodowych,

- wydawanie warunków technicznych certyfikacji oraz materiałów poradnikowych,
- wydawanie certyfikatów typu oraz załączników do certyfikatów typu na produkty, części i wyposażenie lotnicze oraz zapewnianie ich stałej zdatości do lotu,
- wydawanie certyfikatów podmiotom prowadzącym działalność w zakresie projektowania, produkcji i serwisu z siedzibami poza terytorium państw członkowskich, podmiotom prowadzącym działalność w zakresie projektowania z siedzibami w państwach członkowskich oraz, na życzenie zainteresowanego państwa członkowskiego, podmiotom prowadzącym produkcję, a także prowadzenie stałej kontroli tych podmiotów.

2.4 Na krajowych władzach lotniczych w dalszym ciągu spoczywa odpowiedzialność za wydawanie indywidualnych certyfikatów zdatości do lotu oraz certyfikatów podmiotom i personelowi (z wyjątkiem firm projektowych) mającym siedzibę lub miejsce zamieszkania w ich kraju; będą to jednak czynić zgodnie ze wspólnymi zasadami i podlegać inspekcjom standaryzacyjnym przeprowadzanym przez EASA.

2.5 Powszechnie przyjmuje się⁽¹⁾, że dla zapewnienia skuteczności, bezpieczeństwa i standaryzacji niezbędne jest powierzenie wszystkich działań regulacyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego we Wspólnocie jednemu organowi (EASA).

2.6 W uzasadnieniu do wniosku Komisja przypomina, że od czasu wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1592/2001 we wrześniu 2002 r. Wspólnota dysponuje wyłącznymi kompetencjami w zakresie oceny zdatości do lotu i spełniania wymogów ochrony środowiska naturalnego przez produkty, części i wyposażenie lotnicze. Już w momencie przyjmowania obecnie obowiązującego rozporządzenia dostrzegano, że dla zagwarantowania jednolitego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa oraz zapewnienia równych warunków konkurencji wspólnotowym operatorom lotniczym należy poszerzyć jego zakres przedmiotowy o operacje lotnicze i przyznawanie licencji członkom załogi pilotującej.

2.7 Komisja przypomina, że włączenie zasad JAR-OPS do prawodawstwa Wspólnoty poprzez zapowiedzianą zmianę rozporządzenia nr 3922/91 (EU-OPS-1) oznaczać będzie bez wątpienia pewien postęp, lecz nie zapewni zadowalającego poziomu harmonizacji, ponieważ dotyczyć będzie jedynie komercyjnego transportu lotniczego. Pozostałe rodzaje statków powietrznych i operacji komercyjnych oraz operacje niekomercyjne nie będą objęte tymi wspólnymi zasadami, podobnie jak wydawanie licencji załogom pilotującym oraz statki powietrzne państw trzecich. Dlatego też przedłożono wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia nr 1592/2002.

2.8 Wniosek przewiduje również wprowadzenie wymogu certyfikacji dla operatorów komercyjnych z państw trzecich odbywających loty do UE.

2.9 16 listopada 2005 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) (COM (2005) 579 końcowy).

2.10 Przyjęcie wniosku pozwoliłoby poddać wspólnym zasadom wszystkie operacje lotnicze oraz wymogi certyfikacyjne dla wszystkich operatorów komercyjnych. Certyfikaty wydawałyby państwa członkowskie (krajowe władze lotnicze) lub — w odpowiednich przypadkach — EASA, która mogłaby także w razie potrzeby wydawać wytyczne operacyjne.

2.11 W przypadku operacji niekomercyjnych zasady zostaną dostosowane do stopnia złożoności danego statku powietrznego, bez przeprowadzania certyfikacji. Podmioty prowadzące operacje lotnicze z użyciem złożonych statków powietrznych będą musiały składać oświadczenia, że są w stanie spełnić podstawowe wymogi prowadzenia operacji lotniczych.

2.12 Proponowane rozporządzenie wprowadza w stosunku do większości pilotów pracujących na terytorium Wspólnoty wymóg posiadania licencji wydanej na podstawie wspólnych wymogów. Obowiązek certyfikacji opartej na wspólnych zasadach dotyczyć ma także organizatorów szkoleń, personelu szkolącego oraz urzędów szkoleniowych. EASA ma prowadzić inspekcje standaryzacyjne w krajowych władzach lotniczych odpowiedzialnych za kontrolę przestrzegania tych zasad, a na niej samej spoczywać ma obowiązek certyfikacji organizatorów i wyposażenia z państw trzecich.

2.13 W celu zapewnienia dostatecznego poziomu bezpieczeństwa wniosek zakłada nałożenie obowiązku przestrzegania wspólnych zasad działania także na statki powietrzne z państw trzecich odbywające loty na terytorium Wspólnoty. Operatorzy komercyjni z państw trzecich realizujący loty na terytorium Wspólnoty musieliby dodatkowo uzyskiwać certyfikaty.

2.14 Wniosek przewiduje również wprowadzenie pewnych zmian w działalności Agencji, w szczególności w funkcjonowaniu jej zarządu.

3. Uwagi ogólne

3.1 W europejskim lotnictwie niezbędne jest ustanowienie jednego organu regulacyjnego w dziedzinie bezpieczeństwa dla wszystkich rodzajów działalności w transporcie lotniczym w celu zapewnienia realizacji konsekwentnej i spójnej strategii w zakresie przepisów bezpieczeństwa na wspólnym rynku lotniczym. Skupienie odpowiedzialności za wszystkie działania regulacyjne w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego na jednym organie zapewniłoby większą skuteczność i bezpieczeństwo — trudno jest bowiem oddzielić od siebie poszczególne aspekty norm bezpieczeństwa. Dlatego EKES w pełni popiera zamiar rozszerzenia zakresu rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 na operacje powietrzne, wydawanie licencji członkom załogi pilotującej oraz na statki powietrzne z państw trzecich.

⁽¹⁾ Należy tu wspomnieć o opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, sprawozdawca — hr. Alexander von Schwerin (Dziennik Urzędowy C 221, 7.8.2001, str. 0038-0044).

3.2 Należy zapewnić bezpieczeństwo statków powietrznych z państw trzecich odbywających loty na terytorium Wspólnoty. Niezbędne jest również przywrócenie jednakowych warunków konkurencji w stosunku do innych obszarów na świecie, gdzie wymóg ten nakładany jest na unijne linie lotnicze odbywające loty do takich państw (tj. USA) i wykorzystywany był do zapewniania w nieuczciwy sposób przewagi konkurencyjnej własnym liniom lotniczym, na szkodę linii unijnych. Równocześnie, jeśli chodzi o dodatkową certyfikację operatorów komercyjnych z państw trzecich, należy wyraźnie zapewnić Wspólnocie możliwość zawierania z państwami trzecimi dwustronnych umów o wzajemnym uznawaniu odpowiednich certyfikatów, aby zapobiec obciążaniu międzynarodowych linii lotniczych ponad miarę obowiązkiem uzyskiwania dodatkowych certyfikatów. EKES uważa więc, że należy również podjąć działania, które zagwarantują, że wszystkie państwa należące do ICAO będą wywiązywać się ze swych zobowiązań, dzięki czemu dodatkowa certyfikacja stanie się zbędna.

3.3 Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) musi uzyskać niezbędne unijne środki publiczne na wypełnianie dodatkowych obowiązków w dziedzinie bezpieczeństwa, a w szczególności na prowadzenie dostatecznej liczby kontroli standaryzacyjnych we wszystkich krajowych władzach lotniczych we Wspólnocie, dokonywanie analiz bezpieczeństwa oraz dbanie o zachowanie konkurencyjności Europy w stosunku do reszty świata. Dla zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego niezbędne jest zatem wyposażenie EASA w większe środki na wypełnianie tych zadań. Będzie to wymagać znacznie większego finansowania wspólnotowego, niż się obecnie planuje.

3.4 Pozyskiwanie zasobów i personelu dla EASA wymaga stopniowego ograniczania liczby osób zatrudnianych w krajowych władzach lotniczych; jest to warunek osiągnięcia planowanych oszczędności oraz zapobieżenia zwiększeniu kosztów dla branży lotniczej i linii lotniczych w UE. Połączenie zasobów na szczeblu unijnym może umożliwić znaczne ograniczenie kosztów nie tylko przedstawicielom branży, lecz także rządowi krajowemu — pod warunkiem, że opracowany zostanie plan określający przyszłe zadania krajowych władz lotniczych oraz liczebność personelu niezbędnego do ich funkcjonowania. Kwestia ta została pominięta we wniosku Komisji.

3.5 Niezwykle istotne jest przeanalizowanie zapowiedzianej zmiany rozporządzenia 3922/91 (EU-OPS-1)) pod kątem celów bezpieczeństwa i harmonizacji oraz opracowanie przyszłych przepisów wykonawczych EASA dotyczących operacji lotniczych w oparciu o wspólne, spójne podejście regulacyjne oraz jasne dane naukowe i dane dotyczące bezpieczeństwa.

3.6 Konieczne jest również zapewnienie płynnego przejścia z obecnych systemów krajowych (opartych na zasadach JAR-OPS-1) do nowego ustroju, jak również zagwarantowanie, że zmiany obecnie obowiązujących zasad ograniczą się do dostosowania ich do prawa wspólnotowego i nowych ram EASA.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Definicją działalności komercyjnej (art. 1) należy objąć również działalność prowadzoną na potrzeby własne przedsię-

biorstw oraz współwłaścicieli. W szczególności podmioty te powinny mieć obowiązek wykazania swoich uprawnień; powinny również podlegać identycznym przepisom wykonawczym. Wszystkim pasażerom na terytorium UE powinna przysługiwać taka sama ochrona bezpieczeństwa. Ponadto, ponieważ działalność tego rodzaju prowadzona bywa często przy wykorzystaniu złożonych statków powietrznych z napędem silnikowym (Boeing 737, Airbus A319) w tej samej przestrzeni powietrznej co działalność komercyjna, kwestią najwyższej wagi dla zapewnienia bezpieczeństwa jest to, by podlegała ona identycznym — i stosowanym w identyczny sposób — zasadom co działalność komercyjna.

4.2 Zapowiedziana zmiana rozporządzenia 3922/91 (EU-OPS-1) zakłada efektywną harmonizację wymogów w zakresie szkolenia dla personelu pokładowego z dziedziny bezpieczeństwa, jednak pozostawia kwestię wydawania certyfikatów w gestii państw członkowskich. Niektóre państwa członkowskie wydają wspomniane certyfikaty, inne jednak nie widzą takiej potrzeby. EASA powinna zatem sprawdzić, czy taki brak ujednolicenia w zakresie warunków wykonywania obowiązków przez załogi pokładowe mogłyby okazać się szkodliwy dla bezpieczeństwa pasażerów.

4.3 Co się tyczy zapowiedzianej zmiany rozporządzenia 3922/91 (EU-OPS-1 sekcja Q) należy dołożyć wszelkich możliwych starań, by system limitowania czasu lotu podlegał ocenie naukowej i medycznej EASA zgodnie z przepisami, które należałoby zamieścić w rozporządzeniu zmieniającym rozporządzenie EU-OPS-1 (3922/91), w odniesieniu do wszelkich problemów bezpieczeństwa, które EASA ewentualnie wykryje w toku wykonywania swych przyszłych funkcji kontrolnych.

4.4 Co się tyczy natomiast zarządu EASA (art. 25) oraz rady wykonawczej EASA, której powołanie przewidziano w rozporządzeniu (art. 28), nie wolno dopuścić do nadmiernego obciążenia agencji zbędnymi organami. Dlatego też w przypadku powołania rady wykonawczej funkcje zarządu powinny zostać ograniczone do roli zgromadzenia obradującego raz lub dwa razy w roku. W tym kontekście należy również dopilnować, by do rady tej nie byli wyznaczani przedstawiciele krajowych władz lotniczych, ponieważ mogłoby to prowadzić do konfliktów interesów z uwagi na fakt, że działalność krajowych władz lotniczych zależy m.in. od dochodów uzyskiwanych z sektora i dlatego przedstawiciele ci mogą nie być zainteresowani zwiększeniem skuteczności systemu EASA.

4.5 Propozycja wyznaczenia 4 przedstawicieli organu doradczego złożonego z przedstawicieli zainteresowanych stron do zarządu EASA (i jej rady wykonawczej) stanowi logiczną konsekwencję faktu, że EASA ma służyć sektorowi, z którego wpływy, w postaci różnych opłat, stanowią największą część budżetu agencji. Uwzględniając jednak znaczny wkład sektora w budżet EASA, logiczne byłoby przyznanie jego przedstawicielom w sprawach ogólnego funkcjonowania Agencji i związanych z nią zagadnień strategicznych podobnego prawa głosu jak pozostałym członkom wymienionych organów.

4.6 EKES przyjmuje, że zmiany w trybie powoływania dyrektora wykonawczego i innych dyrektorów (art. 30 lit. b) ust. 4) stanowią konsekwencję ogólnych zmian dotyczących wszystkich agencji UE. Niemniej jednak uważa, że w przypadku wysoko wyspecjalizowanych agencji w rodzaju EASA należałoby ponownie rozważyć tę propozycję, ponieważ uniemożliwia ona dalsze sprawowanie mandatu kandydatom, którzy pełnili go przez 10 lat, nawet jeśli osiągnęli dobre wyniki. Mogłaby ona wywołać niekorzystny skutek, uniemożliwiając EASA zatrudnienie najbardziej odpowiednich kandydatów.

4.7 Wydaje się, że w wykazie podstawowych wymogów w zakresie instruktażu teoretycznego (załącznik III pkt 1.i.1) pominięto kwestię wykorzystania w instruktażu płyt CD-ROM, choć jest to już w sektorze sprawdzona i stosowana na co dzień metoda szkolenia. Dlatego też treść tego punktu powinna otrzymać następujące brzmienie: „1.i.1 Instruktaż teoretyczny powinni prowadzić lub opracowywać odpowiednio wykwalifikowani instruktorzy.”

4.8 Należy także wprowadzić zmiany w zakresie podstawowych wymogów dotyczących korzystania z miejsc siedzących podczas operacji dokonywanych podczas lotu (załącznik IV pkt 3.a.3), nadając im następujące brzmienie: „Uwzględniając rodzaj statku powietrznego, przed startem i lądowaniem, podczas kołowania i każdorazowo, gdy zostanie to uznane za konieczne ze względów bezpieczeństwa, dowódca powinien dopilnować, aby wszyscy pasażerowie zostali prawidłowo rozmieszczeni na miejscach siedzących z zapiętymi pasami bezpieczeństwa.” Poprawka ta służyć ma dostosowaniu przepisów rozporządzenia do obowiązujących obecnie norm bezpieczeństwa, które z jednej strony zezwalają, by małe dzieci (w wieku poniżej dwóch lat) siedziały na kolanach opiekunów, z drugiej zaś (ze względów bezpieczeństwa) zakazują korzystania z miejsc leżących podczas startu, lądowania i kołowania (dopuszcza się korzystanie z nich wyłącznie podczas lotu dla zapewnienia dzieciom większej wygody).

4.9 W podstawowych wymogach dotyczących liczebności i składu załogi (załącznik IV pkt 7a) zniesiono, jak się wydaje, rozróżnienie na członków załogi pilotującej i personelu pokładowego. Wymogi dotyczące liczebności i składu załogi pilo-

tującej zostały już uregulowane w innych aktach, ponieważ zależą one od certyfikacji danego statku powietrznego (zob. załącznik IV pkt 4a w sprawie ograniczeń przewidzianych w instrukcji użytkowania) oraz limitów czasu lotu (zob. art. 15b ust. 3). W przypadku personelu pokładowego głównym kryterium przy ustalaniu minimalnej liczby są przepisy bezpieczeństwa JAR-OPS 1990.

4.10 Propozycja dotycząca programów bezpieczeństwa (załącznik IV pkt 8d ppkt iv), związana z zabezpieczeniem systemów elektronicznych i komputerowych przed celowym zakłóceniem pracy systemu lub jego uszkodzeniem, powinna zostać skreślona, ponieważ operatorzy linii lotniczych nie będą mogli spełnić takiego wymogu. Kwestia ta należy do dziedziny certyfikacji statków powietrznych i systemów (linie lotnicze powinny odpowiadać jedynie za przypadkowe zakłócenia, którym zapobiegać mają obowiązujące już instruktaże dotyczące zasad bezpieczeństwa i które nie stanowią problemu z punktu widzenia bezpieczeństwa).

4.11 Wniosek zdaje się przewidywać, że do realizacji poszerzonego zakresu zadań EASA wystarczy stworzenie w Agencji zaledwie 20 dodatkowych stanowisk (patrz str. 55 — Zasoby ludzkie ogółem). Dla porównania — obecnie w krajowych władzach lotniczych UE regulacjami w dziedzinie operacji oraz wydawania licencji członkom załogi pilotującej zajmuje się ok. 200 pracowników. Ponadto w obecnym systemie krajowym, koordynowanym przez wspólne władze lotnicze, przedstawiciele sektora udzielają dużego wsparcia przy opracowywaniu nowych zasad, co nie będzie już możliwe w systemie EASA. EKES jest głęboko przekonany, że 20 dodatkowych stanowisk w EASA okaże się zupełnie niewystarczających dla realizacji nowych zadań powierzonych tej agencji. Może to doprowadzić do dalszych opóźnień w istotnych działaniach regulacyjnych EASA (odczuwanych już dzisiaj w innych dziedzinach), co może zagrażać bezpieczeństwu oraz konkurencyjności unijnej branży lotniczej. Podobnie i w kwestii inspekcji standaryzacyjnych EASA w krajowych władzach lotniczych oraz analiz bezpieczeństwa w nowych dziedzinach kompetencji niezbędne są znacznie większe zasoby dla zapewnienia jednolitego poziomu nadzoru nad bezpieczeństwem.

Bruksela, 21 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND