

Dziennik Urzędowy C 256

Unii Europejskiej

Tom 50

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

27 października 2007

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

REZOLUCJE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

436. sesja plenarna w dniach 30 i 31 maja 2007 r.

2007/C 256/01

Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 21-22 czerwca 2007 r. — plan działania dotyczący procesu konstytucyjnego”

1

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

437. sesja plenarna w dniach 11 i 12 lipca 2007 r.

2007/C 256/02

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków prawa karnego mających na celu zapewnienie egzekwowania praw własności intelektualnej COM(2005) 276 wersja ostateczna — 2005/0127 (COD)

3

2007/C 256/03

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie potencjału przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich (strategia lizbońska)

8

2007/C 256/04

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie inwestycji w wiedzę i innowacje (strategia lizbońska)

17

2007/C 256/05

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta COM(2006) 744 wersja ostateczna

27

PL

Cena:
26 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2007/C 256/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do lusterek wstecznych kołowych ciągników rolniczych lub leśnych (wersja skodyfikowana) COM(2007) 236 wersja ostateczna — 2007/0081 (COD)	31
2007/C 256/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie definicji polityki energetycznej dla Europy (strategia lizbońska)	31
2007/C 256/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie — wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności wspólnotowego systemu kolei (wersja skodyfikowana) — wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową — wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych COM(2006) 783 wersja ostateczna — 2006/0273 (COD) — COM(2006) 785 wersja ostateczna — 2006/0274 (COD) — COM(2006) 784 wersja ostateczna — 2006/0272 (COD)	39
2007/C 256/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych COM(2006) 852	44
2007/C 256/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie zastosowań nawigacji satelitarnej COM(2006) 769 wersja ostateczna	47
2007/C 256/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Ramowy program energetyki jądrowej przedstawiony zgodnie z artykułem 40 Traktatu Euratom do zaopiniowania Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu” COM(2006) 844 wersja ostateczna	51
2007/C 256/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie kodeksu postępowania dla Konferencji Linii Żeglugowych COM(2006) 869 wersja ostateczna — 2006/0308 (COD)	62
2007/C 256/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie identyfikacji radiowej (RFID)	66
2007/C 256/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Galileo na rozdrożu — realizacja europejskich programów GNSS” COM(2007) 261 wersja ostateczna	73
2007/C 256/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie codwuletniego sprawozdania z postępów prac nad realizacją strategii zrównoważonego rozwoju UE	76
2007/C 256/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk dotyczących środków ochrony roślin COM(2006) 778 wersja ostateczna — 2006/0258 (COD)	86
2007/C 256/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Innowacje: wpływ na przemiany w przemyśle i rola EBI”	88
2007/C 256/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zatrudnienie grup priorytetowych (strategia lizbońska)”	93
2007/C 256/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego	102

2007/C 256/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Flexicurity (wymiar elastyczności wewnętrznej — negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego jako narzędzia regulowania i reformowania rynków pracy)” 108
2007/C 256/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zatrudnienie i przedsiębiorczość — rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci” 114
2007/C 256/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zdrowie a migracja 123
2007/C 256/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie euroregionów 131
2007/C 256/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosunków między UE a Ameryką Środkową 138
2007/C 256/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Promowanie przedsiębiorczości kobiet w regionie eurośródziemnomorskim” 144

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

436. SESJA PLENARNA W DNIACH 30 I 31 MAJA 2007 R.

Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 21-22 czerwca 2007 r. — plan działania dotyczący procesu konstytucyjnego”

(2007/C 256/01)

Na posiedzeniu w dniu 29 maja 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego postanowiło przedstawić rezolucję w sprawie planu działania dotyczącego procesu konstytucyjnego jako wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 21-22 czerwca 2007 r.

Na sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 171 do 18 — 16 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą rezolucję:

1. EKES zdecydowanie potwierdza swoje stanowisko wyrażone w opiniach w sprawie traktatu konstytucyjnego z 24 września 2003 r. ⁽¹⁾, z 28 października 2004 r. ⁽²⁾ i w opinii z 17 maja 2006 r. ⁽³⁾, a także w rezolucji z 14 marca 2007 r. przyjętej z okazji 50. rocznicy podpisania traktatów rzymskich ⁽⁴⁾. We wszystkich tych dokumentach EKES deklaruje swoje pełne poparcie dla konwencjonalnej metody oraz dla uzyskanego rezultatu.

2. EKES nadal popiera traktat konstytucyjny, który w zasadniczy i pozytywny sposób odbiega od wszystkich wcześniejszych dokumentów instytucjonalnych opracowanych przez różne konferencje międzyrządowe w ramach rewizji traktatów rzymskich: powstał on przy współudziale krajowych i europejskich parlamentarzystów w ramach swobodnej debaty publicznej; w jednym dokumencie streszcza on w usystematyzowany sposób całość dorobku polityczno-instytucjonalnego, jaki rozwinął się od czasu ustanowienia Wspólnot Europejskich; zawiera on dyspozycje dotyczące koniecznych reform instytucjonalnych i proceduralnych systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, określa cele, do jakich UE powinna dążyć, wskazuje wartości, na jakich powinny się opierać różne dziedziny prowadzonej przez nią polityki oraz kodyfikuje prawa podstawowe, które Wspólnota musi respektować i chronić.

3. Wszystkie powyższe cechy sprawiły, iż uzasadnione było nazwanie projektu opracowanego przez Konwent „Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy”. Jednak ze względu na liczne nieporozumienia w niektórych państwach członkowskich miano „konstytucja” zostało jednak odrzucone. EKES nie sprzeciwia się nadaniu nowemu traktatowi innej nazwy. Od nazwy ważniejsza jest bowiem treść.

4. Jako instytucja reprezentująca zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, EKES utrzymuje swoje poparcie dla traktatu konstytucyjnego, kierując się następującymi względami, przyczyniającymi się do wzmocnienia demokratycznej legitymacji Unii:

— zwiększeniem kompetencji Parlamentu Europejskiego poprzez objęcie procedurą współdecyzji nowych dziedzin;

— większym zaangażowaniem w działania Unii Europejskiej parlamentów krajowych poprzez uprawnienie ich do monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości;

— zwiększeniem przejrzystości obrad Rady Unii Europejskiej;

— zwiększeniem roli niezależnego dialogu społecznego i uznaniem partnerów społecznych za podmioty uczestniczące w procesie integracji europejskiej;

⁽¹⁾ Opinia na konferencję międzyrządową (CESE 1171/2003). Dz.U. C 10 z 14.1.2004.

⁽²⁾ Opinia w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Dz.U. C 120 z 20.5.2005.

⁽³⁾ Opinia EKES-u z 17 maja 2006 r. „Wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 15-16 czerwca 2006 r. — okres refleksji”. Dz.U. C 195 z 18.8.2006.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 161 z 13.7.2007.

— uznaniem znaczenia demokracji uczestniczącej między innymi poprzez zobowiązanie instytucji europejskich do prowadzenia przejrzystego i regularnego dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i obywatelami Unii;

— w tym samym duchu, wprowadzeniem prawa europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

5. EKES przypomina, że zgromadzeni na posiedzeniu Rady Europejskiej szefowie państw lub rządów wszystkich państw członkowskich zaakceptowali traktat konstytucyjny i uroczystie go podpisali 29 października 2004 r. w Rzymie. Od tego czasu traktat konstytucyjny ratyfikowało również dwie trzecie państw członkowskich o łącznej ludności stanowiącej wyraźną większość obywateli Unii Europejskiej. EKES nalega zatem, by traktat konstytucyjny pozostał podstawą do dalszych dyskusji w sprawie rozwiązania obecnego kryzysu.

6. EKES popiera zamiar niemieckiej prezydencji, by przy okazji posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 21-22 czerwca 2007 r. przedstawić plan przyszłych działań na rzecz rozwiązania kryzysu, oraz przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż w deklaracji berlińskiej z 25 marca 2007 r. jako termin wejścia w życie nowego traktatu ustalono wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.

7. Oznacza to, że do końca 2007 r. krótkotrwała konferencja międzyrządowa musi przyjąć zmiany do aktualnego projektu niezbędne do osiągnięcia nowego konsensusu. Mandat owej konferencji międzyrządowej musiałby zatem precyzyjnie wymienić tę niewielką liczbę postanowień, w odniesieniu do których byłoby dopuszczalne ponowne otwarcie obrad. Wyniki tego procesu musiałby zostać ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie w ciągu 2008 r.

8. Efektem wznowionych obrad musi być zachowanie istoty ustaleń poczynionych przez Konwent Europejski, a następnie jednomyślnie przyjętych przez szefów państw i rządów. Należą tutaj przede wszystkim innowacje instytucjonalne i procedu-

ralne, jak również wiążący charakter Karty praw podstawowych. Oznacza to, że należy zachować część I (cele, instytucje, struktura Unii), część II (Karta praw podstawowych Unii) oraz część IV (postanowienia ogólne i końcowe). Część III obejmuje zasadniczo postanowienia obowiązujących traktatów odnoszące się do polityk Unii Europejskiej, które nie muszą konieczne być elementem nowego traktatu. Postanowienia instytucjonalne i proceduralne zawarte w części III, o ile wykraczają poza dotychczas obowiązujące prawo, powinny zostać włączone do części I.

9. EKES będzie w konstruktywny sposób towarzyszyć pracom konferencji międzyrządowej. Podkreśla on jednak, że pomimo spodziewanego krótkiego czasu trwania konferencji międzyrządowej oraz jej ograniczonego mandatu, należy umożliwić organizacjom społeczeństwa obywatelskiego uczestnictwo w charakterze doradców. Komitet gotów jest organizować, we współpracy z prezydencją Rady, odpowiednie spotkania informacyjno-konsultacyjne. W tym zakresie może się on oprzeć na zdobytych w trakcie prac Konwentu Europejskiego pozytywnych doświadczeniach ze współpracy z prezydium Konwentu oraz Parlamentem Europejskim.

10. Istnieje pilna potrzeba szybkiego zakończenia obecnego kryzysu poprzez przyjęcie traktatu, który odpowiadać będzie wymaganiom Unii łączącej 27 państw członkowskich. Nowe wyzwania sprawiają bowiem, iż Unia Europejska musi porozumieć się w sprawie nowych polityk i podjąć dalekowzroczne decyzje dotyczące przede wszystkim dalszego rozwoju europejskiego modelu społecznego, którego elementem składowym są usługi użyteczności publicznej, i wzmacniania społecznego wymiaru integracji europejskiej, radzenia sobie z negatywnymi skutkami globalizacji wszystkich powiązań gospodarczych, społecznych i kulturowych, wspierania wzrostu gospodarczego i wzmacniania konkurencyjności, przeciwdziałania zmianom klimatu, zapewniania zaopatrzenia w energię, pokonywania problemów związanych z imigracją oraz zwalczania ubóstwa i marginalizacji społecznej.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

437. SESJA PLENARNA W DNIACH 11 I 12 LIPCA 2007 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków prawa karnego mających na celu zapewnienie egzekwowania praw własności intelektualnej

COM(2005) 276 wersja ostateczna — 2005/0127 (COD)

(2007/C 256/02)

Dnia 21 września 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 76 do 3 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet będzie zwracał uwagę na skoordynowane wdrażanie dyrektywy z 2004 r. i obecnego zmodyfikowanego wniosku dotyczącego dyrektywy, a także dodatkowych stosownych decyzji ramowych, aby z czasem sprawdzić skuteczność działania walki z podrabianiem i międzynarodowymi sieciami fałszerzy, w tym także poza obszarem wspólnotowym.

1.2 Popierając ogólne podejście wyrażone w proponowanych przepisach, Komitet zwraca się do Komisji o rozpatrzenie uwag zawartych w niniejszej opinii, która sugeruje skupienie się głównie na współpracy karnej i celnej w stosunku do przedsięwzięć w dziedzinie masowego podrabiania, wysiłkach celem ich zwalczania, a także na podrabianiu popełnianym przez organizacje przestępcze lub w wypadku, gdy czyny te spowodowały zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa ludzkiego.

1.3 Komitet w szczególności pragnie, by dyrektywa dotyczyła ogółu praw własności przemysłowej, a zatem nie wyłączała patentów wynalazczych, które dla przemysłu europejskiego stanowią dziedzinę najważniejszą.

1.4 EKES podkreśla nieścisłość niektórych pojęć prawnych, takich jak „skala handlowa” czy też „charakter handlowy” czynów zabronionych, które znajdują się w przedmiotowym wniosku dotyczącym dyrektywy. Niejasności te są sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa karnego, które stanowią, by zakres przestępstwa był obiektywny i określony jasno i ściśle. EKES wypowiada się także przeciw sposobowi określenia kar przewidzianych w art. 2 wniosku dotyczącego dyrektywy, gdyż uważa, że należałoby przygotować ogólne ramy sankcji karnych (ograniczając się do przewidzenia kar pozbawienia wolności i kar pieniężnych czy grzywny), pozostawiając ustalenie konkretnych kar w wyłącznej kompetencji prawodawstwa krajowego.

2. Wprowadzenie

2.1 W dokumencie MEMO/05/437 z 23 listopada 2005 r., w którym streszczono komunikat Komisji z tego samego dnia, Komisja wyraża zadowolenie z wyroku Trybunału Sprawiedliwości, w którym uznał on kompetencje Wspólnoty w zakresie przyjmowania zniechęcających i proporcjonalnych środków prawa karnego w celu zapewnienia stosowania standardów związanych z polityką wspólnotową zapisanych w TWE.

2.2 W komunikacie Komisja przedstawia własny sposób interpretacji wyroku z 13 września 2005 r., w którym Trybunał stwierdził nieważność decyzji ramowej w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne. Zdaniem Komisji, Trybunał uznał, że Wspólnota jest kompetentna podejmować środki związane z prawem karnym konieczne dla zapewnienia skutecznego stosowania prawa wspólnotowego. Zakres tego wyroku wykracza, zdaniem Komisji, daleko poza dziedzinę środowiska i obejmuje wszystkie polityki wspólnotowe oraz wolności podstawowe uznane w traktacie. Wprowadzenie sankcji karnych do prawa wspólnotowego powinno być umotywowane należycie uzasadnioną potrzebą oraz powinno odbywać się w poszanowaniu ogólnej spójności prawa karnego Unii.

2.3 Taka szeroka interpretacja orzeczenia dotyczącego środowiska nie uzyskała jednogłośniego poparcia państw członkowskich i gremiów prawniczych. Rozpowszechnione jest wśród nich zdanie, że czyny zabronione pod groźbą kary i zakres odpowiadających im sankcji karnych są kwestią generalnie objętą zasadą pomocniczości i że ich ewentualna harmonizacja na szczeblu UE wchodzi w zakres przewidzianej w TUE międzyrządowej współpracy sądowej.

2.4 Należy podkreślić, że z interpretacją taką zgadza się w dużej mierze Parlament Europejski, gdyż decyzje w dziedzinach, które mogą być objęte wspólnotowymi kompetencjami karnymi, nie zależałyby już wyłącznie od jednomyślności państw członkowskich w Radzie UE, lecz od większości kwalifikowanej w ramach procedury współdecyzji z udziałem Parlamentu; w ten sposób kompetencje Parlamentu jako współ-prawodawcy poszerzają się ⁽¹⁾.

2.5 Jednakże chodzi tu o znaczne rozszerzenie kompetencji wspólnotowych o orzecznictwo, a ryzyko rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy instytucjami mogłoby, między innymi, opóźnić przyjęcie prawa zawierającego środki karne, lub też ograniczyć *a posteriori* ich zakres stosowania, przykładowo w następstwie nowych postępowań sądowych czy ugód. W przypadku tego wniosku o dyrektywę kwestia ewentualnego włączenia patentów wynalazczych w zakres ochrony prawem karnym pozostaje otwarta, jako że Parlament uznaje, że orzeczenie Trybunału dotyczy wyłącznie praw wspólnotowych, natomiast w rozumieniu Komisji dotyczy ono wszystkich, wspólnotowych i krajowych, praw własności intelektualnej.

3. Tekst proponowany przez Komisję

3.1 Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy COM(2006) 168 wersja ostateczna ma na celu określenie przekrojowych zharmonizowanych ram w dziedzinie prawa karnego, aby zapewnić przestrzeganie praw własności przemysłowej, literackiej i artystycznej, a także praw pokrewnych na dobrach niematerialnych (znanych pod wspólną nazwą „własności intelektualnej”).

⁽¹⁾ Opt in Zjednoczonego Królestwa i Irlandii oraz wyjątek w stosunku do Danii, nie stanowiłyby już przeszkody legislacyjnej, tak jak w przypadku inicjatyw dotyczących trzeciego filaru.

Wniosek dotyczy rynku wewnętrznego, a wnioskodawca powołuje się na konieczność interwencji na szczeblu europejskim w tej dziedzinie, z poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności. Podstawą prawną wniosków jest art. 95 TWE.

3.2 Wniosek dotyczący dyrektywy ustala ogólne ramy prawa karnego, określając chronione „prawa własności intelektualnej”, naruszenia tych praw i maksymalne sankcje karne celem zharmonizowania, w ramach rynku wewnętrznego, ścigania karnego podrobienia dóbr materialnych, usług i twórczości intelektualnej i artystycznej chronionych przez prawodawstwo europejskie i prawa krajowe, a także przez znaczące konwencje międzynarodowe, w szczególności porozumienie TRIPS ⁽²⁾, zawarte w 1994 r. w ramach WTO i zawierające przepisy dotyczące sankcji karnych ⁽³⁾ za naruszenie pewnych praw chronionych.

3.3 Jedna z dyrektyw przyjętych w 2004 r. określa już ramy ochrony prawnej przed kopiowaniem, piractwem i podrabianiem ⁽⁴⁾ na skalę handlową; szczegółowa lista praw chronionych na mocy art. 2 tej dyrektywy została opublikowana przez Komisję w osobnym oświadczeniu ⁽⁵⁾. Chodzi o własność przemysłową (patenty wynalazcze i dodatkowe certyfikaty, certyfikaty użyteczności, marki, oznakowania pochodzenia, projekty i modele, nowe gatunki roślin) oraz prawa autorskie i prawa pokrewne, a także prawa *sui generis* wywodzące się z prawa wspólnotowego dotyczące topografii układów elektronicznych i baz danych. Są to prawa wyłączne, prawnie traktowane jako część praw na dobrach niematerialnych. Część tych praw należy do wspólnotowego dorobku prawnego lub nawet jest przedmiotem zorganizowanej, materialnej ochrony na szczeblu wspólnotowym (projekty i modele, marki, nowe gatunki roślin) ⁽⁶⁾. Inne, jak patenty wynalazcze, podlegają wyłącznie prawu krajowemu, w oczekiwaniu na wprowadzenie patentu europejskiego, którego domagają się wszystkie branże przemysłowe. Pod usankcjonowanym pojęciem własności intelektualnej kryje się zatem niezwykle heterogeniczna dziedzina praw niematerialnych, o znacznie zróżnicowanej naturze i porządku prawnym.

3.4 Państwa członkowskie związane są zobowiązaniami TRIPS, co wymaga wdrożenia odpowiednich praw krajowych w dziedzinie ścigania i sankcji karnych za podrabianie na skalę handlową. Pozostawia się im jednakże pewną dowolność interpretacji; poza tym niektóre kraje, wśród których są też państwa członkowskie UE, nie wprowadziły jeszcze sankcji karnych proporcjonalnych do wykroczeń przeciw prawu własności intelektualnej popełnionych na ich obszarze. Dyrektywa z 2004 r. pozwala ofiarom naruszenia ich praw na otrzymanie zadośćuczynienia, stwarzając zobowiązania dla państw członkowskich w dziedzinie dochodzenia, procedury, konfiskaty ⁽⁷⁾ i wyrównania szkód celem zharmonizowania stosowanego prawa i walki

⁽²⁾ Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej.

⁽³⁾ Art. 61 TRIPS.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2004/48/WE w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej.

⁽⁵⁾ Oświadczenie 2005/295/WE Komisji dotyczące interpretacji art. 2 wspomnianej dyrektywy.

⁽⁶⁾ Ze znaczącym wyjątkiem patentu wspólnotowego, który jeszcze nie istnieje (przypis autora).

⁽⁷⁾ Decyzja ramowa Rady 2005/212/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa (podrabianie, piractwo) (Dz.U. L 68 z 15.3.2005).

z organizacjami przestępczymi⁽⁸⁾, bardzo aktywnymi w omawianej dziedzinie. Jednakże dyrektywa ta dotyczy wyłącznie procedury i sankcji cywilnych, handlowych i administracyjnych, dążąc głównie do wyrównania szkód wyrządzonych właścicielom praw, którzy wnieśli skargi przeciwko podrobieniom, a pewne państwa członkowskie nie dokonały jeszcze transpozycji!

3.5 Ochrona „własności intelektualnej” jest zapisana w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a także w Karcie Praw Podstawowych UE, uroczystej deklaracji przyjętej w Nicei w grudniu 2000 r. Przewidziana jest również ochrona na szczeblu międzynarodowym, zagwarantowana konwencjami zawartymi w ramach odpowiednich wyspecjalizowanych agend ONZ (WIPO, UNESCO) lub w ramach porozumień regionalnych (konwencja monachijska z 1973 r., na mocy której powstał Europejski Urząd Patentowy i patent europejski). Jedynie TRIPS zawiera jak dotąd minimalne sankcje karne. Wniosek Komisji ma na celu wniesienie pewnej harmonizacji wspólnotowej, zobowiązując państwa członkowskie do wprowadzenia sankcji karnych w ich prawie krajowym i określając wspólne rodzaje czynów zabronionych pod groźbą kary i rodzaje kar.

3.6 Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy ma zatem na celu zbliżenie poziomu kar za naruszenia praw własności intelektualnej w zakresie kar więzienia, grzywny i konfiskaty. Chodzi o ustalenie zasad w zakresie kompetencji sądów, aby, w przypadku gdy czyny zabronione pod groźbą kary dotyczą wielu państw członkowskich, w miarę możliwości scentralizować postępowanie w jednym państwie członkowskim i ułatwić dochodzenie. Proponuje się też, by ofiary lub przedstawiciele ofiar aktywnie uczestniczyli w dochodzeniach.

3.7 Podstawowa zmiana w stosunku do poprzednich wniosków polega na ustaleniu wymiaru i rodzaju sankcji karnych stosowanych w przypadku czynów polegających na naruszeniu praw własności intelektualnej, również określonych w tym wniosku.

3.8 Osoby fizyczne odpowiedzialne za czyny zabronione pod groźbą kary, o których mowa w art. 3 dyrektywy, powinny podlegać najwyższej karze co najmniej 4 lat pozbawienia wolności, jeśli działały w ramach organizacji przestępczej lub jeśli czyny te spowodowały zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa ludzkiego (art. 2 ust. 1).

3.9 Osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za czyny zabronione pod groźbą kary określone w art. 3 dyrektywy powinny podlegać sankcjom skutecznym, proporcjonalnym i odstraszcającym polegającym na grzywnach o maksymalnej wysokości co najmniej 100 000 EUR (300 000 EUR w przypadkach poważnych, zgodnie z art. 2 ust.1, bez uszczerbku dla stosowania surowszych kar, w szczególności w przypadku zagrożenia śmiercią lub kalectwem).

3.10 Prawo krajowe powinno przewidywać konfiskatę podrobionych produktów, korzyści i narzędzi związanych z przestępstwem, przynajmniej w poważnych przypadkach (przestępstwo zorganizowane, zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzkiego, art. 3).

⁽⁸⁾ Projekt decyzji ramowej Rady dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej. Proceder podrobienia może się więc wiązać z finansowaniem sieci terrorystycznych; pranie pieniędzy pochodzących z podrobienia stanowi także czyn przestępczy, który należy zwalczać z całą mocą.

3.11 W zmienionym wniosku dotyczącym dyrektywy umożliwia się państwom członkowskim zastosowanie wyższego niż ustalony wymiaru kar.

3.12 Po wycofaniu wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady, który towarzyszył początkowemu wnioskowi, Komisja planuje zastosować podejście horyzontalne w stosunku do procedur karnych przyjętych 23 grudnia 2005 r., których przedmiotem jest podtrzymanie współpracy sądowej i sprowadzenie skali środków karnych stosowanych w poszczególnych państwach do zbliżonego poziomu, celem umożliwienia uruchomienia Eurojustu⁽⁹⁾.

3.13 Wszczęcie dochodzenia lub ścigania należy do państw członkowskich; nie może ono zależeć wyłącznie od skargi wniesionej przez ofiary.

4. Uwagi ogólne Komitetu

4.1 Komitet stwierdza coraz szersze używanie mglistego pojęcia, jakim jest „własność intelektualna”, będącego pomieszaniem różnych ścisłych pojęć prawnych, różnych zasad ochrony i użytkowania; termin ten został jednakże usankcjonowany prawem europejskim i międzynarodowym. Charakter, czas obowiązywania i zakres każdego z omawianych praw niematerialnych znacznie się różnią, każde z nich należy do odrębnego systemu praw o różnym zakresie terytorialnym oraz związane jest ze specyficznymi instytucjami rejestrującymi lub zapewniającymi ochronę, a ponadto interpretacja naruszenia tych praw może być różna w różnych krajach i w niektórych przypadkach podlega raptownym zmianom.

4.2 W wielu państwach członkowskich takie działania jak analizowanie składu lekarstw (bez wykorzystania wyników ani ich publikacji), odwrotna inżynieria oprogramowania czy elektroniki w celu uzyskania interoperacyjności, czy egzekwowanie należnego prawa, takiego jak prawo do kopiowania na prywatny użytek, poprzedzone usunięciem zabezpieczenia przed kopiowaniem (najczęściej dość słabego), mogą zostać zakwalifikowane jako podrobienie lub nielegalne kopiowanie; mogą za to grozić bardzo surowe kary, nawet jeśli działania te nie są prowadzone w celach handlowych i nie mają związku z działalnością przestępczą.

4.2.1 Komitet opowiedział się już za skoordynowaną na poziomie wspólnotowym walką z różnymi formami podrobienia na skalę handlową uderzającymi w gospodarkę europejską, oraz za karaniem różnych wykroczeń przeciwko własności przemysłowej i prawom autorskim⁽¹⁰⁾, które powodują znaczne straty dla gospodarki europejskiej. Masowe podrobienie jest często dziełem organizacji przestępczych lub zorganizowanych band i może zagrażać zdrowiu, bezpieczeństwu lub życiu ludzkiemu; w tym przypadku powinno to stanowić okoliczność obciążającą przy określaniu sankcji karnych. Projekt dyrektywy powinien zawierać zasadę zaostrzenia kary w przypadku wszelkich okoliczności obciążających w zakresie podrobienia.

⁽⁹⁾ COM(2005) 696 wersja ostateczna.

⁽¹⁰⁾ Patrz opinia sprawozdawcy H. MALOSSE'A (Dz.U. C 221 z 7.8.2001).

4.2.2 Jak w przypadku dyrektywy z 2004 r. Komitet popiera fakt, że przewidywana harmonizacja dotyczy wyłącznie naruszeń prawa popełnionych na skalę handlową, a więc mogących mieć znaczny wpływ na wspólny rynek. Użyteczne byłoby jednak lepsze zdefiniowanie tego charakteru „handlowego”, precyzując na przykład, że podrobione produkty lub usługi przeznaczone są do sprzedaży w dużych ilościach, co może spowodować znaczne straty ekonomiczne, lub że są niebezpieczne dla ludzi niezależnie od sprzedanej ilości, bądź że — w każdym przypadku — osoby popełniające tego rodzaju przestępstwa dążą do uzyskania nielegalnej korzyści finansowej. Zastosowanie sankcji karnych oznacza, że wyraźnie naruszony został porządek publiczny. Naruszenie to może być różne co do zakresu i powagi; skala przestępstw i kar musi być proporcjonalna do naruszenia. Można się jednak zastanawiać, czy rozróżnienie między „naruszeniem na skalę handlową” prawa własności intelektualnej” i „poważnym naruszeniem” oraz proponowane kary odpowiadają zasadzie proporcjonalności właściwej prawu karnemu. Poza tym prywatna wymiana plików przez internet lub odtwarzanie (albo remiks utworów muzycznych), czy też prezentacja dzieł materialnych i intelektualnych w kręgu rodzinnym lub prywatnym, albo celem badań i przeprowadzania doświadczeń są z założenia wykluczone z zakresu stosowania proponowanego prawodawstwa. Wykluczenie to powinno być jasno wskazane.

4.2.3 Komitet przypomina, że prawa niematerialne, których dotyczy podrabianie, nie są prawami nieograniczonymi. Każde z tych praw ma swe specyficzne cechy i każde przyznaje zasadniczo wyłączność i czasowy monopol na eksploatację, której czas trwania i zasięg geograficzny są zmienne; oznacza to, że wprowadza środki ochronne ograniczone w czasie (w dziedzinie patentów — w zamian za publikację wynalazków; w dziedzinie praw autorskich — związane ze stworzeniem dzieła). Jednakże posiadacze licencji i użytkownicy dzieł umysłu korzystający legalnie lub w dobrej wierze z produktów i usług mają również prawa, w przypadku niektórych licencji bardzo szerokie⁽¹⁾. Natomiast prawo krajowe, w wielu wypadkach, zawiera w swym obecnym stanie niespójności i uprzywilejowuje często jednostronnie prawa producentów, dystrybutorów i przemysłu w stosunku do praw konsumentów. Dążenie do wprowadzenia ciężkich sankcji karnych do prawa krajowego wielu państw zdaje się odpowiadać tej deformacji. W ten sposób dochodzi do sytuacji paradoksalnej, gdy maksymalna wysokość sankcji przewidzianych we wniosku za naruszenie praw na skalę handlową może okazać się równa lub nawet niższa niż sankcje za naruszenie indywidualne!

4.2.4 Komitet pragnąłby, aby rozpoczęto z inicjatywy Komisji — np. poprzez pogłębione badania porównawcze krajowych systemów prawa po transpozycji — faktyczny przegląd krajowego prawa karnego w stosunku do prawa wspólnotowego, celem rzeczywistej harmonizacji na skalę europejską. Byłoby to szczególnie pożądane w dziedzinie praw autorskich i powiązanych z nimi praw, gdyż odpowiadające im prawodawstwo staje się coraz bardziej zaostrzone, co prowadzi do nieproporcjonalnych poziomów sankcji i kar, bez rzeczywistej potrzeby, jako że komercyjne modele dystrybucji dzieł przechodzą głębokie przemiany, co na krótką metę prowadzi do zaplanowanej likwidacji DRM (zabezpieczenia przed kopiowaniem), a także dlatego, że opodatkowanie nośników w dużym

stopniu rekompensuje posiadaczom praw istnienie pirackich kopii.

4.3 Uwagi szczegółowe

4.3.1 Komitet wolałby, by podano dokładniejszą definicję charakteru przestępstwa „nakłaniania” w odniesieniu do przestępstw podrabiania wyrobów czy usług chronionych prawem własności intelektualnej. Czyn zagrożony karą zawiera element umyślności ze strony tego, który go popełnia lub jego współprawców: TRIPS mówi o umyślnie dokonanym podrobieniu, a dyrektywa o czynie zamierzonym, umyślnym. Przestępstwo zawiera również element materialny, którym jest dokonanie wykroczenia lub przynajmniej próba dokonania, równoważna z rozpoczęciem działania: oba elementy kumulują się. Sam zamiar nie jest wystarczający, by uchodzić za przestępstwo (chyba, że stworzy się policję myśli). Jednak nakłanianie do popełnienia przestępstwa zasadniczo nie może być uwzględnione, jeśli nakłaniający nie dostarcza narzędzi (najczęściej nielegalnych) mających służyć konkretnie popełnieniu danego przestępstwa. W związku z tym, z punktu widzenia Komitetu, zwykle dostarczenie sprzętu i ogólnie dostępnego oprogramowania lub dostępu do internetu nie może być uznane za współudział lub przestępstwo nakłaniania (które zachodzi wyłącznie w ściśle określonych w kodeksie karnym sytuacjach i jest zresztą trudne do udowodnienia), jeśli środki te zostały wykorzystane przez podrabiających. W prawodawstwie wspólnotowym wystarczającym powinno być pojęcie współnictwa, jako że kwestię współautorstwa szczegółowo reguluje prawodawstwo krajowe. W przeciwnym wypadku mogłoby to doprowadzić do czynów prawnie zabronionych pozbawionych elementu umyślności.

4.3.2 Bezprawne powielanie dzieł, modeli, technologii i wynalazków chronionych monopolem tymczasowym stanowi przestępstwo podrabiania. Należałoby trzymać się tej definicji i nie poszerzać jej o pojęcie piractwa (które z reguły polega na nielegalnym włamywaniu się do systemów informatycznych w celu przejścia nad nimi kontroli, wykradzenia danych lub zajęcia kanału przesyłania danych, najczęściej do celów nielegalnych). Piractwo jest czymś innym niż podrabianie, a przestępstwa powinny podlegać ścisłej interpretacji. Nieupoważnione wejście do systemu informatycznego, kradzież danych lub zajęcie kanału przesyłania danych oraz naruszanie życia prywatnego powinny oczywiście podlegać odpowiedniej karze; przestępstwa te nie stanowią jednak bezpośredniego podrobienia. Zwalczanie piractwa informatycznego należy traktować w szczególny sposób, mimo iż w wielu deklaracjach politycznych używa się pojęć w sposób nieprecyzyjny, co powoduje ich wymieszanie i utrzymywanie się pewnego nieporozumienia; piractwo informatyczne wykorzystywane jest przez organizacje terrorystyczne i należy poświęcić mu szczególną uwagę, czyniąc z niego przedmiot odpowiedniej współpracy międzynarodowej.

4.3.3 Termin „organizacja przestępcza” lub „przestępczość zorganizowana”, który figuruje w uzasadnieniu, powinien zostać uzupełniony terminem „zorganizowana banda”, który istnieje już jako okoliczność obciążająca w niektórych systemach karnych. Popełnienie przestępstwa podrabiania na skalę handlową w ramach zorganizowanej bandy lub organizacji przestępczej powinno stanowić okoliczność obciążającą, uzasadniającą zaostrzenie kar i grzywien.

⁽¹⁾ Licencje „Creative Commons”, „General Public Licence”, „BSD”, otwarta licencja audiowizualna BBC itp.

4.3.4 Komisja stwierdza, że państwa członkowskie mają swobodę stosowania wyższych kar lub uznania za karalne innych działań. Może być to zinterpretowane jako zachęta do objęcia karami działań, które nie byłyby prowadzone w celach handlowych, a nawet do rozciągnięcia pojęcia przestępstwa podrobienia na czyny niebędące w ścisłym sensie powielaniem lub kopiowaniem produktów, technologii lub dzieł.

4.3.5 Wątpliwości Komitetu budzi fakt, że w prawie wspólnotowym i prawie niektórych krajów, oprogramowanie do kopiowania pozwalające na ominięcie lub wyłączenie zabezpieczeń DRM ⁽¹²⁾ (są to zabezpieczenia przed kopiowaniem, sprzętowe lub programowe, najczęściej słabe i nieszyfrowane) traktuje się jako podrobienie tych zabezpieczeń, chociaż to, co określa się jako „podrobienie”, nie stanowi kopii ani reprodukcji oryginalnego systemu. Ponadto zabezpieczenia DRM nie są standardowe, zależą one od danej platformy sprzętowej lub dostawcy, a formaty plików mogą być właściwe dla danego producenta. Stanowi to przeszkodę dla interoperacyjności lub ma na celu przejście rynków i wykluczenie konkurencji. Stworzenie i używanie środków do kopiowania pozwalających na wykonywanie swych praw przez konsumentów lub przedsiębiorstwa posiadające licencję na oprogramowanie (kopia na użytek prywatny, kopia rezerwowa dla celów bezpieczeństwa, kopia celem użytkowania oprogramowania na różnych typach sprzętu) nie powinny, same w sobie, podlegać karze, oprócz przypadku, w którym istnieje czynnik moralny i materialny przestępstwa na skalę handlową.

4.3.6 Komitet popiera zasadę niezależności postępowania karnego w stosunku do skargi cywilnej lub karnej wniesionej przez ofiarę, gdyż w kontekście mafijnym ofiary mogłyby wahać się, czy wytoczyć powództwo w obronie swych praw. Poza tym podrobienie w celach handlowych, szczególnie autorstwa band czy organizacji o znamionach przestępczości zorganizowanej czy wręcz terrorystycznych, ma wpływ na gospodarkę i stan społeczeństwa; ściganie go należy zatem do zadań państwa.

4.3.7 Komitet wyraża nadzieję, że rzeczywista współpraca państw członkowskich pozwoli na skuteczną walkę z międzynarodowymi sieciami podrobienia, szczególnie w dziedzinie przestępczości zorganizowanej i prania pieniędzy, przypominając jednocześnie, że wiele z tych sieci działa z terenu państw trzecich i niezbędnym jest rozszerzenie działań poza granice Unii Europejskiej, wykorzystując środki, jakimi dysponuje prawo międzynarodowe.

4.3.8 Komitet uważa, że na poziomie unijnym wspólne policyjne zespoły dochodzeniowo-śledcze powinny współpracować również z zespołami celnymi, a także z ofiarami podrobienia lub wyznaczonymi przez nie ekspertami. Wyraża zadowolenie z włączenia ofiar do procedury śledczej, ale proponuje ograniczenie ich roli do samego informowania władz publicznych. Zbyt daleko idącym rozwiązaniem byłoby na przykład umożliwienie przedsiębiorstwom, wskutek oskarżenia o podrobienie na skalę handlową, uczestnictwa w kontroli i konfiskacie u konkurentów, którzy uchodzą za niewinnych do czasu sądownego i ostatecznego potwierdzenia winy prawomocnym wyrokiem. Komitet pragnie uniknąć prywatnego wymierzania sprawiedliwości lub nieuprawnionej ingerencji osób niewykonujących zadań władzy publicznej w procedury karne.

4.3.9 Wreszcie Komitet wyraża zaniepokojenie tendencją do rosnącego wykorzystywania sieci internetowych do celów handlowych i do żądań o rozszerzenie na ten sektor działalności sankcji karnych przewidzianych w porozumieniu TRIPS — jak to wyraźnie ujęto w sprawozdaniu Departamentu Handlu rządu Stanów Zjednoczonych, w rozdziale dotyczącym art. 301 i poprawki do niego, tzw. Super 301 ⁽¹³⁾ — przy zastosowaniu umów WIPO (Światowej Organizacji Własności Intelektualnej) w sprawie własności intelektualnej w internecie, który jest wolnym instrumentem publicznym i wspólnym dobrem ogólnościowym.

Bruksela, 12 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Ang. *Digital Rights Management* — zarządzanie prawami cyfrowymi; eufemizm dla „zabezpieczenia przed kopiowaniem”.

⁽¹³⁾ Raport specjalny 301 na rok 2006 — USA.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie potencjału przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich (strategia lizbońska)

(2007/C 256/03)

Dnia 14 września 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 31 regulaminu wewnętrznego, powierzyć Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji przygotowanie raportu informacyjnego w sprawie *potencjału przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich (strategia lizbońska)*.

Na sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. postanowiono przekształcić raport informacyjny w opinię z inicjatywy własnej (art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 maja 2007 r. Sprawozdawcą była Christine FAES.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dn. 12 lipca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 123 do 1 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 W konkluzjach prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej z 23-24 marca 2006 r. zwrócono się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z prośbą o złożenie na początku 2008 r. sprawozdania zbiorczego na poparcie partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

1.2 Dodatkowo Rada Europejska zaproponowała następujące obszary działań priorytetowych na okres 2005-2008:

- i. inwestycje w wiedzę i innowacje,
- ii. potencjał przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich,
- iii. zatrudnienie grup priorytetowych (...),
- iv. określenie polityki energetycznej dla Europy (...),
- v. działania, jakie należy podjąć we wszystkich dziedzinach, by utrzymać dynamikę w ramach wszystkich filarów partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (...).

2. Streszczenie i zalecenia

2.1 Mimo pozytywnych efektów strategii lizbońskiej, wciąż nie zrealizowano wszystkich zamierzeń zwłaszcza w dziedzinie rozwoju gospodarczego i przemysłowego oraz tworzenia większej ilości lepszych miejsc pracy. W wymiarze globalnej konkurencji Europa stoi przed wyzwaniami ze strony tradycyjnych, jak i nowych rywali, nie mogą odpowiednio stawić im czoła.

2.2 Przedsiębiorstwa w Europie zmagają się z wciąż niedoświadczonym wspólnym rynkiem, zwłaszcza jeśli wspomnieć harmonizację przepisów podatkowych, zbyt powolne wdrażanie przez państwa członkowskie dyrektyw unijnych, pozostałe przeszkody biurokracji, brak mobilności siły roboczej. Szczególnie małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) trudno jest te trudności przezwyciężyć.

2.3 Dalsze wyzwania, którym należy sprostać, to brak ducha przedsiębiorczości, starzenie się społeczeństwa i wpływ tego procesu na przedsiębiorstwa, podaż siły roboczej, potrzeba

większej koncentracji na przenoszeniu działalności, dostęp do kapitału na etapie początkowym i na etapie rozwoju, dostęp do wyników badań i związane z tym szanse na innowacje.

2.4 MŚP odgrywają kluczową rolę w dążeniu do celów z Lizbony. Jednakże w pierwszych latach wdrażania strategii nie dostrzegano ich niezbędnego wkładu. Należy zwłaszcza poprawić udział organizacji MŚP w ocenie postępów oraz ich rolę w promowaniu MŚP na wszystkich szczeblach polityki. Przy okazji kolejnego przeglądu zintegrowanych wytycznych dla wzrostu i zatrudnienia na lata 2008-2010 EKES nawołuje do przedstawienia lepiej ukierunkowanych i udoskonalonych zintegrowanych wytycznych dotyczących MŚP, zwłaszcza w odniesieniu do części poświęconej reformom mikroekonomicznym. Aby w pełni zaangażować je w ten proces, EKES wzywa Radę, by zgodnie z postulatem Parlamentu Europejskiego nadała Europejskiej karcie małych przedsiębiorstw podstawę prawną, co wzmocni fundamenty dalszych działań. Zdaniem EKES-u następujące wytyczne i działania pełnią zasadniczą funkcję w rozwijaniu potencjału gospodarczego MŚP.

2.4.1 EKES apeluje do Komisji i Rady o podjęcie wszelkich wysiłków, aby we wszystkich właściwych regulacjach kierowano się zasadą „najpierw myśl na małą skalę”.

2.4.2 EKES wzywa, by „Rok Przedsiębiorcy” w 2009 r. wykorzystać dla podkreślenia, jak ważną rolę odgrywają przedsiębiorcy dla wzrostu i dobrobytu, oraz by zachęcać młodzież i nie tylko do rozważenia działalności gospodarczej jako własnej ścieżki kariery.

2.4.3 EKES apeluje o podjęcie starań zmierzających do większej skuteczności programu na rzecz konkurencyjności i innowacji, tak by zapewniał on efektywne wsparcie i łatwy dostęp dla MŚP, oraz do ułatwienia dostępu MŚP do 7. programu ramowego na rzecz badań i rozwoju oraz funduszy strukturalnych. Należy ściśle monitorować skuteczność i dostępność tych programów oraz programu JEREMIE.

2.4.4 Najcenniejszym dobrem przedsiębiorstwa są jego zasoby ludzkie. Odpowiednie systemy wsparcia, szkolenia dopasowane do konkretnych potrzeb oraz dobrze opracowane zachęty finansowe powinny pomóc MŚP w podniesieniu kompetencji i umiejętności pracowników oraz przedsiębiorców poprzez dalsze inwestycje w ustawiczne szkolenia.

2.4.5 EKES nawołuje, by Komisja przeanalizowała udział MŚP w programach Wspólnoty. Gdyby okazało się, że udział ten jest niewystarczający, należałoby określić w procentach obowiązkowy próg minimalny.

2.4.6 Jednym z istotnych narzędzi wspierania MŚP w rozwoju ich działalności są zamówienia publiczne. Należy pilnie śledzić udział MŚP i opracować działania ułatwiające im dostęp do zamówień publicznych. Należy też zachęcać do wymiany najlepszych wzorców.

2.4.7 Ponadto na poziomie Komisji trzeba stworzyć strukturę koordynującą w celu urzeczywistnienia sprawnej i efektywnej polityki MŚP, obecnej we wszystkich programach, działaniach i instrumentach prawnych.

2.4.8 Należy przeprowadzić konkretne działania mające na celu promowanie i wykorzystywanie najlepszych wzorców w odniesieniu do MŚP oraz poprawy konkurencyjności, zwłaszcza w regionach, które sytuują się poniżej średniego poziomu rozwoju w Europie. Inicjatywy tego typu powinny być realizowane za pośrednictwem organizacji MŚP.

3. Aspekty ogólne

3.1 Strategia lizbońska, krótko mówiąc, jest powszechnie znana jako projekt zmierzający do uczynienia Europy do 2010 r. najbardziej dynamiczną, konkurencyjną i opartą na wiedzy gospodarką na świecie. Oprócz tego ogólnego zarysu w czerwcu 2000 r. w Santa Maria da Feira Rada przyjęła kartę małych przedsiębiorstw.

3.2 Komitet przypomina, że mandat lizboński z dnia 24 marca 2000 r. od początku:

- podkreślał potrzebę aktywnego włączania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego do strategii poprzez różnorodne formy partnerstwa;
- zakładał, że jego sukces będzie zależał przede wszystkim od sektora prywatnego i partnerstw publiczno-prywatnych oraz od zaangażowania zarówno państw członkowskich, jak i UE;
- miał na celu równomierne rozwijanie swych trzech filarów, mianowicie wzrostu gospodarczego, spójności społecznej i równowagi ekologicznej, poprzez pobudzanie konkurencyjności Europy i tworzenie miejsc pracy i jednocześnie poprzez kierowanie się odpowiednią polityką ekologiczną.

3.3 W marcu 2005 r., podczas wiosennego szczytu, Rada dokonała średniookresowego przeglądu strategii lizbońskiej i zdecydowała się nadać temu procesowi nowy impet poprzez

powtórne wskazanie wzrostu i zatrudnienia jako głównych politycznych priorytetów Europy. Porozumiano się w zakresie zintegrowanych wytycznych dla wzrostu i zatrudnienia (¹), których celem jest większa spójność podejmowanych reform oraz wytyczenie kierunku dla krajowych programów reform.

3.4 Rozwijanie strategii lizbońskiej oznacza dążenie do konkurencyjności i wzrostu, co jest podstawowym zagadnieniem przy tworzeniu większego dobrobytu gospodarczego, miejsc pracy, utrzymywaniu i podnoszeniu poziomu jakości życia. Z kolei wyższy standard życia, poprawa warunków społecznych oraz równowaga ekologiczna mogą również generować wzrost. Dotychczasowe obszary niepowodzenia strategii lizbońskiej to przede wszystkim rozwój gospodarczy i przemysłowy oraz tworzenie większej ilości lepszych miejsc pracy. Europa ma również trudności z globalną konkurencją. Po rozpoczęciu procesu lizbońskiego UE dokonała ogromnego rozszerzenia z 15 do 25, a następnie do 27 państw członkowskich.

3.5 Po pierwsze Komitet stwierdza, że strategia lizbońska umożliwiła już szereg pozytywnych działań, takich jak:

- uświadomienie potrzeby reformy wykraczającej poza tradycyjne podziały;
- szybsze upowszechnianie technologii informatycznych i procesów innowacyjnych;
- większe wsparcie dla nowo założonych przedsiębiorstw oraz finansowanie MŚP;
- większa troska o zrównoważony rozwój w celu obniżenia deficytu publicznego, przywrócenie stabilności budżetowej w zakresie ochrony socjalnej oraz ochrony środowiska;
- inicjatywy ze strony partnerów społecznych w ramach reformy społecznej;
- działania, których wpływ był dotąd ograniczony, na rzecz uproszczenia procedur prawnych i administracyjnych.

3.6 Mimo tych korzystnych zmian, nasuwa się przede wszystkim spostrzeżenie, że Europa — znajdująca się w trudnym położeniu między uprzemysłowionymi konkurentami a wzrastającymi gospodarkami o niskich kosztach produkcji bardziej wykorzystującymi nowe technologie — stoi przed coraz trudniejszymi wyzwaniami konkurencji. Niepokoją choćby następujące wskaźniki:

- słabszy popyt na rynku wewnętrznym, niższy poziom inwestycji i wydajności oraz niższa stopa wzrostu w UE sprawiają, że Europa traci w porównaniu ze swymi głównymi konkurentami oraz rozwijającymi się rynkami;

(¹) Decyzja Rady z 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych odnośnie do polityk zatrudnienia w państwach członkowskich (2005/600/WE), Dz.U. L 205 z 6.8.2005, s. 21.

- globalizacja prowadząca do integrowania się nowych krajów w ramach międzynarodowego systemu gospodarczego;
 - wciąż nieosiągnięte cele w zakresie zatrudnienia;
 - stałe deficyty w finansach publicznych wielu państw członkowskich, choć nie zawsze tych samych;
 - bardzo zróżnicowane przepisy fiskalne i stopy podatkowe dla przedsiębiorstw;
 - nadal istniejące utrudnienia biurokratyczne dla przedsiębiorstw i powolne wdrażanie dyrektyw unijnych przez państwa członkowskie;
 - starzenie się społeczeństw Europy, które stanowić będzie olbrzymie obciążenie dla finansów publicznych i podaży siły roboczej;
 - niebezpieczeństwo zwiększającego się niedoboru zasobów lub niestabilności cen, zmiany klimatyczne oraz zanik różnorodności biologicznej;
 - brak mobilności siły roboczej, zasadniczego czynnika w tworzeniu wspólnego rynku;
 - zwrócenie się przedsiębiorstw z Europy w kierunku nowych, pręźnie rozwijających się rynków;
 - słabnące zainteresowanie Europejczyków Unią Europejską.
- wysoka stopa bezrobocia, zwłaszcza w niektórych grupach priorytetowych;
 - wysoki odsetek przedwczesnych emerytur — wbrew zobowiązaniom;
 - niedostosowane systemy edukacyjne i szkoleniowe, zwłaszcza w odniesieniu do umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i technologii informacyjno-komunikacyjnych;
 - niewystarczające możliwości uczenia się przez całe życie;
 - ogólna tendencja do ograniczania wydatków na badania, zamiast ich zwiększania do zakładanego celu lizbońskiego wynoszącego 3 % PKB;
 - brak innowacji, choć najnowszy raport dotyczący innowacyjności świadczy o poprawie wyników;
 - brak dostępu MŚP do środków finansowych, a jednocześnie brak wiedzy o ewentualnych możliwościach, także na poziomie unijnym;
 - utrzymujący się deficyt budżetowy, choć nie zawsze w tych samych krajach.

3.7 Jednocześnie realizacja reform lizbońskich opóźnia się:

3.7.1 Wprawdzie na szczeblu europejskim państwa członkowskie zobowiązały się stworzyć jednolity rynek w kilku dziedzinach (energia, usługi, zamówienia publiczne, sieci transeuropejskie, przystosowanie usług publicznych), jednak nie czynią one niezbędnych ku temu kroków według planowanego harmonogramu.

3.7.1.1 Od lat 90. Komisja na szczeblu unijnym podejmowała wiele inicjatyw nastawionych po pierwsze na lepsze zrozumienie potrzeb i funkcjonowania MŚP, a po drugie na wspieranie ich rozwoju i lepsze wykorzystanie ich potencjału w zakresie tworzenia miejsc pracy. W ciągu ostatnich kilku lat działania te intensyfikowano — powołano pełnomocnika ds. MŚP, w 2004 r. przyjęto plan na rzecz przedsiębiorczości, pracuje się nad udoskonaleniem prawa, lepszym dostępem do środków finansowych (EFI i EBI) oraz przyjęto program na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP).

3.7.2 Na szczeblu krajowym wyniki są różne, przy czym główne braki to:

- skomplikowana struktura przepisów i procedur administracyjnych;

3.7.3 Nowe państwa członkowskie muszą często pokonywać dodatkowe przeszkody wynikające z opóźnień rozwojowych na przykład w dziedzinie zatrudnienia, technologii lub ochrony środowiska. Z drugiej strony należy stwierdzić, że te opóźnienia niweluje się czasem bardziej zdecydowanie niż w dotychczasowych 15 państwach członkowskich UE.

3.8 W tym kontekście warto przywołać raport EKES-u sporządzony na wniosek Rady Europejskiej z marca 2005 r. Komitet zawarł w nim wnioski płynące z konsultacji ze swymi partnerami we wszystkich państwach członkowskich oraz na szczeblu unijnym na temat wdrażania strategii lizbońskiej oraz roli partnerów społecznych i innych podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego⁽²⁾. W ostatnich latach Komitet opublikował szereg raportów dotyczących strategii lizbońskiej oraz jej poszczególnych aspektów⁽³⁾.

4. Zwiększenie potencjału przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich

4.1 Znaczenie MŚP dla europejskiej gospodarki

4.1.1 Zdecydowana większość przedsiębiorstw w Europie to MŚP (99,8 %). Typowa europejska firma to mikroprzedsiębiorstwo (91 %), zaś 7 % stanowią małe przedsiębiorstwa. Znacząca jest nie tylko przewaga liczebna małych przedsiębiorstw, ale także ich wkład w zatrudnienie (2/3 pracowników sektora prywatnego) oraz w aktywność gospodarczą (57 % PNB)⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Wdrażanie strategii lizbońskiej. Raport podsumowujący dla Rady Europejskiej.

⁽³⁾ Dz.U. C 185 z 8.8.2006 + CCMI/032.

⁽⁴⁾ Dane z 2003 r., Eurostat's Pocket book 2006.

4.1.2 W celu usprawnienia monitorowania gospodarczych wyników MŚP, EKES wzywa Komisję Europejską do ponownego rozpoczęcia prac Europejskiego Obserwatorium MŚP.

4.1.3 MŚP generują miejsca pracy, stanowią jedno z głównych źródeł dochodów dla budżetu (podatki, VAT itd.), stwarzają możliwości realizacji zawodowej i społecznej znacznej części społeczeństwa, a zwłaszcza jego najbardziej aktywnemu i innowacyjnemu segmentowi, który napędza rozwój gospodarki. Stanowią one również zasadniczy element struktury gospodarczej sprzyjającej gospodarce rynkowej, cechującej się elastycznością, innowacyjnością i dynamizmem i kryjącej w sobie zarodek przyszłych wielkich przedsiębiorstw, szczególnie w nowych dziedzinach gospodarki opartych na złożonej technologii.

4.2 Konkurencyjność

4.2.1 Kładzenie nacisku na konkurencyjność oznacza potrzebę osiągnięcia długofalowej konkurencyjności w warunkach otwartej i globalnej gospodarki poprzez szersze stosowanie nowych technologii i skuteczniejszych metod szkolenia zawodowego, wysokie kwalifikacje pracowników oraz zwiększanie produktywności. Koncepcja jakości (jakości towarów, usług, uregulowań prawnych, administracji, zatrudnienia, stosunków społecznych oraz środowiska naturalnego) jest głównym elementem tej strategii.

4.2.2 W celu zapewnienia stabilności gospodarczej państwa członkowskie powinny utrzymać swoje średnioterminowe cele budżetowe przez cały cykl gospodarczy lub podejmować wszelkie niezbędne środki korygujące. W związku z tym państwa członkowskie powinny unikać procyklicznej polityki fiskalnej. Państwa członkowskie, które zanotowały deficyty rachunków bieżących, co do których istnieje ryzyko niestłości, powinny niwelować je poprzez prowadzenie reform strukturalnych, których zadaniem jest dodanie bodźca konkurencji zewnętrznej, a także przyczynianie się do ich korygowania polityką fiskalną. W obliczu starzenia się społeczeństwa Europy działania te stanowią konieczne minimum.

4.2.3 EKES jest zdania, że wyłącznie zasadnicza zmiana kierunków polityki gospodarczej, a w szczególności makroekonomicznej, pozwoli wyeliminować przeszkody stojące przed trwałym i dalej sięgającymżywieniem gospodarczym w UE. UE nie może czekać na impulsy z zewnątrz, jeśli ma wprowadzić europejską gospodarkę z powrotem na drogę wzrostu i pełnego zatrudnienia. Będzie to wymagało wyważonej polityki makroekonomicznej zmierzającej do celów strategii lizbońskiej, a zwłaszcza do pełnego zatrudnienia, wzmocnienia konkurencyjności oraz rzeczywistego uwzględnienia zobowiązania do dążenia do zrównoważonego rozwoju, zgodnie z wnioskami ze szczytu w Goeteborgu.

4.2.4 EKES przypomina, że celem polityki pieniężnej powinna być równowaga pomiędzy stabilizacją cen, wzrostem ekonomicznym a zatrudnieniem. W tym względzie byłoby

zasadne zmobilizowanie EBC do dążenia do stabilizacji w szerszym sensie, tzn. polegającej nie tylko na stabilizacji cen, ale idącej także w kierunku stabilności wzrostu, pełnego zatrudnienia i spójności społecznej⁽⁷⁾. Dla osiągnięcia tych zamierzeń ważne jest, aby budżety krajowe były dostosowane do polityki EBC oraz przestrzegały ustaleń paktu na rzecz stabilności i wzrostu.

4.2.5 Ponadto EKES wskazuje na szczególne znaczenie usług okołobiznesowych jako części MŚP dla powodzenia procesu realizacji strategii lizbońskiej oraz dla konkurencyjności UE. Idąc za komunikatem Komisji⁽⁸⁾, EKES podkreśla konieczność stworzenia środowiska regulacyjnego, w którym zainteresowane MŚP są w stanie wypełnić zapotrzebowanie społeczne, z jakim się stykają.

4.2.6 Komitet popiera także obszerną analizę potrzebnych środków wsparcia w 27 sektorach przemysłu wytwórczego, zawartą w dokumencie Komisji poświęconym zintegrowanej polityce przemysłowej, ale nalega na rzeczywiste wdrażanie tej polityki w porozumieniu z państwami członkowskimi⁽⁹⁾.

4.3 Lepsze stanowienie prawa⁽⁸⁾

4.3.1 EKES w pełni popiera niedawną propozycję Komisji Europejskiej, aby do 2012 r. o 25 % ograniczyć obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw⁽⁹⁾. Może to zaowocować wzrostem unijnego PKB o 1,5 %. EKES wzywa Komisję, aby przedstawiła jasną strategię uproszczenia całego otoczenia regulacyjnego, aby osiągnąć cel⁽¹⁰⁾.

4.3.2 Mniejsze obciążenia administracyjne czynią gospodarkę bardziej dynamiczną. Niemniej ograniczanie obowiązków wynikających z prawa i przepisów wymaga całościowego podejścia władz szczebla lokalnego, regionalnego, krajowego oraz unijnego. Istotne jest, aby uregulowania te były prawidłowo opracowane i proporcjonalne.

⁽⁷⁾ EKES sam wielokrotnie postulował, aby polityka pieniężna stawiała sobie za cel także pełne zatrudnienie oraz wzrost.

⁽⁸⁾ „Konkurencyjność usług okołobiznesowych i ich wkład w wyniki przedsiębiorstw europejskich”, COM(2003) 747 wersja ostateczna z 4 grudnia 2003 r.

⁽⁹⁾ Komunikat Komisji „Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: Ramy polityczne dla wzmocnienia przemysłu UE — w kierunku bardziej zintegrowanego podejścia do polityki przemysłowej”, COM(2005) 474 końcowy oraz; „Współczesna polityka przemysłowa”.

⁽¹⁰⁾ EKES opracował ostatnio szereg opinii poświęconych uproszczeniu oraz lepszemu stanowieniu prawa:

Dz.U. C 24 z 31.1.2006, opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie lepszego stanowienia prawa na wniosek prezydencji brytyjskiej, sprawozdawca: Daniel RETUREAU; Dz.U. C 24 z 31.1.2006, opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z inicjatywy własnej w sprawie sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE, sprawozdawca: Joost van IERSEL;

Dz.U. C 112 z 30.4.2004, opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie aktualizacji i uproszczenia dorobku wspólnotowego (COM(2003) 71 wersja ostateczna) sprawozdawca: Daniel RETUREAU.

⁽⁹⁾ COM(2006) 689, 690 i 691 z 14 listopada 2006 r.

⁽¹⁰⁾ „Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej”, COM(2007) 23 wersja ostateczna z 24 stycznia 2007 r.

4.3.3 Komitet popiera zapowiedziane przez Komisję w jej strategicznym przeglądzie dotyczącym lepszego stanowienia prawa ⁽¹¹⁾ utworzenie Rady ds. Ocen Skutków mającej na celu podniesienie jakości i zwiększenie efektywności analizy oddziaływania. Jednak zakres jego działań nie może ograniczać się do zwykłej koordynacji, lecz także uwzględniać jakość prac w odniesieniu do MŚP oraz analizę skutków ekonomicznych i społecznych proponowanych regulacji. Nowe regulacje na szczeblu krajowym i wspólnotowym powinny być analizowane pod kątem ich wpływu na MŚP.

4.3.4 Gospodarczy, społeczny i środowiskowy wpływ nowych lub zmienionych uregulowań prawnych należy starannie ocenić pod kątem potencjalnych kompromisów i synergii pomiędzy różnymi celami polityk. Ponadto istniejące przepisy prawne są poddawane przeglądowi pod względem możliwości uproszczenia i ich wpływu na konkurencyjność. Szczególną uwagę należy zwrócić na niezależne oceny oddziaływania wszystkich proponowanych przez Komisję Europejską aktów prawnych i regulacji na przedsiębiorstwa, a zwłaszcza na małe firmy. Wreszcie opracowuje się także wspólne podejście do oceny kosztów administracyjnych nowego i istniejącego prawodawstwa. Zasada „najpierw myśl na małą skalę” powinna przyświecać zarówno przeglądowi istniejącego prawa, jak i tworzeniu nowego. Oznacza to, że prawodawstwo powinno liczyć się ze specyfiką MŚP.

4.3.5 EKES podkreśla, że te udoskonalenia są szczególnie istotne dla MŚP, które zwykle posiadają zbyt ograniczone środki, by sprostać wymogom administracyjnym narzuconym przez prawodawstwo wspólnotowe i krajowe.

4.3.6 Trzeba podjąć niezbędne kroki, aby zapewnić terminowe wdrażanie wszystkich dyrektyw przez wszystkie państwa członkowskie za pomocą uregulowań wysokiej jakości oraz by przekonać krajowe i regionalne rządy oraz ciała ustawodawcze do upraszczania odpowiednich przepisów, tam gdzie przy transpozycji prawa europejskiego nałożono nadmierne zobowiązania (tzw. *gold-plating*).

4.3.7 Większość podmiotów politycznych szczebla regionalnego, krajowego i europejskiego nie ma dostatecznego pojęcia o realiach małych przedsiębiorstw i o ich faktycznych potrzebach. Dlatego też większe zaangażowanie przedstawicieli stowarzyszeń MŚP ⁽¹²⁾ na każdym szczeblu jest podstawowym warunkiem poprawy jakości polityki MŚP w Europie. Jednym z kluczowych elementów Europejskiej karty małych przedsiębiorstw (2000) jest także wzmacnianie organizacji zrzeszających małe firmy. Należy włączać przedstawicieli stowarzyszeń MŚP jako znaczące zainteresowane strony w procesy decyzyjne każdego szczebla.

4.3.8 EKES zdecydowanie popiera Europejską kartę małych przedsiębiorstw, która okazała się stosownym narzędziem do monitorowania osiągniętych postępów i do określenia problemów, na które napotykają MŚP, a także do zachęcenia państw członkowskich do lepszej koordynacji polityki na rzecz przedsiębiorczości w całej Europie. Istotne jest zachowanie szybkiego tempa procesu włączania do rocznych sprawozdań poświęconych agendzie lizbońskiej raportów w sprawie wdrażania tej karty. Konieczna jest też aktualizacja i uzupełnienie karty w związku z odnowioną strategią lizbońską oraz istotnym rozszerzeniem Unii Europejskiej.

4.4 Kultura przedsiębiorczości i zakładanie nowych przedsiębiorstw ⁽¹³⁾

4.4.1 Przedsiębiorczość jest wielopłaszczyznowym zjawiskiem, obejmującym takie elementy jak inicjatywa, podejmowanie ryzyka i innowacyjność. Małe i nowe przedsiębiorstwa wnoszą innowacje, wypełniają nisze na rynku, tworzą miejsca pracy i zwiększają konkurencję, krzewiąc tym samym efektywność ekonomiczną.

4.4.2 Ogólnie rzecz biorąc, Unia Europejska cierpi na niski poziom przedsiębiorczości na wczesnym etapie. W ostatnim raporcie GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) w rankingu tego typu aktywności żadne spośród państw UE nie znalazło się w pierwszej dziesiątce ⁽¹⁴⁾. Co więcej, 8 państw członkowskich znalazło się wśród 10 krajów o najniższym udziale ⁽¹⁵⁾.

4.4.3 Przedsiębiorczość jest istotna dla ogółu społeczeństwa. W celu promowania i zwrócenia uwagi na kulturę ducha przedsiębiorczości oraz zrozumienia wagi przedsiębiorczości dla ogólnego rozwoju kraju, Komitet proponuje ustanowienie roku 2009 Europejskim Rokiem Przedsiębiorczości. W związku z tym Komitet odnotowuje, że w roku 2010 zostanie przeprowadzony śródrokresowy przegląd kilku odnośnych programów wspólnotowych. W społeczeństwie należy krzewić pozytywne postawy wobec przedsiębiorczości. Europejski Rok Przedsiębiorczości stanowiłby okazję do połączenia i wzmocnienia istniejących przedsięwzięć na rzecz wymiany sprawdzonych rozwiązań.

4.4.4 W Unii istnieje ogromna potrzeba zmiany w obrębie programów nauczania i szkolenia, zwłaszcza na poziomie szkolnictwa wyższego, aby większy nacisk położyć na zaawansowane kształcenie w zakresie przedsiębiorczości, strategiczną wartość zarządzania informacją, technologie informacyjno-komunikacyjne i tworzenie sieci. Rola szkół i uniwersytetów jest niezbędnym czynnikiem w kształtowaniu postawy przedsiębiorczości wśród młodzieży. Zaleca się czynny udział przedstawicieli przedsiębiorstw w edukacji, jak również zaangażowanie ze strony organizacji biznesowych. Istotne są ponadto działania mediów oraz wizerunek biznesu, jaki one przedstawiają.

⁽¹¹⁾ Komunikat Komisji Europejskiej z 14 listopada 2006 r.

⁽¹²⁾ Mówiąc o stowarzyszeniach MŚP, odnosimy się do organizacji reprezentujących MŚP (wg europejskiej definicji) w różnych obszarach działalności: rzemiosło, przemysł, usługi, wolne zawody. Chodzi tu zarówno o organizacje skupiające wiele sektorów, jak i organizacje bardziej związane z jednym sektorem.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 309 z 12.12.2006, opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie” COM(2006) 33 wersja ostateczna.

⁽¹⁴⁾ Dopiero Irlandia zajęła 11. miejsce.

⁽¹⁵⁾ Są to: Węgry, Belgia, Szwecja, Słowenia, Holandia, Dania, Włochy i Finlandia.

4.4.5 Należy zintensyfikować politykę wspierania nowych i działających już przedsiębiorstw poprzez skrócenie czasu niezbędnego do rozpoczęcia działalności oraz obniżenie związanych z tym kosztów, ułatwienie dostępu do kapitału wysokiego ryzyka, zapewnienie większej ilości programów szkoleniowych dla przedsiębiorców, działania mające na celu ułatwienie ich dostępu do sieci i usług użyteczności publicznej oraz gęstszą sieć usług wspierających małe przedsiębiorstwa. Ponadto potrzebne są też decyzje polityczne w celu reformy systemów podatkowych, regulacji prawnych, dostępu do rynku, postępowania w zakresie ratowania i restrukturyzacji oraz prawa spadkowego. Trzeba także zmienić kulturową postawę wobec zjawiska bankructwa.

4.4.6 Zasadniczym zagadnieniem jest dostępność finansowania na wczesnym etapie. W Belgii rząd podjął już działania na rzecz zniwelowania różnic w dostępie do kapitału. Jako przykład można wymienić fundusz ARKImedes, w którym zgromadzono 110 mln EUR w postaci udziałów lub obligacji gwarantowanych przez rząd regionalny Flandrii.

4.4.7 Równie ważne jest informowanie i usługi okołobiznesowe, zwłaszcza dla młodych przedsiębiorców. We Flandrii, w Belgii, świetnie sprawdziły się tzw. programy mentorskie.

4.4.8 Strach przed porażką ma bardzo negatywny wpływ na potencjalne tworzenie nowych przedsiębiorstw. Odpowiednie warunki socjalne należy oferować także osobom samozatrudnionym. Poza tym samozatrudnieni powinni móc też łatwiej korzystać z drugiej szansy.

4.5 Rynek wewnętrzny ⁽¹⁶⁾

4.5.1 Należy uwolnić potencjał jednolitego rynku. Unia Europejska powinna w zasadzie czerpać obecnie korzyści z rynku, który jest większy niż w USA czy Chinach, jednak:

- zbyt wiele dyrektyw nie zostało jeszcze w pełni przetransponowanych do prawa krajowego;
- nie dokonano wystarczających postępów w zapewnianiu standardów oraz wzajemnej uznawalności w zakresie świadczenia usług;
- proces liberalizacji rynków opóźnia się (nie wyłączając dziedzin sektora publicznego);
- pojawiły się trudności dotyczące uzgodnienia nadających się do zastosowania w praktyce europejskich praw własności intelektualnej;
- istnieją zakłócenia spowodowane przez różnice fiskalne.

⁽¹⁶⁾ Opinia rozpoznawcza w sprawie przeglądu jednolitego rynku. Dz.U. C 93 z 27.4.2007.

4.5.2 Poziom atrakcyjności Unii Europejskiej jako lokalizacji inwestycji zależy od rozmiaru i stopnia otwartości jej rynków, istniejącego otoczenia prawnego oraz jakości infrastruktury. Wzrost inwestycji zwiększy wydajność w Europie, ponieważ poziom wydajności pracy uzależniony jest od inwestycji w kapitał fizyczny i ludzki, jak również w wiedzę i infrastrukturę.

4.5.3 Zdolność producentów europejskich do konkurencyjności i radzenia sobie na wspólnym rynku jest kluczem do zapewnienia sobie przez nich silnej pozycji konkurencyjnej na rynkach światowych. Podczas gdy wspólny rynek towarów jest stosunkowo dobrze zintegrowany, rynek usług pozostaje, prawnie i faktycznie, dość podzielony. Wspieranie wzrostu i zatrudnienia oraz zwiększenie konkurencyjności wymaga istnienia w pełni sprawnie działającego wewnętrznego rynku usług przy jednoczesnym zachowaniu europejskiego modelu społecznego. Eliminacja przeszkód podatkowych dla działalności transgranicznej oraz usunięcie istniejących do tej pory utrudnień dla mobilności pracowników pozwoli także na znaczne zwiększenie wydajności. Wreszcie pełna integracja rynków finansowych, umożliwiając bardziej efektywną alokację kapitałów oraz stworzenie lepszych warunków dla finansowania przedsiębiorczości, wpłynie na zwiększenie produkcji i zatrudnienia.

4.5.4 Dla MŚP, zwłaszcza w sektorze usług, tworzenie wspólnego rynku tak naprawdę ciągle jeszcze nie zostało zakończone. Znaczne obciążenia administracyjne przy działalności transgranicznej oraz niedostosowane europejskie standardy utrudniają małym przedsiębiorstwom korzystanie z większego rynku.

4.5.5 Normy mają istotne znaczenie dla dostępu do rynków. Obecne procesy normalizacji nie uwzględniają w wystarczającym stopniu specyfiki rzemiosła i MŚP. Małe przedsiębiorstwa muszą być w większym stopniu angażowane w opracowywanie europejskich i międzynarodowych norm. Pomimo silnego wsparcia Komisji dla struktur takich jak NORMAPME ⁽¹⁷⁾ potrzebne są dalsze wysiłki na rzecz MŚP, a zwłaszcza na rzecz produkcji niewielkich serii produktów i produktów dostosowanych do potrzeb klienta, na rzecz niższych kosztów normalizacji, bardziej wyważonej reprezentacji w komitetach technicznych, uproszczenia systemów certyfikacji.

4.5.6 Wiele można poprawić w dziedzinie zamówień publicznych. Zaś te ulepszenia przełożyłyby się na większą liczbę ogłaszanych zamówień publicznych. Należy się skoncentrować także na możliwości uczestniczenia MŚP w procedurach zamówień publicznych. EKES popiera opracowanie przez Komisję kompendium najlepszych wzorców, które w tej dziedzinie zebrano zarówno w państwach członkowskich UE, jak również w Stanach Zjednoczonych i Japonii, a których efektem było rozszerzenie dostępu MŚP do rynków publicznych.

⁽¹⁷⁾ NORMAPME: Europejskie Zrzeszenie Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw dla Normalizacji — www.normapme.com.

4.5.7 Europejskie MŚP muszą zmagać się z 27 różnymi systemami podatkowymi, co wyśrubowuje koszty dostosowania i poważnie utrudnia działanie na wspólnym rynku. Przy tym w przypadku małych firm koszty dostosowania się do przepisów innego kraju są znacznie wyższe niż w przypadku dużych przedsiębiorstw⁽¹⁸⁾. Dlatego też pożądane są uproszczenia, zwłaszcza na korzyść MŚP.

4.6 Kapitał ludzki, rozwój kwalifikacji i dialog społeczny

4.6.1 W gospodarce ulegającej procesom globalizacji i opartej na wiedzy przedsiębiorstwa muszą stale dostosowywać się do zmian. Skuteczni przedsiębiorcy bardziej niż kiedykolwiek potrzebują solidnej podstawy w postaci wiedzy i kwalifikacji, aby sprostać większej konkurencji i móc wygrać wyścig innowacji. Co więcej, postęp technologiczny zarówno od przedsiębiorców, jak i od pracowników wymaga nieustannego rozwijania nowych umiejętności, zwłaszcza w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych, oraz aktualizowania wiedzy⁽¹⁹⁾.

4.6.2 Jak stwierdzono w raporcie ewaluacyjnym z 2006 r., dotyczącym „Ram działania na rzecz stałego rozwoju kompetencji i kwalifikacji” przyjętych przez europejskich partnerów społecznych (ETUC, BusinessEurope, CEEP, UEAPME) w 2002 r., wraz ze strategią lizbońską od 2000 r. w Europie znacznie pogłębiono cele w zakresie szkolenia i strategię kształcenia przez całe życie, jednak wciąż konieczne są dalsze postępy. Dlatego nowy wspólnotowy „Zintegrowany program działań w zakresie kształcenia ustawicznego” powinien również w pełni wpisać się w to zamierzenie, jako że jego oficjalnym celem jest wniesienie wkładu w realizację celów lizbońskich, czyli w rozwój Unii Europejskiej jako społeczeństwa w znacznym stopniu opartego na wiedzy, ze zrównoważonym wzrostem gospodarczym, wyższą liczbą lepszych miejsc pracy i większą spójnością społeczną.

4.6.3 Jak słusznie zauważył EKES, „unijne programy edukacyjne należały do nielicznych instrumentów polityki wspólnotowej adresowanych bezpośrednio do obywateli europejskich. Dlatego też w ramach nowego instrumentu należy wspierać z jednej strony demokratyczny rozwój na bazie demokracji uczestniczącej w oparciu o aktywny udział obywateli, zaś z drugiej strony zatrudnienie i wszechstronny rynek pracy”⁽²⁰⁾. Ze względu na to, że obejmują one także najważniejsze unijne programy promujące mobilność, takie jak: Leonardo da Vinci dla praktykantów oraz młodzieży rozpoczynającej naukę zawodu i pracującej oraz Erasmus dla studentów, powinny być one łatwiej wykorzystywane na rzecz mobilności jednostek. Okres nauki i pracy zagranicą nie tylko wzbogaca zasób specjalistycznej wiedzy i umiejętności jednostki, ale także pozwala lepiej zrozumieć Europę i istotę europejskiego obywatelstwa. Poza tym takie doświadczenie zwiększa aktywność i gotowość do przejęcia odpowiedzialności za swą zdolność do zatrudnienia.

4.6.4 Oprócz tego EKES podkreśla, że jest „szczególnie zainteresowany umożliwieniem dostępu do programu małym i

średnim przedsiębiorstwom” oraz „zaleca przyjęcie rozwiązań uwzględniających konkretnie MŚP poprzez uproszczenie odpowiednich procedur, tak by ich udział stał się realny i przynosił efekty”. W gospodarce opartej na usługach najcenniejszym dobrem przedsiębiorstwa są jego zasoby ludzkie. Aby firmy, zwłaszcza MŚP, mogły realizować strategię rozwoju kwalifikacji, należy opracować odpowiadające indywidualnym potrzebom działania wspierające inwestowanie w ciągłe kształcenie, czyli w szkolenia dopasowane do konkretnych potrzeb, wsparcie finansowe i zachęty podatkowe.

4.6.5 Dialog społeczny jest ważnym instrumentem pozwalającym stawić czoła ekonomicznym i społecznym wyzwaniom. Do jego największych osiągnięć zalicza się poprawę funkcjonowania rynku pracy i antycypowanie zmian. Oprócz tego dialog społeczny współtworzy atmosferę zaufania w przedsiębiorstwach. Jednocześnie może zaoferować małym firmom rozwiązania pomyślane specjalnie dla nich, o ile uwzględni się specyfikę i jakość środowiska pracy i relacji pracowniczych oraz szczególne warunki funkcjonowania i rozwoju zakładów rzemieślniczych i małych przedsiębiorstw.

4.7 Innowacyjność

4.7.1 Strategia lizbońska wytyczyła cel 3 % PKB na badania i rozwój, z czego dwie trzecie muszą pochodzić z sektora prywatnego. Obecnie wnosi on jedynie 56 %. Niestety trzeba stwierdzić, że w Europie na badania i rozwój przeznaczają się znacznie mniejszą część PKB niż w Stanach Zjednoczonych czy w Japonii (1,93 % w porównaniu z 2,59 % w USA i do 3,15 % w Japonii). Przy tym Chiny są na najlepszej drodze, by do 2010 r. dorównać UE pod względem intensywności badań. W 2002 r. sektor prywatny w Stanach Zjednoczonych przeznaczył na badania i rozwój 100 miliardów euro więcej niż europejski sektor prywatny.

4.7.2 Europejski Instytut Technologii (EIT), który ma zostać utworzony w przyszłości i którego celem będzie osiągnięcie największej możliwej integracji edukacji, badań i innowacji na najwyższym poziomie, powinien w zdecydowany sposób dostrzegać potencjał MŚP i z niego korzystać. Konieczne jest wzmocnienie współpracy pomiędzy uniwersytetami, ośrodkami badawczymi a biznesem, zwłaszcza małymi firmami. Trzeba zachęcać badaczy do nawiązywania kontaktów z przedsiębiorstwami. Nie wolno niedoceniać roli promowania transferu technologii za pośrednictwem centrów technologicznych oraz inkubatorów. Ponadto w nowych ramach pomocy państwa na rzecz badań, rozwoju i innowacji należy przewidzieć środki pozwalające na pomoc w zakresie innowacji dla usługodawców, klastrów i sieci. Europejskim badaczom należy zapewnić większe możliwości w każdym z 27 państw członkowskich UE. Lepsze propagowanie i rozpowszechnianie wyników badań jest niezbędne w celu poprawy dostępu przedsiębiorstw do tych wyników oraz do związanych z nimi korzyści gospodarczych.

⁽¹⁸⁾ Dotyczy to kosztów dostosowania w zakresie opodatkowania działalności transgranicznej.

⁽¹⁹⁾ Nawet w tradycyjnych zawodach, takich jak hydraulik czy stolarz, trzeba uwzględnić techniki oszczędzania energii.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005.

4.7.3 UE powinna zatroszczyć się o przyjazne innowacjom otoczenie prawne zharmonizowane na skalę europejską. Aby chronić innowacje i wyjść naprzeciw potrzebom europejskiego biznesu, konieczne są nowe inicjatywy w zakresie patentu wspólnotowego. Taki system powinien przewidywać niższe opłaty dla MŚP oraz odpowiednią strukturę ubezpieczenia na wypadek sporów sądowych.

4.7.4 W swych niedawnych komunikatach Komisja dostrzegła potrzebę rozszerzenia definicji innowacji, aby skupić się na MŚP, oraz konieczność uwzględnienia innowacji także o innym niż techniczny wymiarze we wszystkich sektorach gospodarki. Aby to nowe podejście było przydatne dla małych firm, trzeba je teraz wcielić we wszystkie dziedziny polityki.

4.7.5 Dla MŚP zasadniczą kwestią jest podnoszenie poziomu swego obecnego kapitału ludzkiego oraz angażowanie pracowników akademickich w proces produkcji i innowacji. 7PR ma wspierać MŚP we wprowadzaniu zaawansowanych technologicznie badań i technik produkcji, a także w innych nowatorskich inicjatywach istotnych dla ich struktury.

4.7.6 Zasoby wymagane 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 działań oraz zasobów będzie trudnym i delikatnym zadaniem, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że dostępne europejskie środki finansowe są dość ograniczone w stosunku do potrzeb i składanych wniosków. By zagwarantować zasoby finansowe z funduszy strukturalnych do współfinansowania projektów innowacyjnych MŚP, nowo założonych i przejętych firm (m.in. za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego — JEREMIE), należy przyjąć odpowiednie środki na szczeblu państw członkowskich i ściśle monitorować ich skuteczność i dostępność.

4.7.7 Wprowadzenie nowych zaawansowanych metod produkcji czy maszyn wymaga, zwłaszcza w MŚP, kredytów preferencyjnych. EBI oraz EFI powinny być ściśle zaangażowane w prace grup planowania sektorowego i międzysektorowego.

4.7.8 Trzeba zwracać uwagę MŚP na zastosowania TIK, które umożliwiają obniżenie kosztów, poprawę wydajności i większą konkurencyjność.

4.8 Przejmowanie firm ⁽²¹⁾

4.8.1 Z przeprowadzanych w Europie badań wynika, że około 1/3 europejskich przedsiębiorców, głównie właścicieli firm rodzinnych, odejdzie w ciągu najbliższych 10 lat. Ocenia się, że zjawisko to dotknie blisko 690 tys. przedsiębiorstw, zatrudniających w sumie 2,8 mln pracowników. Należy zatem

promować przejmowanie przedsiębiorstw jako cenną alternatywę wobec zakładania zupełnie nowej firmy.

4.8.2 W odróżnieniu do przeszłości, obecnie coraz więcej firm przechodzi w ręce podmiotów trzecich, nienależących do rodziny. Zauważa się także rosnące zainteresowanie przejmowaniem funkcjonującego już przedsiębiorstwa niż tworzeniem od zera nowej firmy. Badania pokazują, że spośród przejętych firm 96 % przetrwa pierwsze pięć lat, podczas gdy u nowo założonych przedsiębiorstw wskaźnik ten wynosi 75 %.

4.8.3 Pierwszym wyzwaniem jest więc stworzenie platformy oraz ułatwienie kontaktu pomiędzy potencjalnym nabywcą danej firmy a chcącym ją sprzedać właścicielem. Tego typu rynek powinien być przejrzysty, aby zwiększyć szanse nawiązania kontaktów oraz zagwarantować trwałość istniejących rentownych przedsiębiorstw. Konieczna jest wysoka jakość usług zapewniająca dopasowanie, konsultacje i dyskrecję. W większości krajów europejskich funkcjonuje rynek przejęć zarządzany bądź wspomagany ze strony rządu ⁽²²⁾. Należy rozwinąć tego typu inicjatywy we wszystkich państwach członkowskich UE.

4.9 Dostęp do środków finansowych

4.9.1 Aby MŚP, a w szczególności nowe firmy, przejmowane przedsiębiorstwa i innowacyjne przedsięwzięcia mogły w pełni wykorzystać swój potencjał i przyczynić się do wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia w Europie, należy zapewnić im lepszy dostęp do środków finansowych. Takie modele dzielenia ryzyka, jak systemy poręczeń wzajemnych i publicznych, okazały się bardzo skuteczne, dlatego też należy je w dalszym ciągu promować zarówno na szczeblu unijnym, jak i w państwach członkowskich.

4.9.2 Dostępność kapitału po rozsądnych kosztach dla nowych firm, MŚP oraz szybko rozwijających się przedsiębiorstw wymaga utrzymania stóp procentowych i premii za ryzyko na odpowiednim poziomie oraz racjonalizacji systemów pomocy państwa.

4.9.3 Należy intensyfikować i wspierać doradztwo organizacji MŚP adresowane do MŚP. Trzeba także przewidzieć instrumenty finansowe przystosowane do potrzeb i możliwości małych firm. EKES zachęca Komisję oraz EBI/EFI do finansowania innowacji w małych przedsiębiorstwach poprzez kapitał wysokiego ryzyka i systemy poręczeń.

4.9.4 Inwestorzy dostarczający kapitału wysokiego ryzyka i tzw. aniołowie biznesu to nieocenione źródła finansowania dla MŚP. Zachęty do tworzenia sieci pomiędzy takimi inwestorami i aniołami biznesu a (początkującymi) przedsiębiorcami są ważnym czynnikiem pozwalającym zmniejszyć niedobory kapitału.

⁽²¹⁾ „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia — Przenoszenie własności przedsiębiorstw — ciągłość poprzez nowy początek”, COM(2006) 117 wersja ostateczna z 14 marca 2006 r.

⁽²²⁾ Jest tak we Francji, we Włoszech, w Luksemburgu, Holandii, Austrii, Finlandii i w Belgii (gdzie każdy region ma odrębną bazę danych). Odsetek powodzenia w tych krajach wynosi ok. 25 %, czyli jedno na cztery przedsiębiorstwa z bazy danych znajduje nabywcę.

4.9.5 Systemy gwarancyjne sprawdziły się jako bardzo skuteczny i wydajny pod względem wykorzystania zasobów sposób wspierania małych firm. Francuska kasa *Caisse Mutuelle de Garantie de la Mécanique* (CMGM) ma w tym zakresie już ponad 45 lat doświadczenia. Kasa ta poręcza niemal całość kredytów udzielanych przez banki przedsiębiorstwom (kredyty inwestycyjne, przejęcia firm, gwarancje bankowe, kredyty gotówkowe). Z kolei przedsiębiorstwa wpłacają składki na jej majątek i fundusz gwarancyjny. System ten pozwala ograniczyć prywatne zabezpieczenie wymagane od przedsiębiorców, umożliwia wzięcie większego kredytu i tworzy sieć bezpieczeństwa pomiędzy przedsiębiorcą a bankiem. Należałoby zachęcać do wymiany sprawdzonych rozwiązań pomiędzy państwami członkowskimi UE w zakresie dostępu do finansowania i funduszy gwarancyjnych przeznaczonych dla MŚP.

4.10 Umiędzynarodowienie

4.10.1 UE musi wykorzystać szanse, które stwarza otwarcie azjatyckich rynków odnotowujących szybki wzrost, takich jak Chiny czy Indie. Równocześnie UE powinna zająć się kwestią powstałego w wyniku tego, nowego międzynarodowego podziału pracy, zwłaszcza ze względu na fakt, iż Chiny zaczęły silniej specjalizować się w produkcji towarów o wysokiej

wartości dodanej, a Indie stają się centrum globalnego outsourcingu. EKES podkreśla, że konieczne jest zachowanie wspólnego podejścia w relacjach z krajami trzecimi, co pozwoli na poprawę warunków dostępu do rynku dla firm z UE.

4.10.2 Mimo że wspólny rynek funkcjonuje już od ponad 14 lat, mnóstwo przedsiębiorstw jest nadal aktywnych tylko w swym własnym kraju. Główne przeszkody to bariera językowa, wciąż istniejące różnice w prawie i przepisach oraz nieznanostwo innych rynków. EKES z zadowoleniem przyjmuje tworzenie bliskich usług nastawionych na wspieranie przedsiębiorców, takich jak tzw. paszport eksportu (*passport to export*) w Wielkiej Brytanii⁽²³⁾. Należy także ułatwić dostęp MŚP do zamówień publicznych.

4.10.3 Trzeba opracować odpowiednie systemy wsparcia w celu promowania działalności transgranicznej zarówno w obrębie UE, jak i na rynkach poza nią.

4.10.4 EKES podkreśla, że Komisja w swych dokumentach dotyczących polityki handlowej (strategia dostępu do rynku, instrumenty ochrony, globalny wymiar Europy) powinna skoncentrować się na MŚP.

Bruksela, 12 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²³⁾ Więcej na temat wspólnego rynku patrz: *Flash Barometer 180* — TNS Sofres/EOS Gallup Group Europe, opinie na temat wspólnego rynku oraz doświadczenia przedsiębiorców z 15 państw UE, opublikowane w czerwcu 2006 r.

Więcej na temat paszportu eksportu, programu opracowanego przez brytyjską organizację rządową UK Trade and Investment w celu wspierania brytyjskich eksporterów w pokonywaniu swych słabości w handlu międzynarodowym, patrz: Karta małego biznesu, wybór dobrych metod, 2006, s. 9.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie inwestycji w wiedzę i innowacje (strategia lizbońska)

(2007/C 256/04)

Dnia 14 września 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 31 regulaminu wewnętrznego, powierzyć Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji przygotowanie raportu informacyjnego w sprawie *inwestycji w wiedzę i innowacje*.

Na sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. postanowiono przekształcić raport informacyjny w opinię z inicjatywy własnej (art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Gerd WOLF.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z 12 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 120 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

TREŚĆ

1. Wstęp

2. Streszczenie i zalecenia

3. Aspekty ogólne

4. Kształcenie, szkolenie oraz doskonalenie zawodowe

5. Zagadnienia i procedury finansowe

6. Aspekty strukturalne i warunki ramowe

7. Czynniki ludzkie — badacze, inżynierowie i przedsiębiorcy

1. Wstęp

1.1 W konkluzjach prezydencji z posiedzenia w dniach 23-24 marca 2006 r. (pkt 12) w części „Wznowiona strategia lizbońska na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego” Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła inicjatywę Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, dzięki której wzmocniona ma zostać na szczeblu wspólnotowym odpowiedzialność za strategię lizbońską. Zachęciła Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny do kontynuowania działań oraz prosiła o opracowanie do początku 2008 r. sprawozdania zbiorczego wyrażającego poparcie dla partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

1.2 Tymczasem Komitet już 15 lutego 2007 r. uchwalił rezolucję skierowaną na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej w 2007 r., a dotyczącą realizacji odnowionej strategii lizbońskiej.

1.3 Do przygotowania zbiorczego sprawozdania, o które prosiła Rada Europejska, posłużą cztery raporty informacyjne poświęcone następującym zagadnieniom:

- inwestycje w wiedzę i innowacje,
- potencjał przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich,
- zatrudnienie dla grup priorytetowych,
- określenie polityki energetycznej dla Europy.

Te raporty informacyjne będą ważnymi elementami sprawozdania.

1.4 Niniejszy dokument, stworzony również we współpracy z przedstawicielami krajowych rad społeczno-gospodarczych z niektórych państw członkowskich, dotyczy wyłącznie zagadnienia inwestycji w wiedzę i innowacje.

2. Streszczenie i zalecenia

2.1 Siła Europy tkwi w potencjale jej obywateli.

2.2 Swobodne współdziałanie rzemieślniczego ducha wynalazczości i przedsiębiorczych inicjatyw, naukowej metodyki i systematyki oraz powstałych w ten sposób technologii i procesów przemysłowych było europejską receptą na zdobycze cywilizacji, które doprowadziły nas do obecnego standardu życia. Towarzyszyła temu historyczna transformacja społeczno-polityczna, dzięki której wolni obywatele żyją w nowoczesnym państwie z podziałem władzy, demokracją i prawami podstawowymi.

2.3 Decydującym czynnikiem postępu był rozwój i intensywne stosowanie energochłonnych technologii przemysłowych, maszyn i środków transportu — energia zdjęła z ludzi brzemię najcięższej pracy fizycznej, z wielokrotnością ich wydajność, zapewniła ciepło i światło oraz umożliwiła komunikowanie się i mobilność w niewyobrażalnym wcześniej stopniu. Energia stała się „pokarmem” i siłą napędową nowoczesnych gospodarek narodowych.

2.3.1 Z uwagi na skończone zasoby kopalnych źródeł energii, silnie rosnące globalne zapotrzebowanie na energię oraz oczekiwane następstwa zużycia energii dla przyszłych zmian klimatu na pierwszym planie dyskusji politycznych znajduje się zatem zapewnienie zrównoważonego i obojętnego dla klimatu zaopatrzenia w energię. Istotnym warunkiem sprostania temu bardzo trudnemu zadaniu jest prowadzenie solidnego, szeroko zakrojonego i skutecznego programu badań i rozwoju poświęconego energii.

2.4 Ponadto istnieją jednak jeszcze bardzo liczne inne problemy i zadania, które można byłoby rozwiązać poprzez badania, rozwój i innowacje. Dotyczą one na przykład walki z chorobami fizycznymi i psychicznymi, poprawy jakości życia osób niepełnosprawnych i ich udziału w życiu społecznym, efektów zmian demograficznych, w tym badań nad starzeniem się, ochrony środowiska oraz ogólnie zabezpieczania i rozwijania podstaw naszego życia, naszego europejskiego systemu wartości i modelu społecznego. Badania i rozwój służą bowiem w końcu także podstawowemu celowi zdobywania nowej i szerszej wiedzy. Większy zasób wiedzy pomaga nie tylko rozwiązywać problemy, ale także poszerza nasz obraz świata, obiektywizuje sytuacje konfliktowe i wzbogaca naszą kulturę.

2.5 Wspólnota Europejska stoi poza tym przed wyzwaniem zaostrzającej się globalnej konkurencji, gdzie chodzi o utrzymanie europejskich miejsc pracy, poziomu dochodów oraz standardów socjalnych i ekologicznych. Wynika to nie tylko z silnej gospodarczej pozycji Stanów Zjednoczonych czy Japonii, ale przede wszystkim z coraz silniejszego potencjału przemysłowego i naukowego takich państw jak Chiny, Indie i Brazylia, jak również ze znacznie niższego poziomu wynagrodzeń oraz niższych standardów socjalnych i ekologicznych w tych krajach.

2.6 Temu wyzwaniu można wyjść naprzeciw tylko poprzez utrzymanie także w przyszłości przewagi w badaniach, rozwoju technologicznym i nieustannej innowacyjności, zakorzenionej w społecznym i kulturowym otoczeniu demokracji, praworządności, stabilności politycznej, swobody przedsiębiorczości, pewności planowania, woli uzyskiwania najlepszych wyników, uznania dla takich osiągnięć oraz bezpieczeństwa socjalnego.

2.7 Największe osiągnięcia naukowe i techniczne oraz sposób, w jaki przedsiębiorstwa przekładają je na konkurencyjny potencjał gospodarki, decydują więc o zabezpieczeniu naszej przyszłości, szczególnie w odniesieniu do kwestii energii i klimatu, o utrzymaniu i poprawie naszej obecnej pozycji w świecie oraz o możliwości rozwijania — a nie ograniczania — europejskiego modelu socjalnego.

2.8 Podstawowym warunkiem jest klimat społeczny nastawiony na postęp i innowacje, umożliwiający pełną realizację tej wizji, aby na wszystkich szczeblach polityki tworzono niezbędne ramy i podejmowano decyzje strategiczne zapewniające zaufanie i optymizm ze strony przemysłu, wystarczające do podjęcia koniecznych w Europie inwestycji oraz tworzenia nowych miejsc pracy. Do tego dochodzi jednak także podniesienie świadomości znaczenia badań podstawowych, ponieważ stanowią one konieczną pożywkę dla przyszłych innowacji. Szczególnie potrzebna jest przedsiębiorczość obejmująca gotowość do innowacji i podejmowania ryzyka, jak również polityczne przywództwo, spolegliwość i poczucie realizmu.

2.9 Aby Europa nie przesunęła się na jeszcze dalszą pozycję w globalnym wyścigu inwestycji w badania i rozwój, wszystkie właściwe podmioty muszą bardzo poważnie potraktować zwłaszcza docelowy poziom inwestycji określony w Barcelonie z

myślą o realizacji strategii lizbońskiej. Należy mianowicie zwiększać całkowite nakłady na badania i rozwój w UE, tak aby do 2010 r. osiągnęły one docelowy poziom niemal 3 % PKB. Przy czym dwie trzecie niezbędnych ku temu inwestycji ma pochodzić z sektora prywatnego.

2.10 W grudniu 2006 r. Rada przyjęła 7. PR na lata 2007-2013 wyposażony w budżet o wysokości ok. 50 mld EUR, a zatem zdecydowanie wyższy niż budżety poprzednich programów. Tym samym polityka europejska odniosła kolejny duży sukces, ciesząc się odpowiednim uznaniem Komitetu. Jednak budżet przewidziany przez Wspólnotę na ten cel stanowi jedynie ok. 2 % (a zatem jedynie jedną pięćdziesiątą!) określonej w Barcelonie całkowitej docelowej wielkości nakładów inwestycyjnych na badania i rozwój. Komitet wielokrotnie podkreślał, że to zbyt mało, aby osiągnąć zamierzony efekt stymulujący i wykorzystać integrującą siłę wsparcia wspólnotowego, by w pełni wpłynąć na politykę subwencyjną państw członkowskich oraz zachęcić przemysł do niezbędnych inwestycji.

2.11 Dlatego Komitet ponawia swoje wcześniejsze zalecenie, by po pierwsze zwiększyć udział wsparcia Wspólnoty w trakcie planowanego na rok 2008 przeglądu budżetu UE o połowę, tzn. do około 3 % ustalonej w Barcelonie docelowej wartości inwestycji. Jest to istotne zwłaszcza z uwagi na Europejski Instytut Technologii (EIT), który ma zostać utworzony w przyszłości, jak również na konieczność wzmożenia prac badawczo-rozwojowych nad sposobami trwałego, pozbawionego wpływu na klimat zaopatrzenia w energię.

2.12 W równej mierze konieczne jest jednak, by za pomocą odpowiednich ram prawnych (także w zakresie odpowiedzialności cywilnej), administracyjnych, podatkowych i finansowych zachęcać przemysł, w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa, do inwestowania w badania i rozwój oraz czynić te inwestycje bardziej atrakcyjnymi i opłacalnymi. Istotną rolę odgrywa przy tym prawo wspólnotowe w zakresie pomocy państwa, które powinno umożliwiać państwom członkowskim skuteczniejsze i mniej biurokratyczne niż dotąd wspieranie projektów w dziedzinie badań i rozwoju realizowanych przez uniwersytety, organizacje badawcze i przemysł — osobno bądź w ramach niezbędnych sieci. Z tego względu należy dokładnie przeanalizować, czy „Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną” faktycznie idą w parze z tymi celami.

2.13 Wiedza opiera się na dwóch równoważnych, wzajemnie powiązanych filarach — na kształceniu i na badaniach. Nową wiedzę trzeba zdobywać poprzez badania i rozwój. Podstawą jest wiedza już posiadana, którą należy utrzymywać i przekazywać poprzez kształcenie ogólne i zawodowe, szkolenia i doskonalenie zawodowe. W tym zakresie konieczne jest sprawdzenie, czy metody i treści służą wspomnianym celom. Jednocześnie oba te filary wymagają także znacznie większych inwestycji finansowych i odpowiednich warunków ramowych.

2.14 Siła Europy tkwi w potencjale jej obywateli. Dlatego też pierwszorzędne znaczenie ma jeszcze silniejsze wspieranie i rozwijanie tego potencjału. Dlatego Komitet apeluje do państw członkowskich, aby wzmocniły i poprawiły swoje ośrodki edukacyjne i przeznaczyły na te cele niezbędne znaczące inwestycje. Solidna edukacja szerokich warstw społecznych jest równie ważna jak kształcenie naukowych elit. W tym kontekście potrzebna jest szeroka i wystarczająca oferta instytucji edukacyjnych na porządnym poziomie, od szkół podstawowych po uniwersytety. Tylko w ten sposób powstanie europejskie społeczeństwo zainteresowane edukacją i nauką.

2.15 Komitet ponawia ponadto swe zalecenie, by poprzez intensywniejszą współpracę ponadnarodową w dziedzinie nauczania, innowacji i badań wypracować wspólną europejską przestrzeń wiedzy, która uzupełnia Europejską Przestrzeń Badawczą. Ważną rolę odgrywają tu wszelkie zachęty i działania na rzecz uczenia się przez całe życie: uczenie się przez całe życie jest kluczem do społeczeństwa wiedzy. Należy najszybciej jak to możliwe zlikwidować przeszkody na rynku wewnętrznym, które utrudniają przejście do europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy.

2.16 Wiąże się z tym także jeszcze intensywniejsze wspieranie przez państwa członkowskie mobilności osób, jak również wzmocnienie odpowiednich skutecznych programów wspólnotowych (Erasmus, Marie Curie). Mobilność służy zdobywaniu i przekazywaniu wiedzy. Należy zapewnić i nagradzać poprzez zachęty swobodę przemieszczania się pracowników, badaczy i studentów w całej Europie; musi ona iść w parze z akceptowanymi dochodami i warunkami pracy oraz wsparciem dla rodzin. W tym celu należy także poprawić dostęp do informacji za pośrednictwem organów publicznych we wszystkich państwach członkowskich UE.

2.17 Jeśli chodzi o znaczenie i promowanie innowacji, Komitet odsyła nie tylko do swych wyczerpujących zaleceń, ale przede wszystkim także do świetnego sprawozdania niezależnej grupy ekspertów pod przewodnictwem Esko Aho. Sprawozdanie to traktuje przede wszystkim o prawnych i społecznych uwarunkowaniach innowacyjnej przedsiębiorczości i innowacyjnego rynku. Dodatkowo Komitet odsyła do swej bardziej szczegółowej opinii „Uwolnić i wzmocnić potencjał Europy w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji”.

2.18 Postęp i innowacja opierają się na przekuwaniu nowej wiedzy w nowe lepsze procesy i produkty (w tym na nieustannym unowocześnieniu istniejących już procesów i produktów), na nowatorskich modelach przedsiębiorstw i właściwych metodach zarządzania. Chodzi więc o innowacyjną przedsiębiorczość i inicjatywy biznesowe. Postęp i innowacja opierają się jednak także na nowatorskich usługach, na rozwoju służby zdrowia i ogólnie na lepszym rozwiązywaniu kwestii społecznych w ramach ograniczeń ekonomicznych.

2.19 Innowacyjność oznacza również opracowanie i realizowanie nowych technik, procesów, modeli organizacyjnych, biznesowych i szkoleniowych itd., które wcześniej nie były lub nie mogły być brane pod uwagę. Dlatego ważne jest, aby właściwe regulacje prawne pozostawiały w przypadku nowych pomysłów, niewchodzących wcześniej w rachubę, swobodę i

wystarczające pole manewru, co umożliwi ich realizację i nie skaże na porażkę już na starcie — jako że nie pasują one do schematów zbyt szczegółowych uregulowań. Nadmiar ograniczających przepisów hamuje innowacyjny zapał. Komitet popiera zatem wszelkie wysiłki na rzecz uproszczenia regulacji prawnych i ich przeanalizowania pod kątem istnienia przepisów zbędnych, zbyt szczegółowych lub niepotrzebnie ograniczających.

2.20 Innowacja zakłada też zaakceptowanie pewnego ryzyka niepowodzenia czy wręcz strat. Zwykle przecież wartość nowej metody czy koncepcji, ale także jej negatywne strony czy skutki uboczne, można ocenić dopiero po wypróbowaniu jej w praktyce i w konkurencji z innymi technologiami. Zresztą niepowodzenie także poszerza zakres naszej wiedzy. Szansa i ryzyko to dwie strony tego samego medalu. Zasadniczo oczekiwane korzyści innowacji powinny przeważać nad ewentualnie powiązanim z nią ryzykiem. Szczególnej oceny wymagają ewentualne zagrożenia dla społeczeństwa. Można by przy tym zastanowić się, czy nie należałoby utworzyć, np. przy EBI, funduszu ryzyka — przynajmniej dla małych i średnich przedsiębiorstw — który pomógłby w pokryciu możliwych szkód lub strat.

2.21 Komitet wielokrotnie wspominał, że zdolności i potencjał człowieka są najbardziej wrażliwym i cennym zasobem dla nauki i innowacji. Potrzebne ku temu instytucje kształcące — w odpowiedniej liczbie, o odpowiednim wyposażeniu i poziomie nauczania — mają decydujące znaczenie dla zaspokojenia zapotrzebowania na dobrych naukowców, inżynierów i nauczycieli.

2.22 Z uwagi na inwestycje poczynione przez społeczeństwo i jednocześnie przez poszczególnych badaczy na rzecz zdobycia rozległej i skomplikowanej wiedzy podstawowej i wiedzy specjalistycznej, społeczeństwo — reprezentowane przez polityków — przejmuje odpowiedzialność za najlepsze możliwe wykorzystanie tych inwestycji. Odpowiedzialność taka musi przejawiać się w trosce o zapewnienie wykształconym naukowcom i inżynierom odpowiednich szans zawodowych i sposobności do rozwoju, możliwości założenia rodziny, a także odpowiedniej ścieżki kariery, z atrakcyjnymi opcjami zdobywania różnorodnego doświadczenia i bez pułapek zawodowych czy ślepych uliczek. Bezrobocie, zbyt niskie wynagrodzenia czy praca nieodpowiadająca kwalifikacjom (ale także nadmierne obciążenie pracą administracyjną i udziałem w różnorodnych gremiach) wśród naukowców i inżynierów o wysokich kwalifikacjach oznacza marnowanie inwestycji gospodarczych i odstrasza kolejne pokolenia elity naukowej, co sprawia, że wybierają one zawody niezwiązane z nauką czy techniką lub wręcz emigrację z Europy!

2.23 Nie jest z tym sprzeczne żądanie, by w większym stopniu niż dotychczas włączać doświadczonych ekspertów i wybitnych przedstawicieli nauki i techniki w procesy decyzyjne i sprawy administracyjne w zakresie polityki dotyczącej badań, przedsiębiorczości i innowacji. Pierwszym bardzo zachęcającym krokiem w tym kierunku jest utworzenie Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERBN). Jednak także przy wspieraniu badań i innowacji przez Wspólnotę (łącznie z Komisją!) i państwa członkowskie trzeba stale korzystać z wystarczającej wiedzy specjalistycznej. Sama administracja nie wystarczy.

2.24 Szczególne zagadnienie stanowi przekuwanie badań i innowacji w produkty i procesy przemysłowe. Nie bez powodu cele wytyczone w Lizbonie mówią, by 2/3 wydatków na B+R pochodziło od przemysłu. Dlatego chodzi tu też zwłaszcza o podniesienie prestiżu przedsiębiorców poprzez wyraźniejsze podkreślenie w społeczeństwie ich decydującej roli dla innowacji, postępu gospodarczego i ogólnego dobrobytu. Z tego powodu Komitet — jako pośrednik w kontaktach ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim — umieścił „przedsiębiorczość o ludzkim obliczu” na centralnym miejscu w swym przyszłym programie prac. Tylko dzięki świadomym swej odpowiedzialności, aktywnym i pomysłowym przedsiębiorcom, posiadającym jak najlepsze warunki do rozwoju, uda się ostatecznie osiągnąć cele z Lizbony.

2.25 Co się tyczy wielu innych punktów widzenia i szczegółów, odsyła się do poniższych bardziej szczegółowych rozważań, jak również zwłaszcza do opinii Komitetu w sprawie: „W kierunku europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy — udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii lizbońskiej”⁽¹⁾ oraz opinii w sprawie: „Uwolnić i wzmocnić potencjał Europy w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji”⁽²⁾.

3. Aspekty ogólne

3.1 *Rozwój nauki i techniki.* Europa jest kolebką stale rozwijającej się nowoczesnej nauki i badań. Jeżeli uwzględnimy grecko-egipski krąg kulturowy oraz okresowe wzajemne inspirowanie się z indyjsko-arabskim⁽³⁾ kręgiem kulturowym, stwierdzenie to jest prawdziwe także ogólnie w odniesieniu do nauki. Powiązania pomiędzy nauką a badaniami istniały w całej Europie ponad granicami państw, mimo okresowych zachwiania i przerw spowodowanych wojnami. Ich metodyka i sposób myślenia w istotny sposób ukształtowały drogę dla rozwoju naszego obecnego społeczeństwa europejskiego, jego wartości, sposobu i standardu życia; stanowiły one znak rozpoznawczy europejskiego kręgu kulturowego⁽⁴⁾. Receptą na osiągnięcie wynikających z tego zdobyczy było swobodne współdziałanie rzemieślniczej wynalazczości oraz inicjatyw wynikających z przedsiębiorczego myślenia z nauką metodyką i systematyką oraz powstałych w ten sposób technologii i procesów przemysłowych.

3.2 *Rozwój społeczeństwa.* Praktycznie równoległe z postępowaniem naukowo-technicznym dokonywała się decydująca transformacja społeczno-polityczna, prowadząca do ukształtowania się nowoczesnego państwa z jego podziałem władzy, demokracją, prawami podstawowymi i socjalnymi, w którym żyją wolni obywatele.

3.3 *Rozwój warunków życia.* W państwach i regionach, w których zachodziły te jednoczesne procesy, w rezultacie znacznie zmieniły się warunki życia ludzi, osiągając poziom

nieznany wcześniej w historii ludzkości. W ciągu ostatnich 135 lat średnia długość życia ludności⁽⁵⁾ zwiększyła się ponad dwukrotnie⁽⁶⁾. W ciągu ostatnich 50 lat plony w rolnictwie w przeliczeniu na jednostkę powierzchni zwiększyły się prawie trzykrotnie. W odnoszących sukcesy państwach uprzemysłowionych dyskutuje się o otyłości, a nie o niedożywieniu, o zalewie informacji, a nie ich braku, o starzeniu się ludności, a nie o śmiertelności dzieci. Umiejętności i osiągnięcia nowoczesnego, mobilnego społeczeństwa uprzemysłowionego, uzyskane dzięki badaniom, rozwojowi i innowacjom, obejmują wszystkie dziedziny działalności człowieka i jakości jego życia.

3.4 *Wykorzystanie energii.* Jednym z decydujących czynników postępu był rozwój i intensywne stosowanie energochłonnych technologii przemysłowych, maszyn i środków transportu — energia zdjęta z ludzi brzemień najcięższej pracy fizycznej, wielokrotnie ich wydajność, zapewniła ciepło i światło oraz umożliwiła komunikowanie się, rozwój kulturalny i mobilność o niewyobrażalnym wcześniej zakresie. Energia stała się „pokarmem” i siłą napędową nowoczesnych gospodarek narodowych.

3.5 *Problematyka klimatu i zaopatrzenie w energię.* Tak znaczny rozwój prowadzi jednak także do pojawienia się nowych problemów i wyzwań. Globalne ocieplenie, jego możliwe konsekwencje oraz strategie jego hamowania stanowią przedmiot daleko idących politycznych decyzji⁽⁷⁾ oraz licznych badań⁽⁸⁾, które prowadzą niekiedy do kontrowersyjnych wniosków. W opublikowanym pod koniec października 2006 roku raporcie Nicholasa Sterna⁽⁹⁾ *The Economics of Climate Change* („Ekonomia zmian klimatu”) stwierdzono, że samo zahamowanie globalnego ocieplenia spowodowanego przez gazy cieplarniane wymaga wydatków rzędu ok. 1 % PKB, obejmujących w szczególności także dalsze niezbędne działania w zakresie badań i rozwoju. Jednak nawet jeśli pominąć kwestie klimatu, to i tak jednym z najistotniejszych wyzwań politycznych pozostaje kwestia bezpiecznego i trwałego zaopatrzenia Europy (i świata!) w energię, a w jej rozwiązaniu zasadniczą rolę odgrywają zdecydowanie intensywniejsze działania badawczo-rozwojowe⁽¹⁰⁾.

3.6 *Dalsze problemy i wyzwania*⁽¹¹⁾. Kwestie zmian klimatu i zaopatrzenia w energię to nie jedyne problemy. Również walka z chorobami fizycznymi i psychicznymi, poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych lub z innymi

⁽⁵⁾ W Niemczech.

⁽⁶⁾ W szczególności dzięki zmniejszeniu się śmiertelności dzieci.

⁽⁷⁾ Rada Europejska z 23-24 marca 2007 r. — konkluzje prezydencji (Ekologiczna energia).

⁽⁸⁾ Na przykład:

1) Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu WMO/UNEP — „Climate Change 2007: The Physical Science Basis — Summary for Policy Makers” czy

2) List otwarty 61 naukowców do premiera Kanady: (<http://www.lavoisier.com.au/papers/articles/canadianPMletter06.html>).

⁽⁹⁾ http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 241 z 7.10.2002 „Zapotrzebowanie na badania na rzecz bezpiecznych i zrównoważonych dostaw energii”. Patrz także: nowa publikacja ISBN 92-79-02688-7 „Transition to a sustainable energy system for Europe — The R&D perspective” oraz „nature” tom 444, numer 7119, s. 519 (listopad 2006 r.) „Our emperors have no clothes”.

⁽¹¹⁾ Patrz także Dz.U. C 185 z 8.8.2006.

⁽¹⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006.

⁽²⁾ Dz.U. C 325 z 30.12.2006.

⁽³⁾ A być może także z chińskim kręgiem kulturowym.

⁽⁴⁾ Proces ten obszernie i wielowątkowo przedstawiono w opinii Komitetu z inicjatywy własnej „Nauka, społeczeństwo i obywatele w Europie” (Dz.U. C 221 z 7.8.2001).

powodów znajdujących się w gorszym położeniu w celu zwiększenia ich udziału w rozwoju zawodowym i społeczeństwie wiedzy, wpływ zmian demograficznych, łącznie z badaniami nad starzeniem się, lepsze zrozumienie skomplikowanych gospodarczych, społecznych i kulturowych powiązań i mechanizmów, ochrona środowiska, jak również ogólnie zabezpieczanie i rozbudowa podstaw naszego życia, naszego europejskiego systemu wartości i modelu społecznego są przykładami ważnych obszarów badań, które były przedmiotem szczególnych zaleceń Komitetu przedstawionych we wcześniejszych opiniach, np. w opinii w sprawie siódmego programu ramowego badań i rozwoju ⁽¹²⁾ oraz związanych z nim programów szczególnych ⁽¹³⁾.

3.7 Konkurencja na skalę globalną. Dodatkowo Wspólnota Europejska stoi przed bardzo poważnym wyzwaniem w postaci zaostrzającej się globalnej konkurencji, gdzie chodzi zwłaszcza o utrzymanie europejskich miejsc pracy, poziomu dochodów oraz standardów socjalnych i ekologicznych. Wynika to nie tylko z silnej pozycji gospodarczej Stanów Zjednoczonych czy Japonii, ale w szczególności ze znacznego i coraz silniejszego potencjału przemysłowego i naukowego takich państw jak Chiny (do 2050 r. Chiny chcą przejąć utrzymywaną obecnie przez Stany Zjednoczone pozycję najbardziej zaawansowanego technologicznie narodu świata! ⁽¹⁴⁾), Indie i Brazylia, jak również ze znacznie niższego poziomu wynagrodzeń oraz standardów socjalnych i ekologicznych w tych krajach. Właśnie na tle globalnej konkurencji, jak i powiązanego z nią światowego wyścigu rosnących inwestycji w badania i rozwój, łącznie z konkurowaniem w skali światowej o najlepszych naukowców i inżynierów, Wspólnota Europejska musi zoptymalizować swą politykę w tej dziedzinie. Chodzi zatem w pierwszym rzędzie o konkurencję globalną, a nie wewnątrz europejską!

3.8 W czołowie pod względem badań, rozwoju i innowacji. Konkurencyjną pozycję Europy można zatem utrzymać tylko dzięki utrzymaniu także w przyszłości przewagi w badaniach, rozwoju technologicznym i nieustannej innowacyjności, zakorzenionej w społecznym i kulturalnym otoczeniu demokracji, praworządności, stabilności politycznej, zaufania do świata polityki, swobody przedsiębiorczości, pewności planowania, woli uzyskiwania najlepszych wyników i uznania dla takich osiągnięć. Europejska Przestrzeń Badawcza musi być wzmocniona i rozbudowywana. Wprawdzie cel ten stał się już nieodłącznym elementem deklaracji politycznych, niestety wciąż dotkliwie brakuje konkretnych działań oraz przełożenia na rzeczywiste priorytety (np. budżet na badania) oraz na odpowiednie uregulowania (np. struktury układów zbiorowych ⁽¹⁵⁾, prawa podatkowego ⁽¹⁶⁾), i to zarówno na szczeblu Wspólnoty, jak i w większości państw członkowskich. Nie należy lekceważyć dramatyzmu tego stanu rzeczy, nawet jeśli szczęśliwie w niektórych państwach członkowskich można obserwować pewien pozytywny trend ⁽¹⁷⁾.

3.9 Największe osiągnięcia naukowe i techniczne. Największe osiągnięcia naukowe i techniczne oraz sposób, w jaki przedsiębiorstwa przekładają je na innowacje i konkurencyjny potencjał gospodarki, są więc czynnikami mającymi decydujący wpływ na zabezpieczenie naszej przyszłości, choćby w odniesieniu do kwestii energii i klimatu, na utrzymanie i poprawę naszej obecnej pozycji w świecie oraz na możliwość rozwijania — a nie ograniczania — europejskiego modelu socjalnego. Badania i rozwój służą bowiem w końcu także podstawowemu celowi zdobywania nowej i szerszej wiedzy. Większy zasób wiedzy nie tylko pomaga rozwiązywać problemy, ale także poszerza nasz obraz świata, obiektywizuje sytuacje konfliktowe i wzbogaca naszą kulturę.

3.10 Powrót do tradycji. Z tego względu Europa powinna obecnie uświadomić sobie swą tradycję wiodącego niegdyś obszaru w dziedzinie badań i innowacji oraz ponownie ją ożywić. Siła Europy tkwi w możliwościach jej obywateli. Dlatego też konieczne jest, by jeszcze silniej niż dotychczas wspierać ten potencjał. W tym celu niezbędne jest także dokonywanie zdecydowanie większych inwestycji w badania i rozwój, podnoszenie ich efektywności, promowanie gotowości i zdolności do wprowadzania innowacji w przemyśle, handlu i administracji, wspieranie i docenianie osiągnięć, jak również eliminowanie barier powstrzymujących te procesy.

3.11 Zwiększenie inwestycji. Dla Wspólnoty i państw członkowskich oznacza to w szczególności konieczność znacznie większego inwestowania w badania i rozwój, w odpowiednią edukację obywateli oraz w kształcenie naukowców poszukiwanych specjalizacji i inżynierów (obu płci!). Jednak przede wszystkim wymaga to zachęcania przemysłu, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, do inwestowania w badania i rozwój oraz, poprzez odpowiednie ramy prawne, administracyjne, podatkowe ⁽¹⁸⁾ i finansowe, zwiększenia atrakcyjności i opłacalności tych inwestycji.

3.12 Sprzyjający postępowi klimat społeczny. Kluczowym warunkiem dla osiągnięcia tego celu jest klimat społeczny nastawiony na postęp, innowacje i przedsiębiorczość oraz umożliwiający pełną realizację tej wizji, aby na wszystkich szczeblach polityki tworzone niezbędne ramy i podejmowano decyzje strategiczne pozwalające na tworzenie miejsc pracy oraz zapewniające poziom zaufania i optymizmu ze strony przemysłu wystarczający dla podjęcia koniecznych inwestycji. Z tym wiąże się również większa niż dotąd potrzeba zaznajamiania obywateli ze zdobyczami i znaczeniem nauki i techniki oraz pionierskimi osiągnięciami przedsiębiorstw. Obejmuje to także dostrzeżenie faktu, że zwłaszcza badania podstawowe ⁽¹⁹⁾ stanowią konieczną pożywkę dla przyszłej wiedzy i przyszłych innowacji.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 185 z 8.8.2006.

⁽¹⁴⁾ Bild der Wissenschaft 9/2006, s. 109.

⁽¹⁵⁾ Zwłaszcza dotyczących sytuacji młodych pracowników naukowych i inżynierów, jeśli chodzi o zarobki i umowy.

⁽¹⁶⁾ Patrz: komunikat Komisji COM (2006) 728 wersja ostateczna „W kierunku bardziej skutecznego stosowania zachęt podatkowych na rzecz badań i rozwoju”.

⁽¹⁷⁾ FAZ nr 49, s. 17, z 27 lutego 2007 r. „Zwischen Fortschritt und Stillstand”.

⁽¹⁸⁾ Patrz także: komunikat Komisji COM (2006) 728 wersja ostateczna „W kierunku bardziej skutecznego stosowania zachęt podatkowych na rzecz badań i rozwoju”. Komitet przygotowuje na ten temat odrębną opinię.

⁽¹⁹⁾ Patrz zwłaszcza Dz.U. C 110 z 30.4.2004. Z historycznego punktu widzenia pierwsze inicjatywy współpracy naukowej w (Zachodniej) Europie służyły właśnie celom badań podstawowych. Wynikały z konieczności zbudowania centrów wyposażonych w ogromne urządzenia i stworzenia masy krytycznej, czego koszty przekraczały możliwości finansowe poszczególnych państw członkowskich czy ich gotowość do ponoszenia wydatków.

3.13 *Uznanie dla wyjątkowych osiągnięć.* Społeczeństwo powinno wiedzieć o decydującej roli tych zdobywczy dla naszego obecnego sposobu życia, o warunkach ich powstania i związanych z nimi dokonaniach w nauce, technice, przedsiębiorczości i kulturze, powinno uczyć się o nich w szkole i umieć docenić ich zasadnicze znaczenie.

3.14 *Inne warunki.* Postęp i nieustanny proces innowacji nie opierają się jednak wyłącznie na nauce i technice, lecz również na motywacji, zdolnościach i gotowości do działania wszystkich podmiotów, na nowoczesnych modelach działalności gospodarczej, właściwych metodach zarządzania oraz na korzystnych uwarunkowaniach prawnych.

3.15 *Akceptacja ryzyka.* By sprzyjać nowym metodom badawczym, innowacyjnym technologiom, procesom produkcyjnym i modelom działalności gospodarczej, konieczne jest zaakceptowanie pewnego poziomu ryzyka dotyczącego wyników i strat. Zwykle przecież korzyści i wartość nowej metody, ale także jej negatywne strony, ryzyko czy skutki uboczne, można ocenić dopiero po wypróbowaniu jej w praktyce i w konkurencji z innymi technologiami. Zresztą niepowodzenie także poszerza zakres naszej wiedzy. Szanse i ryzyko to dwie strony tego samego medalu. Zasadniczo oczekiwane korzyści innowacji powinny przeważać nad ewentualnie powiązanym z nią ryzykiem. Szczegółowej oceny wymagają ewentualne zagrożenia dla społeczeństwa. Można by przy tym zastanowić się, czy nie należałoby utworzyć, np. przy EBI, funduszu ryzyka — przynajmniej dla małych i średnich przedsiębiorstw — który ułatwiałby przedsiębiorstwom pokrycie szkód czy strat.

4. Kształcenie, szkolenie oraz doskonalenie zawodowe

4.1 *Wiedza podstawowa.* Wiedza opiera się na dwóch równoważnych filarach — na kształceniu i na badaniach. Nową wiedzę można zdobyć jedynie poprzez badania i rozwój. Do tego konieczna jest podstawa w postaci posiadanej już wiedzy, którą należy przekazywać i utrzymywać poprzez kształcenie ogólne i zawodowe, szkolenia i doskonalenie zawodowe. Dąży się przy tym do następujących celów:

4.1.1 *Wiedza elementarna.* Z jednej strony w kanonie edukacji wszystkich Europejczyków należy zawrzeć solidną elementarną znajomość zagadnień z zakresu nauki, techniki i ekonomii, ich funkcjonowania oraz podstawowych zasad. Tylko dzięki temu będą oni potrafili na przykład ocenić dość złożone często zależności, których znajomość jest niezbędnym elementem właściwego politycznego kształtowania opinii publicznej. W związku z tym trzeba odpowiednio dostosować programy nauczania i plany zajęć na wszystkich etapach nauczania, aby za pomocą obrazowych przykładów i zajmujących objaśnień i materiałów dydaktycznych stopniowo wprowadzać dzieci i młodzież w sposób rozumowania nauki, techniki i gospodarki oraz w dostępny zasób wiedzy ⁽²⁰⁾, a także uświadamiać im decydujące znaczenie pracy naukowej, rozwoju technicznego, nowatorskich gospodarczych i społecznych metod

działania oraz ogólnie społeczeństwa wiedzy dla ich przyszłości i szans życiowych. Należy zatem przypisywać tej części planów nauczania wyraźnie większe znaczenie. Komitet przyjmuje z zadowoleniem i popiera zalecenia zawarte w dotyczącym tych kwestii raporcie Rocarda ⁽²¹⁾.

4.1.2 *Zachęty przy wyborze zawodu.* Z drugiej strony należy zachęcać osoby utalentowane w tym kierunku do wyboru odpowiedniego zawodu i podejmowania studiów uznawanych za trudne, a także zapewnić im w tym celu solidną wiedzę podstawową. Również pod tym kątem trzeba opracowywać programy nauczania szkół, zwłaszcza liceów, tak by ich oferta nauczania była poszerzona i wartościowa.

4.1.3 *Nadrabianie zaległości pod względem zakresu i specjalizacji.* Bezsprzeczna jest potrzeba nadrobienia zaległości w nauczaniu przedmiotów przyrodniczych i technicznych, choć nie zmienia to faktu, że należy oczywiście na szeroką skalę wspierać wszystkie talenty, także w dziedzinach społecznych i ekonomicznych oraz humanistycznych. Solidna edukacja szerokich warstw społecznych — do czego niezbędna jest także wola działania i dyscyplina ze strony uczniów — jest równie ważna jak kształcenie elit naukowych. Instytucje edukacyjne na wysokim poziomie, od szkół podstawowych po uniwersytety, są podstawowym warunkiem powstania społeczeństwa zainteresowanego edukacją i nauką.

4.1.4 *Europejska przestrzeń wiedzy.* Komitet ponawia ponadto swe zalecenie, by poprzez intensywniejszą współpracę ponadnarodową w dziedzinie nauczania, innowacji i badań wypracować wspólną europejską przestrzeń wiedzy, która uzupełnia Europejską Przestrzeń Badawczą. Dlatego należy najszybciej jak to możliwe zlikwidować przeszkody na rynku wewnętrznym, które utrudniają przejście do europejskiego społeczeństwa wiedzy. Komitet zwraca tu także uwagę na swą opinię w sprawie: „W kierunku europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy — udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji strategii lizbońskiej” ⁽²²⁾.

4.1.5 *Uczenie się przez całe życie i mobilność.* Ważną rolę odgrywają tu zachęty i działania na rzecz uczenia się przez całe życie: uczenie się przez całe życie jest kluczem do społeczeństwa wiedzy. Wiąże się z tym także jeszcze intensywniejsze wspieranie przez państwa członkowskie mobilności osób, jak również wzmocnienie odpowiednich skutecznych programów wspólnotowych (Erasmus, Marie Curie). Mobilność sprawia, że

⁽²⁰⁾ Chodzi tu nie tyle o poznanie i opanowanie bardzo licznych formuł czy wzorów, ile raczej o zrozumienie podstaw techniki i elementarnych praw natury, a także znaczenia relacji ilościowych i przydatności matematyki.

⁽²¹⁾ A *Renewed Pedagogy for the Future of Europe*, Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych 2007, Nauka, EUR 22845, grupa wysokiego szczebla ds. kształcenia w zakresie nauk ścisłych, Michel Rocard (przewodniczący), Peter Csermely, Doris Jorde, Dieter Lenzen, Harriet Walberg-Henriksson, Valerie Hemmo (sprawozdawca).

⁽²²⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006.

Europa pokrywa się siecią powiązań, oraz służy zdobywaniu i przekazywaniu kompetencji. Należy zapewnić swobodę przemieszczania się pracowników, badaczy i studentów, której towarzyszą akceptowalne dochody i warunki pracy oraz wsparcie dla rodzin. W tym celu należy także poprawić dostęp do informacji za pośrednictwem organów publicznych we wszystkich państwach członkowskich UE.

4.2 Poziom kształcenia specjalistycznego. Należy również dołożyć wszelkich starań, aby poziom wykształcenia naukowo-technicznego oferowany na uniwersytetach i politechnikach przynajmniej odpowiadał najwyższym standardom międzynarodowym. Jeśli chodzi o badania i innowacje, to najważniejszym kapitałem są najlepiej wykwalifikowani i zmotywowani naukowcy i inżynierowie obu płci, utrwalający i poszerzający swoją wiedzę specjalistyczną dzięki ciągłemu uczeniu się w trakcie całej swojej kariery zawodowej, wśród których wystarczająca liczba osób zdolna jest do przejmowania roli liderów oraz dokonywania pionierskich osiągnięć w tych najtrudniejszych dziedzinach.

4.3 Szanse dla wszystkich. Postęp i sukces będą w przyszłości bardziej niż kiedykolwiek efektem zorganizowanej pracy zespołowej, gdzie poprzez podział pracy każdej jednostce należy zapewnić najlepsze możliwości rozwoju i podejmowania inicjatywy, odpowiadające jej uzdolnieniom, osiągnięciom i kreatywności. Wymaga to także odpowiedniej otwartości systemów szkolnictwa, by mogły one oferować optymalne kształcenie dla uczniów o wszelakich zdolnościach, na przykład także tych, u których objawiają się one później niż u innych. Nieodżowne jest poza tym istnienie odpowiednio wysokiej klasy instytucji kształcących szerokie spektrum specjalistów i wykwalifikowanej kadry, na które jest obecnie i będzie w przyszłości zapotrzebowanie w licznych dziedzinach techniki, nauki oraz gospodarki.

4.4 Sieci. Szczególnie ze względu na szkolenie i doskonalenie zawodowe konieczne jest jeszcze ściślejsze powiązanie edukacji, badań i zastosowania przemysłowego, przy czym pojawia się tu oczywiste nawiązanie do kwestii uczenia się przez całe życie i mobilności (patrz pkt 4.1.5). Konieczne jest także silniejsze połączenie uniwersytetów i politechnik czy szkół wyższych w ponadnarodowe sieci. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje projekt utworzenia Europejskiego Instytutu Technologii⁽²³⁾, który ma się przyczynić do dalszego rozwoju potencjału innowacyjnego Wspólnoty i państw członkowskich poprzez łączenie prowadzonych na najwyższym poziomie działań w zakresie edukacji, badań i innowacji. Dotyczy to jednak także — poza kształceniem ogólnym i zawodowym — wspólnych „przedkonkurencyjnych” działań badawczo-rozwojowych⁽²⁴⁾ przedsiębiorstw przemysłowych, takich jak np. wspólne opracowywanie lepszych technologii napędu w przemyśle samochodowym.

5. Zagadnienia i procedury finansowe

5.1 Inwestowanie zadaniem wszystkich podmiotów. Wspólnota, państwa członkowskie oraz sektor prywatny muszą ze wszystkich sił, to znaczy znacznie więcej niż dotąd, inwestować w edukację, badania i rozwój.

5.2 Cel z Barcelony. Aby w globalnym wyścigu inwestycji w badania i rozwój nie pozostać w tyle, wszystkie właściwe podmioty muszą bardzo poważnie potraktować docelowy poziom inwestycji określony w Barcelonie z myślą o realizacji strategii lizbońskiej i z pełnym zapałem dążyć do jego realizacji. Należy mianowicie zwiększać całkowite nakłady na badania i rozwój w UE, tak aby do 2010 r. osiągnęły one docelowy poziom niemal 3 % PKB. Przy czym dwie trzecie niezbędnych ku temu inwestycji ma pochodzić z sektora prywatnego.

5.3 Efekt stymulujący 7. PR. W grudniu 2006 r. Rada przyjęła 7. PR na lata 2007-2013 wyposażony w budżet o wysokości ok. 50 mld EUR, a zatem zdecydowanie wyższy niż budżety poprzednich programów. Tym samym polityka europejska odniosła kolejny duży sukces, ciesząc się odpowiednim uznaniem Komitetu. Jednak przewidziany przez Wspólnotę budżet na ten cel, w wysokości 50 mld EUR, stanowi jedynie ok. 2 %, a zatem jedną pięćdziesiątą (!) określonej w Barcelonie całkowitej docelowej wielkości nakładów inwestycyjnych na badania i rozwój. Komitet wielokrotnie podkreślał, że to jednak zbyt mało, aby osiągnąć widoczny efekt stymulujący oraz w pełni wpłynąć — wykorzystując integrującą siłę wsparcia wspólnotowego — na politykę subwencyjną państw członkowskich, zachęcić przemysł do niezbędnych inwestycji i wywołać znaczący wzrost w tej dziedzinie, konieczny do osiągnięcia celu z Barcelony.

5.4 Jednoznaczne zalecenie. Dlatego Komitet — zwłaszcza z uwagi na Europejski Instytut Technologii, który ma zostać utworzony w przyszłości, jak również na konieczność pilnego wzmocnienia prac badawczo-rozwojowych nad sposobami trwałego, pozbawionego wpływu na klimat zaopatrzenia w energię — ponawia swoje zalecenie⁽²⁵⁾, by po pierwsze zwiększyć udział wsparcia Wspólnoty w trakcie planowanego na rok 2008 przeglądu budżetu UE o połowę, tzn. do około 3 % ustalonej w Barcelonie docelowej wartości inwestycji. Ze strony Wspólnoty byłoby to szczególnie skuteczne działanie służące wyraźnie szybszej realizacji coraz bardziej istotnych celów z Lizbony i Barcelony, a także skuteczniejszemu i szybszemu rozwiązaniu opisanych wyżej problemów.

5.4.1 Współzawodnictwo z Chinami. Wysiłki badawcze w tej dziedzinie np. Chin gwałtownie rosną i Europa musi podjąć wszelkie starania, by nie przegrać w międzynarodowej rywalizacji o rynek niezbędnych technologii o światowym znaczeniu. Nie można jednak faktycznie w wiarygodny sposób stawiać politycznych żądań o konieczne w tym celu inwestycje sektora prywatnego, dopóki Wspólnota i państwa członkowskie nie wniosą swego udziału w finansowanie wytyczonego przez nie same celu z Barcelony.

5.4.2 Finansowanie podstawowe ze strony państw członkowskich. Państwa członkowskie powinny przynajmniej zadbać o wystarczające finansowanie podstawowe dla swoich uniwersytetów i jednostek badawczych, aby miały one możliwość skorzystania ze współfinansowania w ramach 7. PR w oczekiwanym zakresie.

⁽²³⁾ Dz.U. C 93 z 27.4.2007.

⁽²⁴⁾ Patrz także pkt 7 w Dz.U. C 204 z 18.7.2000.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 325 z 30.12.2006.

5.5 *Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa.* Prawo wspólnotowe w zakresie pomocy państwa powinno być tak ukształtowane, by zachęcać państwa członkowskie i dawać im niezbędną swobodę do intensywniejszego, skuteczniejszego i mniej zbiurokratyzowanego wspierania projektów w dziedzinie badań i rozwoju realizowanych przez uniwersytety, organizacje badawcze i przemysł — osobno bądź w ramach niezbędnych sieci. Z tego względu należy dokładnie przeanalizować, czy „Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną” ⁽²⁶⁾ faktycznie idą w parze z tymi celami.

5.6 *Prawo budżetowe państw członkowskich.* Jeśli chodzi o wspieranie działań w zakresie badań i rozwoju, prawo budżetowe poszczególnych państw członkowskich powinno umożliwiać bardziej elastyczny przepływ środków dostosowany do danego projektu, np. poprzez przenoszenie przyznanych środków na następny rok kalendarzowy lub budżetowy.

5.7 *Rozbudowa infrastruktury badawczej.* Ponadto Komitet wielokrotnie zalecał ⁽²⁷⁾ wykorzystanie znacznie większej części wspólnotowych funduszy strukturalnych do rozbudowy infrastruktury naukowej. Duże korzyści może przynieść także zastosowanie środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

5.8 *Potencjał MŚP.* Ważne jest także dalsze wspieranie innowacyjnego potencjału MŚP, a zwłaszcza przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (start-ups), jak również tworzenie ogólnie silniejszych zachęt, które przyniosą większe inwestycje ze strony przemysłu. Komitet odsyła ponadto do swoich zaleceń ⁽²⁸⁾ odnoszących się do unijnego „Wieloletniego programu dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)” oraz do ważnego w tym kontekście wsparcia w zakresie gospodarki opartej na wiedzy. Skoro spośród wszystkich firm w UE 98 % stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa, to oczywiste jest, jakie znaczenie należy przypisywać zwiększaniu ich konkurencyjności. Dlatego też Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w 7. PR 1,3 mld EUR przeznaczono na badania i rozwój prowadzone przez MŚP i dla nich. Należy przeanalizować istniejące obecnie przepisy stwarzające trudności dla MŚP i na ile to możliwe zmniejszyć związaną z nimi biurokrację. Poza tym władze mogłyby za pośrednictwem „aniołów biznesu” ułatwiać dostęp do możliwości uzyskania wsparcia. Europa może także czerpać inspirację z polityki wsparcia realizowanej przez inne kraje.

6. Aspekty strukturalne i warunki ramowe

6.1 *Odesłanie do innych i wcześniejszych raportów.* Przy tej okazji Komitet pragnie zwrócić uwagę na oba opublikowane niedawno komunikaty ⁽²⁹⁾ Komisji poświęcone zagadnieniu

innowacji oraz wysmienite sprawozdanie niezależnej grupy ekspertów pod przewodnictwem Esko Aho ⁽³⁰⁾. Jednocześnie odsyła on także do swej własnej opinii „Uwolnić i wzmocnić potencjał Europy w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji” ⁽³¹⁾, która wprowadzić w wielu punktach pokrywa się z zawartymi tutaj stwierdzeniami, ale i liczne poruszone tu zagadnienia traktuje bardziej szczegółowo.

6.2 *Innowacje to coś więcej.* Komitet potwierdza i uzupełnia to, o czym mówią wspomniane wyżej raporty: postęp i innowacje nie opierają się wyłącznie na nauce i technice, lecz także na wdrażaniu nowej wiedzy w nowe lepsze procesy i produkty, na nowatorskich modelach działalności gospodarczej i na właściwych metodach zarządzania. Chodzi więc także o innowacyjną przedsiębiorczość i inicjatywy biznesowe. Postęp i innowacja opierają się także na nowatorskich usługach, na rozwoju służby zdrowia i ogólnie na lepszym rozwiązywaniu kwestii społecznych — jako przykład niech posłuży omawiana przez Komitet koncepcja modelu elastyczności i pewności zatrudnienia (*flexicurity*) ⁽³²⁾.

6.3 *Innowacja — krok w nieznane.* Innowacyjność oznacza również opracowanie i realizowanie nowych technik, procesów, modeli organizacyjnych, biznesowych i szkoleniowych itd., które wcześniej nie były brane pod uwagę. Dlatego też ich wartość można zazwyczaj ocenić dopiero później po wypróbowaniu ich w warunkach rzeczywistej konkurencji.

6.4 *Elastyczne uregulowania prawne.* Przepisy tworzy się natomiast na podstawie obecnego stanu wiedzy. Dlatego tak ważne jest, aby regulacje prawne również w przypadku nowych, niewchodzących wcześniej w rachubę pomysłów pozostawiały swobodę i wystarczające pole manewru, a tym samym dopuszczały wystarczającą różnorodność i zmienność, by umożliwić ich realizację i nie zdusić ich już w zarodku ani nie skazać na powolną porażkę, jako że nie pasują one do schematów istniejących uregulowań. Przyjmując wszelkie regulacje, trzeba więc pamiętać o tym, by zawierały i porządkowały zasadnicze kwestie, aczkolwiek należy unikać jakichkolwiek zbyt szczegółowych przepisów. Każde przeregulowanie czy nadmierne ograniczenie, nawet jeśli zostało przyjęte w dobrej intencji, hamuje i utrudnia innowacje. Komitet popiera zatem wszelkie wysiłki na rzecz uproszczenia regulacji prawnych i ich przeanalizowania pod kątem istnienia przepisów zbędnych lub niepotrzebnie ograniczających. Służy to także odciążeniu ekspertów od niekoniecznej biurokracji (patrz niżej). Poza tym błędy jednostek nie mogą prowadzić do nadmiernej regulacji działań wszystkich podmiotów.

6.5 *Wolność badań.* Powtórzmy: innowacje wymagają wystarczającej przestrzeni swobody dla przedsiębiorczości. Swoboda prowadzenia badań, w tym i wolność od niezwiązanych z danym obszarem, restrykcyjnych ⁽³³⁾ czy wręcz ideologicznych nakazów, jest nieodzownym warunkiem twórczej

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 323/I z 30.12.2006.

⁽²⁷⁾ M.in. w Dz.U. C 65 z 17.3.2006.

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 234 z 22.9.2005.

⁽²⁹⁾ COM(2006) 502 wersja ostateczna z 13.9.2006 „Wykorzystanie wiedzy w praktyce: Szeroko zakrojona strategia innowacyjna dla UE”; COM(2006) 589 wersja ostateczna z 12.10.2006 „Europa nowoczesna i sprzyjająca innowacjom”.

⁽³⁰⁾ EUR 22005 „Tworzenie innowacyjnej Europy” ISBN 92-79-00964-8.

⁽³¹⁾ Dz.U. C 325 z 30.12.2006.

⁽³²⁾ Np. „Elastyczność i pewność zatrudnienia (*flexicurity*): przypadek Danii” (Dz.U. C 195 z 18.8.2006).

⁽³³⁾ Patrz również Dz.U. C 65 z 17.3.2006, pkt 4.1.3.2 „Karta” wraz z przypisem.

nauki oraz nowych odkryć i wynalazków, niezależnie od granic wytyczonych przez prawo w zakresie kwestii etycznych i niezależnie od właściwego wykorzystania przyznanego wsparcia.

6.6 *Przypomnienie opinii CESE 1566/2006.* Komitet odsyła do swej wymienionej w punkcie 5.1 opinii ⁽³⁴⁾, gdzie przeanalizowano inne istotne aspekty i zdecydowanie podkreśla zawarte w niej stwierdzenia. W punktach od 4.7 do 4.11 przedstawiono tam zalecenia dotyczące następujących istotnych tu zagadnień: „od odkrycia zagadki natury do innowacyjnego produktu, innowacyjnego procesu i innowacyjnych usług; wymiana pomiędzy środowiskiem akademickim a przemysłem; powszechnie dostępne systemy informacyjne; »klastry«; przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność (*start-ups*); badania podstawowe; innowacyjny produkt; zamówienia publiczne; własność intelektualna i patent wspólnotowy; okres, w którym publikacja nie narusza statusu nowości; problemy językowe; szczególna sytuacja nowych państw członkowskich”.

6.6.1 *Ochrona własności intelektualnej.* Jednocześnie ponownie podkreśla się potrzebę wystarczającej ochrony własności intelektualnej ⁽³⁵⁾ — inwestycje przedsiębiorstw w badania, rozwój i innowacje muszą być opłacalne i zarówno nakłady finansowe, jak i administracyjno-prawne — w porównaniu z globalnymi konkurentami — potrzebne do zdobycia i otrzymania praw ochronnych nie mogą obciążać potencjału gospodarczego Europy. To świadczy również o pilnej konieczności wprowadzenia patentu wspólnotowego.

7. Czynniki ludzkie

7.1 *Najcenniejsze zasoby.* W pierwszej kolejności Komitet odsyła do swojej opinii poświęconej konkretnie tej dziedzinie ⁽³⁶⁾, ponownie potwierdzając i akcentując zawarte w niej stwierdzenia. Podobnie jak wcześniej, także tam Komitet wskazał na to, że kapitał ludzki jest najwrażliwszym i najbardziej wartościowym zasobem dla wiedzy i innowacji. Najważniejszym zadaniem jest zatem zachęcanie utalentowanych młodych ludzi do zdobywania naukowego lub technicznego wykształcenia i oferowanie im go w możliwie najlepszy sposób.

7.2 *Jakość instytucji kształcących (patrz pkt 4).* Potrzebne ku temu instytucje kształcące — w odpowiedniej liczbie, o odpowiednim wyposażeniu i poziomie nauczania — mają decydujące znaczenie dla zaspokojenia zapotrzebowania na dobrych naukowców, inżynierów i przedsiębiorców. Należy zatem tworzyć i utrzymywać — we współpracy z jednostkami badawczymi i naukowymi ⁽³⁷⁾ — wystarczającą liczbę odpowiednio wyposażonych, atrakcyjnych szkół wyższych, przede wszystkim o profilu technicznym, ze świetną kadrą dydaktyczną. Muszą one być zdolne do konkurowania z najlepszymi uniwersytetami w USA czy z uczelniami w innych krajach pozaeuropejskich, a także wystarczająco atrakcyjne, by przyciągać najlepszych studentów spoza Europy.

⁽³⁴⁾ Dz.U. C 325 z 30.12.2006.

⁽³⁵⁾ Patrz również: przemówienie komisarza Güntera Verheugena z 19 kwietnia 2007 r. „Własność intelektualna motorem innowacji w Europie”.

⁽³⁶⁾ „Badacze w europejskim obszarze badawczym: jeden zawód, wiele możliwości kariery” (Dz.U. C 110 z 30.4.2004).

⁽³⁷⁾ W tym kontekście korzystne byłoby jeszcze lepsze połączenie uniwersytetów i pozauniwersyteckich instytutów badawczych, głównie po to, by ich urządzenia i infrastrukturę wykorzystywać także do celów badań i edukacji oraz dla włączenia ich najnowszych odkryć w programy nauczania.

7.3 *Odpowiedzialność społeczeństwa.* Z uwagi na inwestycje poczynione przez społeczeństwo i jednocześnie przez poszczególnych badaczy na rzecz zdobycia rozległej i skomplikowanej wiedzy podstawowej i wiedzy specjalistycznej, społeczeństwo — reprezentowane przez polityków — przejmuje odpowiedzialność za najlepsze możliwe wykorzystanie tych inwestycji. Odpowiedzialność taka musi przejawiać się w trosce o zapewnienie wykształconym naukowcom odpowiednich szans zawodowych i sposobności do rozwoju oraz adekwatnej ścieżki kariery, z atrakcyjnymi możliwościami zdobywania różnorodnego doświadczenia i bez pułapek zawodowych czy ślepych uliczek. Bezrobocie wśród naukowców i inżynierów o wysokich kwalifikacjach, zbyt niskie wynagrodzenia czy praca nieodpowiadająca ich kwalifikacjom to marnowanie inwestycji gospodarczych i odstraszenie kolejnych pokoleń elity naukowej, skutkujące wybieraniem zawodów niezwiązanych z nauką czy techniką lub wręcz emigracją z Europy! Także nadmierne obciążenie biurokracją (patrz pkt 7.7) oznacza wykonywanie prac nieodpowiadających kwalifikacjom.

7.4 *Rozwijanie talentów.* Celem jest zaoferowanie każdemu — a więc także wszystkim pracownikom przedsiębiorstw, uniwersytetów i instytutów badawczych — możliwie najlepszych szans rozwoju ich talentów i własnej inicjatywy, zgodnie z ich zdolnościami, osiągnięciami i kreatywnością, jak również stworzenie otoczenia społecznego umożliwiającego założenie rodziny oraz sprzyjającego potencjałowi twórczemu. Oznacza to jednak także, że młodzi ludzie korzystający z tego kształcenia i wsparcia ze swojej strony czynią wszelkie starania, by możliwie najlepiej, w poczuciu obowiązku i z zaangażowaniem, wykorzystywać zdobyte umiejętności talenty. Są to niezwykle ważne zagadnienia z zakresu polityki społecznej, polityki rodzinnej, ekonomiki przedsiębiorstw i ogólnie kultury zarządzania. Uznano już także znaczenie rozsądnej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym dla kreatywności i produktywności ⁽³⁸⁾.

7.5 *Identyfikacja i ocena osób o wybitnych wynikach* ⁽³⁹⁾. Praktycznie niemożliwe jest ujęcie nieprzeciętnych uzdolnień i osiągnięć w formalne schematy oceny, przy których mogą poza tym pojawić się nadużycia. Problemатyczne jest na przykład postępowanie tych autorów prac naukowych, którzy w publikacjach przede wszystkim cytują się wzajemnie, tworząc w ten sposób „kartele cytatywne” i zapewniając sobie korzyści przy schematycznej ocenie. Ani liczba publikacji, ani liczba cytatów czy patentów czy inne podobne wskaźniki nie stanowią same w sobie wystarczającego czy solidnego kryterium oceny; ważniejsza jest jakość, nowatorstwo i doniosłość. Ponadto czasem to właśnie szczególnie przełomowe odkrycia czy wynalazki były początkowo dostrzegane, uznawane, wykorzystywane i cytowane z pewną zwłoką. Dlatego też do oceny osobowości i osiągnięć, ze wszystkimi ich przejawami i obliczami, potrzebne jest bogactwo doświadczeń i osobista zdolność oceny (choć i wtedy nie można całkowicie uniknąć błędów) wiodących przedstawicieli poszczególnych dziedzin, w których dokonano osiągnięć lub w których się ich oczekuje.

⁽³⁸⁾ Patrz Frankfurter Allgemeine Zeitung nr 257, 4 listopada 2005 r., C1.

⁽³⁹⁾ Patrz zwłaszcza Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

7.6 *Udział w procesach decyzyjnych.* Ponadto konieczne jest, by w większym stopniu niż dotychczas zasadniczo włączać doświadczonych ekspertów i wybitnych przedstawicieli nauki i techniki w procesy decyzyjne i sprawy administracyjne w zakresie polityki dotyczącej badań, przedsiębiorczości i innowacji. Pierwszym bardzo zachęcającym krokiem w tym kierunku jest utworzenie Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERBN), które cieszy się zdecydowanym poparciem Komitetu⁽⁴⁰⁾. Jednak wystarczająca wiedza specjalistyczna potrzebna jest także przy administrowaniu wsparciem dla badań i innowacji ze strony Wspólnoty (tzn. zwłaszcza Komisji!) i państw członkowskich. Należy w to włączyć zwłaszcza także odnoszących sukcesy młodych inżynierów i badaczy. Wspieranie badań i innowacji musi wykraczać poza sprawy czysto administracyjne.

7.7 *Odciążenie od nadmiaru zadań niezwiązanych z właściwą działalnością pracy.* Prowadzenie badań, rozwijanie nowych idei i wynalazków, ale także opracowywanie i przekazywanie wiedzy to czasochłonna praca umysłowa i laboratoryjna, która wymaga także okresów niezakłóconej koncentracji i namysłu. Od 2000 r. Komitet wielokrotnie zwracał uwagę⁽⁴¹⁾ na to, że stale rosnące nadmierne obciążenie pracą w różnego rodzaju gremiach, pracą związaną ze składaniem wniosków i wydawaniem ekspertyz, pisanie raportów, innymi słowy obciążenie biurokracją itp. pochłania już wielu ekspertom większą część ich czasu pracy, odciąga ich od ich właściwych zadań i tym samym szkodzi innowacyjności i wydajności pracy właśnie tych wybitnych jednostek. To negatywne zjawisko jest w coraz większym stopniu piętnowane także w mediach⁽⁴²⁾. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zadeklarowany zamiar Komisji, by zająć się tym tematem i wspólnie z państwami członkowskimi poszukać możliwości zredukowania tego obciążenia. Przy tym żądanie włączenia ekspertów w procesy decyzyjne dotyczące polityki badań nie pozostaje bynajmniej w sprzeczności z koniecznym zmniejszeniem obciążeń administracyjnych; może nawet przyczynić się do osiągnięcia tego zamierzenia. Konkretnym celem powinno być ujednolicenie i połączenie licznych procedur składania wniosków, sprawozdawczości i monitorowania dla różnorodnych podmiotów udzielających wsparcia, instytucji partnerskich, sieci oraz gremiów

nadzorujących i oceniających. Przyniosłoby to także znacznie większą przejrzystość.

7.8 *„Drenaż mózgów” a mobilność.* Zawód inżyniera czy naukowca wymaga, co uzasadnione (patrz także pkt 4.1.5) mobilności i elastyczności. Nie może to jednak odbywać się kosztem życia osobistego i rodzinnego czy zabezpieczenia socjalnego⁽⁴³⁾. Nie może to także prowadzić w ostatecznym rozrachunku do wywędrowywania najlepszych poza Europę. Warunki pracy zawodowej w Europie muszą zatem być wystarczająco atrakcyjne, by temu zapobiec lub przynajmniej prowadzić do ogólnego wyrównania się bilansu globalnej mobilności osób o wysokich kwalifikacjach. Jednak także niektóre państwa członkowskie są zaniepokojone, że wewnątrz UE może dojść do jednokierunkowego drenażu mózgów. Komitet wielokrotnie zalecał (patrz także pkt 5.7) w związku z tym wykorzystanie znacznie większej części wspólnotowych funduszy strukturalnych do rozbudowy infrastruktury naukowej, aby we wszystkich państwach utworzyć atrakcyjne instytuty badawcze, które mogłyby przyciągać chętnych do powrotu i jednocześnie być partnerami w sieciach.

7.9 *Wizerunek przedsiębiorcy.* Szczególne zagadnienie stanowi przekazywanie wyników badań i rozwoju na innowacyjne produkty i procesy. Nie bez powodu cele wytyczone w Lizbonie mówią, by 2/3 środków finansowych przeznaczanych na badania pochodziło od przemysłu. Dlatego też w szczególnym stopniu chodzi tu o podniesienie prestiżu przedsiębiorców poprzez wyraźniejsze podkreślenie w społeczeństwie ich decydującej roli dla innowacji, postępu gospodarczego i ogólnego dobrobytu. Z tego powodu Komitet — jako pośrednik w kontaktach ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim — umieścił zagadnienie „przedsiębiorczości o ludzkim obliczu” na centralnym miejscu w swym przyszłym programie prac. Tylko dzięki świadomym swej odpowiedzialności i aktywnym przedsiębiorcom, posiadającym jak najlepsze warunki do rozwoju, uda się ostatecznie osiągnąć cele z Lizbony.

Bruksela, 12 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁰⁾ Patrz także Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

⁽⁴¹⁾ Patrz zwłaszcza pkt 9.8 i następne w Dz.U. C 204 z 18.7.2000; tam na przykład w pkt. 9.8.2 stwierdza się, że: „Pod tym względem każdy odnoszący sukcesy naukowiec dysponuje tylko ograniczonymi możliwościami — i ograniczonym czasem — by bez szkody dla swej pracy naukowej utrzymywać kontakty z innymi osobami, grupami, gremiami, komisjami itp. i wypełniać je sensowną treścią. Zbyt liczne i zbyt absorbujące procedury składania wniosków i opiniowania itp. — zwłaszcza gdy nie kończą się powodzeniem — sprawiają, że osoby potrzebne nauce odciągane są do innych zadań. Jest to szczególnie prawdziwe wobec faktu, że w odniesieniu do jednego pojedynczego projektu stosuje się wiele, często nawet ząbających się instrumentów wsparcia i procedur oceny”.

⁽⁴²⁾ Patrz np. FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) nr 60 z 12 marca 2007 r. „Ein Forscher geht”; czy FAZ nr 67 z 20 marca 2007 r., wywiad z Haraldem Uhligiem.

⁽⁴³⁾ Patrz także Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta

COM(2006) 744 wersja ostateczna

(2007/C 256/05)

Dnia 8 lutego 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie *zielonej księgi w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta*.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Richard ADAMS.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 55 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet odnotowuje powstanie zielonej księgi, ma jednak wątpliwości, czy zaproponowane w niej podejście może prowadzić do wysokiego i jednolitego poziomu ochrony konsumenta w całej UE. Kwestia zapewnienia takiej ochrony za pośrednictwem uproszczonego, spójnego i wzmocnionego dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta była wielokrotnie podejmowana w opiniach Komitetu dotyczących ochrony konsumenta, ale w obecnym przeglądzie pojawiają się wskazówki, że może to być trudne do osiągnięcia. Przegląd tego dorobku prawnego jest więc równoznaczny z realizacją inicjatywy „Lepsze stanowienie prawa”. Podstawy i cele takiego przeglądu powinny być jasne i uprzednio uzgodnione z zainteresowanymi stronami.

1.2 Potrzebna jest prawdziwa legitymacja demokratyczna zrewidowanego dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta, a także jasna podstawa prawna i pojęciowa.

1.3 Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjąłby zastosowanie zasad dorobku do szybko rosnącego i słabo uregulowanego środowiska informatycznego.

1.4 Komitet postrzega politykę konsumencką nie tylko jako integralną część strategii rynku wewnętrznego UE, ale także jako ważny element potwierdzający obywatelstwo. Komitet popiera wdrażanie zasad lepszego stanowienia prawa w prawodawstwie dotyczącym praw konsumenta. Wszelkie propozycje ujednoliconych przepisów w tej dziedzinie powinny być poparte odpowiednią analizą oddziaływania oraz dążyć do uproszczenia i wyjaśnienia istniejących uregulowań.

1.5 Należy podkreślić, że priorytetem jest poprawa środków egzekwowania i wzmocnienie lub wprowadzenie przejrzystych i prostych procesów uzyskiwania odszkodowania.

1.6 Komitet zachęca Komisję, by wzięła pod uwagę jego opinię z kwietnia 2006 r. w sprawie ram prawnych polityki konsumenckiej ⁽¹⁾, w której zaproponowano umożliwienie przyjmowania środków polityki konsumenckiej oddzielnie, a nie

tylko jako produktu ubocznego ustanowienia rynku wewnętrznego.

1.7 Harmonizacja prawodawstwa dotyczącego praw konsumenta w całej UE musi za zasadę przewodnią mieć przyjęcie najlepszego i najwyższego poziomu ochrony konsumenta, jaki istnieje w państwach członkowskich. Wszelki „instrument horyzontalny” powinien opierać się na najwyższych standardach, a konieczna „pionowa integracja” powinna skupiać się na wyjaśnieniu kwestii technicznych. Instrument horyzontalny mógłby jednak obejmować w pełni zharmonizowane zasady w określonych dziedzinach, takich jak prawo do wycofania się czy definicja konsumenta oraz niedozwolone klauzule umowne, dostawa czy prawo konsumenta do dochodzenia odszkodowania, natomiast minimalna harmonizacja mogłaby obowiązywać poza tymi dziedzinami. Należy mieć nadzieję, że będzie to podejście preferowane zarówno przez Komisję, jak i przez wszystkie państwa członkowskie.

2. Wstęp

2.1 Komisja przyjęła długo oczekiwaną **zieloną księgę w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta** (prawodawstwa dotyczącego praw konsumenta) na początku lutego 2007 r. Było to zwięźczone diagnostyczne etapu przeglądu, jak nazywa go Komisja. Komisja pragnie zebrać poglądy dotyczące możliwości uproszczenia, unowocześnienia i ujednolicenia istniejącego prawodawstwa Wspólnoty w dziedzinie ochrony praw konsumenta. Sugeruje się, że poprzez analizę mocnych i słabych stron istniejącego prawodawstwa i dokonanie odpowiednich zmian można osiągnąć korzyści zarówno dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw. Komisja uważa także, że przegląd stanowi okazję do uzyskania spójności pomiędzy państwami członkowskimi oraz ogólnie do poprawy prawodawstwa UE w dziedzinie ochrony praw konsumenta, którego część liczy sobie już 20 lat, zwłaszcza poprzez ustalenie, gdzie istnieją różnice w prawie i czy powodują powstanie na rynku wewnętrznym przeszkód dla konsumentów i przedsiębiorstw — a wszystko to z poszanowaniem zasady pomocniczości. Niniejsza opinia koncentruje się zatem na tym, jak postrzegane i przedstawiane są podstawowe zagadnienia dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta. Jak dotąd przedstawiono jedynie możliwości zmian.

⁽¹⁾ Dz.U. C 185 z 8.8.2006.

2.2 Wydatki na konsumpcję odpowiadają 58 % PKB UE, są jednak nadal w dużej mierze rozdzielone pomiędzy 27 rynków krajowych. Rynek wewnętrzny mógłby być największym rynkiem świata i Komisja opisała swoją strategię jako rozbudzenie „śpiącego olbrzyma — detalicznej części jednolitego rynku” ⁽²⁾. Komisja określa obecnie swoją politykę konsumencką jako „zapewnienie wszystkim konsumentom UE, bez względu na to, gdzie mieszkają, podróżują lub dokonują zakupów w UE, wspólnego wysokiego poziomu ochrony przed ryzykiem i zagrożeniami dla ich bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych oraz zwiększenie zdolności konsumentów w celu promowania ich własnych interesów” ⁽³⁾.

2.3 Cel zapewnienia spójnego stosowania wspólnych ram dla praw konsumenta w UE cieszy się szerokim poparciem. Takie ramy przyniosłyby jasne i sprawiedliwe prawa oraz ochronę wszystkim konsumentom, a jednocześnie stworzyłyby równe warunki konkurencji dla dostawców towarów i usług. Zielona księga dotycząca praw konsumenta otwarcie uznaje, że postępy w realizacji tego celu czynione są powoli i niekonsekwentnie, a na przeszkodzie stoją im także liczne, różnorodne krajowe priorytety i wyjątki. Oczekiwane włączenie nowych państw członkowskich sprawiło, że jednolite rozumienie ochrony konsumenta stało się jeszcze bardziej skomplikowane. Omawiany przegląd dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta prezentuje pogląd Komisji na proces, który mógłby doprowadzić do większej jasności, spójności i lepszego stosowania istniejących dyrektyw. Jednak wiele organizacji konsumenckich utrzymuje, że stawia on także pytania o kierunek polityki konsumenckiej jako całości.

2.4 Dyrektywy uwzględnione w tym przeglądzie obejmują szeroki zakres zagadnień prawa umów konsumenckich, łącznie ze sprzedażą obnośną, korzystaniem z nieruchomości w systemie podziału czasu, zorganizowanymi podróżami, sprzedażą na odległość, sprzedażą towarów oraz nieuczciwymi warunkami w umowach. Jednakże nie wszystkie dyrektywy dotyczące ochrony konsumenta zostały wzięte pod uwagę w przeglądzie, ponieważ uznano, iż niektóre z nich są zbyt nowe lub wchodzą w zakres dziedzin rozważanych przez Komisję w innym miejscu. Dyrektywa w sprawie korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu została uznana w zielonej księdze za wymagającą pilnej rewizji, oczekuje się wydania wkrótce zmienionej dyrektywy. Ważną nową dziedziną wytypowaną do uwzględnienia w zasadach dorobku wspólnotowego jest „środowisko” informatyczne, z którym wiąże się światowe wyzwanie w zakresie handlu elektronicznego.

2.5 Komisja dokonała przeglądu dyrektyw poprzez:

- analizę porównawczą ich wdrożenia w prawie krajowym,
- badania opinii i spostrzeżeń konsumentów i przedsiębiorstw,
- warsztaty z udziałem ekspertów z państw członkowskich i osób zajmujących się prawem umów.

⁽²⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/320&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm.

2.6 Ponieważ przyjęta terminologia wykorzystywana przez osoby zajmujące się zagadnieniami ochrony konsumenta może dezorientować, wyjaśniamy zawczasu niektóre kluczowe pojęcia. „Minimalna harmonizacja” ma miejsce wówczas, gdy dyrektywa nakłada zestaw minimalnych wymagań, które mają zostać wprowadzone w życie przez państwa członkowskie. Pozostawia to możliwość ustalenia przez państwo członkowskie wymagań ostrzejszych niż określone w dyrektywie. „Maksymalna (lub pełna) harmonizacja” oznacza, że państwa członkowskie muszą stosować zasady z dyrektywy i nie mogą poza nie wykraczać (ang. *floor and ceiling harmonisation* — harmonizacja poprzez ustalenie minimum i maksimum). W rezultacie wiele organizacji konsumenckich zaczęło postrzegać pełną harmonizację jako jednoznaczną, z minimalnym poziomem ochrony konsumenta, a minimalną harmonizację jako tę oferującą możliwość wprowadzenia o wiele wyższej ochrony.

2.7 Publikacja zielonej księgi zaznacza koniec prowadzonego przez Komisję diagnostycznego etapu przeglądu. Komisja poprosiła o przedstawienie poglądów co do zielonej księgi do 15 maja 2007 r. Przeprowadza obecnie analizę odpowiedzi zebranych podczas konsultacji, przedstawi streszczenie stanowisk i zadecyduje, czy zachodzi potrzeba przyjęcia aktu prawnego, choć potrwa to kilka miesięcy. Ewentualnemu projektowi aktu będzie towarzyszyła stosowna ocena wpływu. „W ostatecznym rozrachunku zmierza się do sytuacji, w której konsumentom europejskim będzie można powiedzieć: »gdziekolwiek jesteś i skądkolwiek kupujesz na terenie Unii — nie ma to znaczenia: Twoje podstawowe prawa są takie same«” ⁽⁴⁾.

3. Streszczenie zielonej księgi

3.1 Celem zielonej księgi jest zapewnienie kontekstu dla zebrania poglądów zainteresowanych stron w kwestii założeń politycznych dla dorobku w dziedzinie praw konsumenta oraz pewnych bardziej szczegółowych kwestii. Określa ona następujące główne zagadnienia:

- Ostatnio obserwowane zmiany sytuacji na rynku: dyrektywy stanowiące dorobek wspólnotowy w dziedzinie praw konsumenta w większości nie spełniają „wymagań wynikających z błyskawicznego tempa zmian sytuacji rynkowej”. Jako przykład podaje się przesyłanie plików muzycznych i aukcje internetowe oraz wyłączenie kwestii oprogramowania i danych z zakresu stosowania dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej.
- Rozdrobnienie przepisów: obowiązujące dyrektywy pozwalają państwom członkowskim na wprowadzenie w prawie krajowym wyższego poziomu ochrony praw konsumenta. W odniesieniu do wielu kwestii, takich jak długość okresu możliwości odstąpienia od umowy, nie ma spójności pomiędzy ustawodawstwami krajowymi.
- Brak zaufania: większość konsumentów sądzi, że przedsiębiorcy pochodzący z innego państwa członkowskiego w mniejszym stopniu honorują przepisy w dziedzinie praw konsumenta.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_pl.pdf.

3.2 Opierając się na wcześniejszych pracach, Komisja zarysowuje następnie dwie pozytywne strategie przeglądu dorobku prawnego w dziedzinie praw konsumenta.

- Opcja I: podejście pionowe (przekrojowe) obejmuje indywidualną zmianę obowiązujących dyrektyw oraz stopniowe wprowadzenie zgodności między nimi.
- Opcja II: podejście mieszane wymagałoby zidentyfikowania i wydobycia zagadnień wspólnych dla wszystkich dyrektyw oraz spójnego uregulowania ich w „instrumencie horyzontalnym”. Konieczne byłoby także pewne konkretne „pionowe” dostosowanie poszczególnych dyrektyw.

3.3 Krótko wspomina się o trzeciej możliwości: strategii „zaniechania działań legislacyjnych”, choć wskazuje się na fakt, że nie rozwiązałyby ona istniejących problemów, a niespójności między państwami członkowskimi mogłyby się zwiększyć.

3.4 W zielonej księdze omówiony został następnie możliwy zakres obowiązywania instrumentu horyzontalnego. Sugeruje się trzy możliwości.

- I. Instrument ramowy obejmujący zarówno transakcje krajowe, jak i transgraniczne, ale niezastępujący istniejących przepisów sektorowych, które pozostałyby w mocy. Jako przykład podaje się usługi finansowe i ubezpieczenia.
- II. Instrument mający zastosowanie wyłącznie do transakcji transgranicznych. Zapewniłby większe bezpieczeństwo i zwiększył zaufanie konsumentów kupujących towary i usługi poza ich własnym krajem, ale mógłby prowadzić do powstania różnych standardów ochrony w przypadku transakcji krajowych i transgranicznych.
- III. Instrument horyzontalny mający zastosowanie wyłącznie do sprzedaży na odległość (czy to na terenie kraju, czy transgranicznie). Taki instrument zastąpiłby dyrektywę o sprzedaży na odległość, ale mógłby także prowadzić do rozdrobnienia prawnego w odniesieniu do ochrony w przypadku sprzedaży na odległość i w kontakcie twarzą w twarz.

3.5 Kolejne zagadnienie poruszane w zielonej księdze — **poziom harmonizacji** — jest przez wielu postrzegane jako kluczowe w przeglądzie dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta. Obecnie państwa członkowskie mogą wprowadzać standardy ochrony praw konsumenta zastrzone w stosunku do poziomu wytyczonego przez dyrektywy. Proces ten nosi miano „minimalnej harmonizacji”. Punkt ciężkości i priorytety ochrony praw konsumenta różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, co czasami dezorientuje konsumentów i odstrasza przedsiębiorstwa od sprzedaży za granicę. Do rozważenia przedstawia się dwa możliwe rozwiązania.

1. Przegląd i pełna harmonizacja prawodawstwa. W przypadku zagadnień, w odniesieniu do których nie byłaby możliwa pełna harmonizacja, miałyby zastosowanie klauzula wzajemnego uznawania „w określonych obszarach uregulowanych proponowanym aktem prawodawstwa, odstępując od ich pełnej harmonizacji”.
2. Zmienione prawodawstwo, które byłoby oparte na minimalnej harmonizacji w połączeniu z klauzulą wzajemnego uznawania lub z zasadą kraju pochodzenia ⁽³⁾.

3.6 Załącznik I. Konsultacje

Większa część zielonej księgi poświęcona jest szczegółowym i bardzo ustrukturalizowanym konsultacjom, w których respondentów zachęca się do przedstawienia swych poglądów co do całej palety zagadnień dotyczących ogólnych problemów z zakresu polityki konsumenckiej, kwestii definicji, prawa umów, zasad oraz zakresu i stopnia szczegółowości. Konsultacje rozpoczynają się od trzech zagadnień „polityki” zarysowanych powyżej. Są to:

- ogólne podejście prawodawcze,
- zakres obowiązywania instrumentu horyzontalnego,
- poziom harmonizacji.

W odniesieniu do każdego z tych zagadnień Komisja stawia podstawowe pytanie i sugeruje trzy lub cztery możliwe warianty odpowiedzi. Po nich następuje 27 szczegółowych pytań dotyczących rozpatrywanych dyrektyw. Formuła jest tu podobna — podaje się krótkie wprowadzenie do zagadnienia i stawia główne pytanie, na przykład: „Do jakiego stopnia reżim prawny charakterystyczny dla nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich powinien zostać rozszerzony na warunki negocjowane indywidualnie?” lub „Czy okres możliwości odstąpienia od umowy powinien zostać ujednolicony w ramach prawodawstwa w dziedzinie praw konsumenta?”, a następnie sugeruje się trzy lub cztery możliwe odpowiedzi.

4. Uwagi ogólne

4.1 Przez wiele lat w swoich pracach i opiniach EKES popierał podstawowy cel polityki ochrony konsumentów UE, jakim jest zapewnienie wszystkim wysokiego, jednolitego i spójnego poziomu ochrony. Komitet popiera także dodatkowy cel, jakim jest sprawienie, by konsumenci byli dobrze poinformowani i dokonywali świadomego wyboru na pozbawionym barier rynku. Struktura zielonej księgi czyni nieuniknionym wypłygnięcie na światło dzienne napięć, jakie wiążą się z pełną realizacją obu tych celów.

⁽³⁾ Wzajemne uznawanie oznaczałoby, że państwa członkowskie zachowałyby możliwość wprowadzania ostrzejszych zasad ochrony konsumenta w swym prawie krajowym, ale nie mogłyby narzucać swych ostrzejszych wymagań przedsiębiorstwom posiadającym siedzibę w innych państwach członkowskich w taki sposób, że pociągałoby to za sobą nieuzasadnione ograniczenia swobody przepływu towarów lub też swobody świadczenia usług. Zastosowanie zasady kraju pochodzenia oznaczałoby, iż państwa członkowskie zachowują możliwość wprowadzania zastrzonych reguł ochrony konsumenta w prawodawstwie krajowym, jednak przedsiębiorstwa z siedzibą w innych państwach członkowskich zobowiązane byłyby jedynie do przestrzegania przepisów, które obowiązują w ich własnym kraju.

4.2 Jest już jasne, że zachowania dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta w jego obecnej formie nie powinno się postrzegać jako rozwiązania długofalowego. Różnice w prawie pomiędzy państwami członkowskimi, niespójność definicji, znaczne rozbieżności w sposobie stosowania i egzekwowania istniejącego prawa w dziedzinie praw konsumenta oraz brak jasności w procedurach reklamacyjnych i odszkodowawczych — lub też wręcz brak tych procedur — przyczyniają się do tworzenia barier na jednolitym rynku.

4.3 Oczywiście jest także, że Komisja postrzega przegląd jako okazję do przyjrzenia się pewnym aspektom polityki ochrony konsumenta, które były dotychczas uznawane za fundamentalne, i do zbadania, czy pozostają one w zgodzie z tętniącym życiem jednolitym rynkiem, zwłaszcza takim, który jest konkurencyjny w zglobalizowanym świecie. Pod tym względem istnieją podobieństwa do innych przeglądów, do których przeprowadzenia pobiudziła realizacja strategii lizbońskiej. Niektórzy postrzegają wysoki, jednolity poziom ochrony jako integralną część europejskiego modelu społecznego, a przeniesienie punktu ciężkości na „ponowne określenie polityki ochrony konsumenta UE tak, by jak najskuteczniej przyczyniała się ona do realizacji dwóch głównych celów UE — tworzenia wzrostu gospodarczego i miejsc pracy oraz przywrócenia więzi między Europą i jej obywatelami” można uznać za zakwestionowanie tej idei ⁽⁶⁾.

4.4 Choć zadanie to będzie trudne, EKES z zadowoleniem przyjmuje przegląd dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta i popiera cel, jaki stawia sobie Komisja, polegający na zmniejszeniu przeszkód na rynku wewnętrznym, z zachowaniem wysokiego poziomu ochrony konsumenta. Uważa jednak, że wysiłki te nie powinny ograniczać się do ośmiu rozpatrywanych obecnie dyrektyw, lecz powinny w przyszłości objąć co najmniej 22 dyrektywy figurujące w wykazie opracowanym przez Komisję w maju 2003 r.

4.5 EKES chciałby aktywnie uczestniczyć w tej debacie w celu wzmocnienia rynku wewnętrznego z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych stron — konsumentów, profesjonalistów, przedsiębiorstw i obywateli.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 W zielonej księdze poruszone zostały skomplikowane zagadnienia polityki, zasad i prawa. Same państwa członkowskie wypracowały zbiór aktów prawa ochrony konsumenta, które choć często wykazują się spójnością pomiędzy państwami pod względem ogólnych zasad, to różnią się w szczegółach i sposobie stosowania. Usystematyzowany i poszerzony proces

konsultacji, któremu służy załącznik do zielonej księgi, stanowi odzwierciedlenie tej złożoności. Wykorzystując te szczegółowe ramy, zabiega się o odpowiedzi od wielu setek organizacji zainteresowanych podmiotów, które pragną przedstawić swoje opinie. W niniejszej opinii EKES zawarł swoje uwagi jedynie co do ważnych podstawowych zagadnień polityki, ponieważ uważa, iż należy wypowiedzieć się osobno na temat każdej podlegającej przeglądowi dyrektywy, tak jak to zrobił EKES w opinii dotyczącej dyrektywy w sprawie umów zawieranych na odległość (opinia INT/334 w sprawie komunikatu Komisji COM(2006) 514 wersja ostateczna, z 21.9.2006 r.).

5.2 Głównym priorytetem powinno być wypełnienie deficytów istniejących w obowiązujących dyrektywach i skoordynowanie ze sobą tych aktów.

5.3 Jest prawdopodobne, że „minimalna harmonizacja” połączona z pozytywnym podejściem państw członkowskich do konsekwentnego przyjmowania wyższych standardów ochrony konsumenta zapewni w przewidywalnej przyszłości bazę dla większej części dorobku wspólnotowego w dziedzinie ochrony konsumenta. Z wielu (różnych) przyczyn społecznych i gospodarczych państwa członkowskie będą chciały albo utrzymać poziom ochrony praw konsumenta, z którego już korzystają, albo w sposób wyważony, w tempie, jakie same sobie narzucają, dążyć do innego poziomu ochrony. Stanowisko takie szanuje zasadę pomocniczości i łatwiej je z nią pogodzić. Uwzględnia ono jednak także ocenę, że różne kategorie konsumentów w UE są obecnie w gorszej sytuacji, jeśli chodzi o poziom ochrony i możliwość dochodzenia odszkodowania, oraz że potrzebne są działania zarówno na szczeblu UE jak i na szczeblu państw członkowskich.

5.3.1 Nie oznacza to jednak, że w ocenie indywidualnych przypadków w ściśle określonych dziedzinach, w których nadrzędną sprawą jest realizacja rynku wewnętrznego, nie powinno się uwzględnić możliwości maksymalnej harmonizacji, o ile zagwarantowałoby to wyższy poziom ochrony konsumentów, ewentualnie nawet za pomocą rozporządzeń.

5.4 Podanego celu oddania steru konsumentom — pod względem znajomości praw konsumenta, możliwości podjęcia przez konsumentów działań przeciwko dostawcom i uzyskania zadośćuczynienia — nie należy postrzegać jako alternatywy dla jasnej i aktywnie wprowadzanej ochrony wynikającej z połączenia prawa unijnego i krajowego. Informacja jest czymś zasadniczo różnym od ochrony. Faktycznie w większości transakcji rynkowych to dostawca ma mocniejszą pozycję, a większa część prawa ochrony konsumenta służy zachowaniu praw nabywcy.

Bruksela, 12 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMISTRIADIS

⁽⁶⁾ Meglena Kunewa, komisarz ds. ochrony konsumentów:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do lusterek wstecznych kołowych ciągników rolniczych lub leśnych (wersja skodyfikowana)

COM(2007) 236 wersja ostateczna — 2007/0081 (COD)

(2007/C 256/06)

Dnia 29 maja 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca 2007 r.) Komitet stosunkiem głosów 145 do 2 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie definicji polityki energetycznej dla Europy (strategia lizbońska)

(2007/C 256/07)

Dnia 14 września 2006 r. (potwierdzono 26 października 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 31 regulaminu wewnętrznego, sporządzić raport informacyjny w sprawie *definicji polityki energetycznej dla Europy*.

Na sesji plenarnej w dniach 14-15 marca 2007 r. zdecydowano o przekształceniu raportu informacyjnego w opinię z inicjatywy własnej (art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 19 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą była Ulla Birgitta SIRKEINEN.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 lipca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 126 głosami za — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 Energia stała się bardzo ważnym zagadnieniem politycznym, które silnie wiąże się ze strategią lizbońską na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

- Coraz większa część europejskiej gospodarki jest uzależniona od energii. Aby sprostać obecnym wyzwaniom w zakresie zmian klimatu, bezpieczeństwa dostaw i konkurencyjności, gospodarka UE musi stać się wysoce skuteczna i niskowęglowa.
- W tym celu konieczne jest przyjęcie całościowego podejścia i zastanowienie się na szczeblu unijnym nad następującymi zagadnieniami: kontrolą europejskiego zapotrzebowania na energię, bezpieczeństwem dostaw za pośrednictwem wysoce

różnorodnych źródeł, dostępem do sieci, jednolitym stanowiskiem w zewnętrznych stosunkach w dziedzinie energii, jak również innymi ewentualnymi środkami.

- Tworzenie i wdrażanie innowacji umożliwi tę zmianę i będzie wymagać spełnienia pewnych warunków oraz poczynienia konkretnych kroków na szczeblu UE i państw członkowskich oraz na szczeblu regionalnym i lokalnym.

1.2 Głównym elementem strategii lizbońskiej jest zwiększenie liczby miejsc pracy i poprawa ich jakości. Zmiana warunków rynkowych doprowadzi do utraty części miejsc pracy w sektorze energetycznym. Jednocześnie nowe rozwiązania w dziedzinie energetyki mogą być bodźcem do stworzenia miejsc pracy wysokiej jakości. Pomocne tu są przede wszystkim kształcenie i szkolenia.

1.2.1 Oprócz zatrudnienia w kontekście strategii lizbońskiej należy pamiętać również o innych aspektach wymiaru społecznego polityki energetycznej. Chodzi tu w szczególności o wysokiej jakości usługi użyteczności publicznej w rozsądnych cenach. W opracowywanie polityki energetycznej musi się aktywnie włączyć społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerzy społeczni.

1.3 EKES, we współpracy z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, przedstawia następujące zalecenia dotyczące polityki energetycznej w ramach strategii lizbońskiej „Polityka energetyczna dla społeczeństwa opartego na wiedzy”:

- Nadzorowanie strategii energetycznych oraz innych odnośnych warunków ramowych z punktu widzenia celów UE dotyczących skutecznej i niskowęglowej gospodarki.
- Zapewnienie wykwalifikowanej i dobrze zmotywowanej siły roboczej dzięki zagwarantowaniu wysokiej jakości systemu edukacji.
- Zapewnienie badań naukowych i rozwoju na wystarczającym poziomie w porównaniu z największymi konkurentami i stymulowanie wzrostu finansowania badań i rozwoju ze środków prywatnych.
- Rozwinięcie współpracy międzynarodowej w dziedzinie technologii energetycznych, w szczególności współpracy z innymi ważnymi podmiotami. Systematyczne monitorowanie strategii i środków związanych z technologiami energetycznymi, stosowanych przez głównych konkurentów i partnerów.
- Udostępnienie programów finansowania ryzyka na etapie zakładania MŚP oraz w fazie początkowej ich działalności, a także w wypadku inwestycji w nowe technologie.
- Zagwarantowanie otwartej i zdrowej konkurencji na rynkach energetycznych, by zmusić przedsiębiorstwa do innowacji. W wypadku energii odnawialnych dostęp do sieci może mieć kluczowe znaczenie dla udanych innowacji.
- Usunięcie przeszkód na drodze inwestycji niezbędnych dla wdrożenia nowych technologii. Wymogi w zakresie planowania i autoryzacji spowalniają, a nawet wstrzymują, inwestycje. Aby zmniejszyć ryzyko związane z inwestycjami, ramy regulacyjne muszą być przewidywalne i stabilne.
- Zagwarantowanie dostępu nowych technologii do rynku UE i rynku światowego.
- Zapewnienie równych warunków, na przykład określenie ceny dwutlenku węgla na rynku światowym, przy jednoczesnym zadbanie o to, by nie stał się on towarem takim jak inne, gdyż od jego rzeczywistego ograniczenia zależy przetrwanie naszej planety.
- Ambitne cele mogą pomóc UE przyjąć silną pozycję na światowych rynkach energooszczędnych i odnawialnych technologii energetycznych. Jednakże cele oraz związane z nimi terminy muszą zostać wyznaczone z uwagą, aby rzeczywiście można je było osiągnąć.

— Aby rezultaty okazały się opłacalne, należy z największą starannością wybrać spośród poniższych propozycji środki aktywnie wspierające innowacje:

- Finansowanie badań i rozwoju
- Kształcenia i szkolenia
- Świadomość społeczna
- Mechanizmy cenowe i podatki
- Dotacje
- Wiążące cele i zobowiązania
- Uregulowania i wiążące normy
- Dobrowolne standardy i dobrowolne porozumienia
- Zamówienia publiczne

1.4 W celu osiągnięcia pilnie potrzebnej transformacji sektora energii konieczne jest przyspieszenie tempa innowacji. Komitet wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na następujące zagadnienia:

- środki służące ustanowieniu uzasadnionej ekonomicznie ceny emisji CO₂;
- zwiększenie publicznych i prywatnych działań badawczo-rozwojowych w celu wspierania nowych form energii i efektywności energetycznej;
- wykorzystanie uregulowań prawnych (lub innych środków, jeśli będą one bardziej opłacalne) w celu przyspieszenia postępów w poprawie efektywności energetycznej wszystkich rodzajów produktów;
- bardziej aktywne wykorzystywanie zamówień publicznych w celu podniesienia norm efektywności energetycznej, zwłaszcza w budownictwie.

2. Wprowadzenie

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny we współpracy z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi ma na początku 2008 r. wydać „sprawozdanie zbiorcze” na temat priorytetów strategii lizbońskiej na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Opinia w sprawie polityki energetycznej stanowi część tego sprawozdania zbiorczego. Została sporządzona we współpracy z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, ze szczególnym aktywnym udziałem rady francuskiej, włoskiej i maltańskiej.

2.2 Opinia ta ma również związek z sekcją B — reformy mikroekonomiczne w celu zwiększenia europejskiego potencjału wzrostu w zintegrowanych wytycznych dla wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008. W szczególności odnosi się to do 8. wytycznej w sprawie zwiększenia konkurencyjności, 12. w sprawie badań i rozwoju, 13. w sprawie innowacji i technologii ICT, i 14. w sprawie zrównoważonego wykorzystywania surowców (¹).

(¹) Wzrost i zatrudnienie — zintegrowane wytyczne na lata 2005-2008, COM(2005) 141 końcowy.

Rada Europejska, marzec 2006 r.

2.3 W konkluzjach z posiedzenia w dniach 23-24 marca 2006 r. w Brukseli Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła: inicjatywy podejmowane przez Parlament Europejski, Komitet Regionów oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, by na szczeblu wspólnotowym zwiększyć odpowiedzialność za przebieg procesu wdrażania odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Zachęca Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów do kontynuowania ich działań oraz prosi o złożenie na początku roku 2008 sprawozdań zbiorczych przemawiających za kontynuowaniem partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (12. punkt konkluzji prezydencji).

2.4 Rada Europejska zauważa, że „sytuację Europy charakteryzują: zwiększona konkurencja zagraniczna, starzenie się społeczeństwa, wzrost cen energii oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego” (7. punkt konkluzji prezydencji). Dalej Rada „potwierdza aktualność zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008. W ramach tych ustaleń aprobuje konkretne dziedziny wymagające podjęcia działań priorytetowych: inwestycje w wiedzę i innowacje, potencjał do działalności gospodarczej — szczególnie potencjał małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz zatrudnienie grup priorytetowych; jak również zdefiniowanie europejskiej polityki energetycznej” (punkt 16).

2.5 Rada Europejska odnotowuje liczne stojące przed Europą wyzwania związane z sektorem energetycznym, a mianowicie: obecną trudną sytuację na rynkach ropy naftowej i gazu, rosnącą zależność od importu, ograniczone osiągnięcia w zakresie dywersyfikacji, wysokie i niestabilne ceny energii, wzrost ogólnoswiatowego popytu na energię, zagrożone bezpieczeństwo krajów produkcji i tranzytu oraz tras transportu, rosnącą groźbę zmian klimatu, niskie tempo postępów w zakresie racjonalnego wykorzystania energii i wykorzystania jej odnawialnych źródeł, potrzebę większej przejrzystości rynków energii oraz dalszej integracji krajowych rynków energii i wzajemnych połączeń wobec zbliżającego się zakończenia procesu liberalizacji rynku energii (lipiec 2007 r.), niepełną koordynację między podmiotami działającymi w sektorze energetycznym przy jednoczesnej potrzebie znacznych inwestycji w infrastrukturę energetyczną (punkt 43).

2.6 W odpowiedzi na te wyzwania Rada Europejska — powołując się na zieloną księgę Komisji „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” — wzywa do sformułowania polityki energetycznej dla Europy, która w perspektywie zapewnić ma: skuteczną politykę wspólnotową, spójność pomiędzy państwami członkowskimi oraz zgodność działań podejmowanych w różnych dziedzinach polityki i która pozwoli osiągnąć w sposób zrównoważony trzy następujące cele: bezpieczeństwo dostaw, konkurencyjność i długoterminową równowagę ekologiczną (punkt 44).

2.7 Rada Europejska podkreśliła, że polityka energetyczna — jeśli ma umożliwić osiągnięcie takiej spójności zarówno w wewnętrznej, jak i w zewnętrznej polityce UE — musi być skuteczną odpowiedzią na potrzeby wielu dziedzin polityki. Jako

element strategii wzrostu gospodarczego oraz dzięki otwartym i konkurencyjnym rynkom, stymuluje ona inwestycje, rozwój technologiczny oraz handel krajowy i zagraniczny. Silnie łączy się z polityką ochrony środowiska oraz ma bliski związek z polityką zatrudnienia i polityką regionalną, a w szczególności z polityką transportową. Ponadto elementy polityki zagranicznej i polityki rozwoju mają coraz większe znaczenie w promowaniu celów polityki energetycznej wraz z innymi państwami (punkt 45).

2.8 Polityka energetyczna dla Europy powinna zatem opierać się na wspólnych długoterminowych perspektywach podaży i popytu oraz na obiektywnej i przejrzystej ocenie zalet i wad wszystkich źródeł energii, a także przyczyniać się do osiągnięcia w sposób zrównoważony trzech głównych celów (punkty 46 i 47):

- zwiększenia bezpieczeństwa dostaw,
- zapewnienia — w stabilnych ramach regulacyjnych — konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz zaopatrzenia w energię po przystępnych cenach zarówno przedsiębiorstw, jak i odbiorców indywidualnych,
- promowania równowagi ekologicznej.

2.9 Realizując wspomniane główne cele, polityka energetyczna dla Europy powinna:

- zapewniać przejrzystość i niedyskryminację na rynkach,
- być zgodna z regułami konkurencji,
- być zgodna z zobowiązaniami z tytułu świadczenia usług publicznych,
- w pełni respektować suwerenność państw członkowskich w zakresie pierwotnych źródeł energii oraz wyboru źródeł energii.

„Pakiet energetyczny” 2007

2.10 Komisja ma systematycznie — począwszy od roku 2007 — przedstawiać strategiczny przegląd w dziedzinie energetyki. 10 stycznia 2007 r. Komisja opublikowała swój pierwszy przegląd i komunikat do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego „Europejska polityka energetyczna” — „pakiet energetyczny”.

2.11 Punktem wyjścia dla Komisji przy opracowywaniu europejskiej polityki energetycznej są trzy problemy: walka ze zmianami klimatycznymi, promowanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz zmniejszenie zewnętrznego uzależnienia Unii Europejskiej od importu gazu i ropy.

2.12 Komisja uważa, że podstawowym celem energetycznym w Europie powinno być ograniczenie przez Unię Europejską do roku 2020 o 20 % emisji gazów cieplarnianych. Cel ten wpisuje się w potrzebę międzynarodowych działań krajów uprzemysłowionych na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi. Gdy będzie istniało takie zobowiązanie, Unia Europejska będzie musiała zwiększyć swoje wysiłki. Celem powinno być więc zmniejszenie emisji o 30 % do roku 2020 i o 60-80 % do roku 2050.

2.13 Problemem są nie tylko zmiany klimatyczne, ale również bezpieczeństwo dostaw energii w Europie, europejska gospodarka i dobrobyt obywateli. Komisja uważa, że osiągnięcie tego celu ograniczy również coraz większe narażenie Unii Europejskiej na niestabilność i wzrost cen ropy i gazu, sprawi, że rynek energii w UE będzie bardziej konkurencyjny oraz doprowadzi do rozwinięcia technologii i zwiększenia zatrudnienia.

2.14 W kontekście energetycznym osiągnięcie całościowego celu dotyczącego gazów cieplarnianych będzie wymagało od UE ograniczenia ilości emisji CO₂ ze zużycia energii o co najmniej 20 %, a prawdopodobnie o więcej, w ciągu najbliższych 13 lat. Będzie to oznaczało, że Unia Europejska stanie na czele nowej, światowej rewolucji przemysłowej.

2.15 Aby osiągnąć ten cel, Komisja proponuje również skoncentrowanie się na kilku strategiach związanych z energią: zwiększenie wydajności energetycznej, zwiększenie energii ze źródeł odnawialnych w kombinacji źródeł energii i nowe strategie mające na celu zapewnienie, że wszyscy będą mogli czerpać korzyści z wewnętrznego rynku energii, wzmacnianie solidarności wśród państw członkowskich i bardziej długoterminowa wizja rozwoju technologii energetycznych, ponowne skupienie się na bezpieczeństwie technologii jądrowych i zaopatrzeniu w energię jądrową oraz zwiększone wysiłki na rzecz tego, aby Unia Europejska „przemawiała jednym głosem” w kontaktach z partnerami międzynarodowymi, w tym z producentami i importerami energii i krajami rozwijającymi się.

2.16 Przegląd zawiera dziesięciopunktowy plan działań w sprawie energii wraz z harmonogramem. Pierwszy pakiet konkretnych środków przedstawiony został razem z planem działań i obejmuje:

- raport z wdrażania wewnętrznego rynku gazu i elektryczności przez państwa członkowskie, jak również wyniki badań dotyczących pozycji konkurencyjnej tych dwóch sektorów;
- plan priorytetowych połączeń sieci gazowej i sieci energii elektrycznej w państwach członkowskich, dzięki czemu sieć europejska stanie się rzeczywistością;
- propozycje dotyczące wspierania zrównoważonego wytwarzania energii z paliw kopalnych;
- szczegółowy plan działań i inne inicjatywy mające na celu promowanie energii odnawialnych w transporcie, a w szczególności biopaliw;
- analizę sytuacji energii jądrowej w Europie;
- wyszczególnienie działań związanych z przyszłym europejskim strategicznym planem w dziedzinie technologii energetycznych.

2.17 Plan działania na temat racjonalnego wykorzystania energii, przyjęty przez Komisję 19 października 2006 r., stanowi część tego planu działań. Komunikat Komisji „Ograniczyć zmiany klimatyczne do 2 — opcje strategiczne dla UE i

świata na rok 2020 o dalsze lata” i przegląd strategiczny wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają.

2.18 Rada Europejska przyjęła w pełni wnioski Komisji na wiosennym szczycie w dniach 8-9 marca 2007 r. Komisja przystąpi wówczas do sporządzenia szczegółowych wniosków legislacyjnych i innego rodzaju wniosków związanych z tym zagadnieniem, zgodnie z konkluzjami ze szczytu. Drugi przegląd strategiczny w sprawie energii, który odbędzie się za dwa lata, przyniesie raport w sprawie postępów, gdyż głowy państw i szefowie rządów zobowiązali się do regularnego omawiania tej problematyki.

Poprzednie opinie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki energetycznej

2.19 W trakcie kadencji 2002-2006 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny sporządził szereg opinii dotyczących polityki energetycznej, a w szczególności cech i roli różnych źródeł energii i różnych technologii. Na sesji plenarnej we wrześniu 2006 r. Komitet przyjął wreszcie opinię rozpoznawczą, opartą w dużej mierze na wcześniejszych opiniach, w sprawie: „Zaopatrzenie UE w energię — strategia optymalizacji”⁽²⁾. Opinia ta dotyczyła wielu zagadnień poruszonych przez Radę Europejską w marcu 2006 r. Główne wnioski tej opinii były następujące:

2.20 Komitet uważał, że Europa potrzebuje zdywersyfikowanej kombinacji źródeł energii, w optymalny sposób uwzględniającej cele w zakresie gospodarki, bezpieczeństwa dostaw i polityki dotyczącej klimatu. Wszystkie źródła energii i technologie mają ze względu na te cele swoje wady i zalety, które należy wziąć pod uwagę w sposób otwarty i wyważony.

2.21 W zwiększonym wykorzystaniu źródeł odnawialnych do produkcji energii elektrycznej drzemie potencjał, który należy wykorzystać. Ale nawet jeśli uda się osiągnąć cel 20-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r., to w przewidywalnej przyszłości jest uznano za raczej mało prawdopodobne, by odnawialne źródła energii mogły zastąpić w pełni źródła tradycyjne.

2.22 Należy brać pod uwagę wszystkie możliwości. Scenariusze rozwoju wydarzeń dla UE 25 przedstawione w opinii wyraźnie prowadzą do takiego wniosku. Nawet w scenariuszu zakładającym maksymalny wzrost wydajności energetycznej oraz większe wykorzystanie źródeł odnawialnych nie sposób było uznać danej technologii produkcji energii za przestarzałą, nie wywierając jednocześnie negatywnego wpływu na środowisko czy gospodarkę.

2.23 Obecna kombinacja źródeł energii powinna ewoluować poprzez strategie polityczne w kierunku mniejszego uzależnienia od dostaw zewnętrznych oraz większego wykorzystania źródeł dostępnych w Europie i niepowodujących emisji, z zastrzeżeniem, że podmioty działające na rynku decydują się na inwestycje w różne technologie.

⁽²⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 185.

2.24 Komitet zalecił opracowanie strategii na rzecz optymalnej kombinacji źródeł energii. W tym kontekście istotne jest wyjaśnienie roli odgrywanej przez UE, państwa członkowskie, niezależne instancje i podmioty rynkowe.

Strategia na rzecz optymalnej kombinacji źródeł energii powinna składać się z następujących elementów:

- wydajność energetyczna, w tym kogeneracja ciepła i energii elektrycznej;
- odnawialne źródła energii łącznie z wykorzystaniem biopaliw w transporcie;
- wydajność energetyczna w transporcie;
- dalsze zwiększenie bezpieczeństwa energii jądrowej oraz rozwiązywanie kwestii wypalonego paliwa;
- technologie czystego węgla oraz ponowne zwiększenie wykorzystania rezerw węgla wewnątrz UE;
- zachęty do inwestycji w terminale płynnego gazu ziemnego;
- właściwe ramy prawne dla wystarczających inwestycji w produkcję i przesył energii;
- zgodne stanowisko UE jako jednego z najsilniejszych podmiotów na scenie międzynarodowej;
- ocena wpływu obecnych i przyszłych działań dotyczących klimatu oraz środków polityki środowiskowej na inne cele polityki energetycznej;
- globalne rozwiązanie dla polityki ochrony klimatu w okresie po Kioto, obejmujące przynajmniej wszystkie te kraje, które emitują najwięcej gazów cieplarnianych;
- zwiększone wysiłki w zakresie badań i rozwoju oraz wsparcie UE dla badań i rozwoju w dziedzinie energii, zarówno w krótkim, jak i w długim okresie.

3. Uwagi Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki energetycznej dla Europy w kontekście strategii lizbońskiej

3.1 W nowoczesnym społeczeństwie energia jest niezbędna. Aby zaspokoić nasze potrzeby w zakresie jedzenia, ogrzewania w chłodnym klimacie, oświetlenia, transportu, wszelkich udogodnień i dóbr konsumpcyjnych, jak również — w coraz większym stopniu — w zakresie telekomunikacji i przetwarzania informacji, musimy mieć bezpieczne źródło dostaw energii. Jednak sposób, w jaki te potrzeby zaspokajamy, może i musi się zmienić. W obliczu obecnych wyzwań, szczególnie zmian klimatycznych, musimy pilnie zmienić dotychczasowy model na korzyść wysoce skutecznej i niskowęglowej gospodarki.

3.2 Energia ściśle wiąże się ze strategią lizbońską na rzecz wzrostu i zatrudnienia: aby osiągnąć cele z Lizbony, potrzebujemy wystarczającej ilości energii po przystępnych i konkurencyjnych cenach. Jednocześnie nowe rozwiązania w dziedzinie energetyki, szczególnie jeśli odniosą sukces na rynkach światowych, mogą silnie stymulować konkurencyjność w Europie i mieć wpływ na tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy.

3.3 Ogólne cele polityki energetycznej: konkurencyjność, bezpieczeństwo dostaw i gospodarka zrównoważona są nadal istotne. Poważne wyzwanie, jakim są zmiany klimatu, wymaga

zahamowania wzrostu popytu na energię poprzez zwiększenie wydajności energetycznej oraz znacznie większe wykorzystanie odnawialnych i niskowęglowych technologii energetycznych, takich jak potencjalnie przechwytywanie i magazynowanie węgla w przyszłości. Bezpieczeństwu dostaw służy lepsza wydajność energetyczna, jak również dywersyfikacja źródeł oraz zgodna postawa UE w stosunkach zewnętrznych. Należy wzmocnić konkurencyjność za pomocą otwartego rynku, na którym panuje uczciwa konkurencja, włączając w to dostęp do sieci i przy zagwarantowaniu wysokiej jakości usług publicznych.

3.4 Najważniejszym elementem strategii lizbońskiej jest stworzenie większej liczby miejsc pracy lepszej jakości. Ponieważ konkurencja na rynkach wymaga w zasadzie lepszej wydajności, przedsiębiorstwa działające na rynku energetycznym muszą być bardziej wydajne. W wypadku utraty miejsc pracy w sektorze energetycznym należy udzielić odpowiedniego wsparcia pracownikom, którzy na tym ucierpieli. Jednocześnie można utrzymać i zwiększyć liczbę miejsc pracy w sektorach zużywających energię. W szczególności dążenie do zwiększania wydajności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii oraz innych nowych technologii doprowadzi do powstania licznych miejsc pracy, przeważnie wysokiej jakości.

3.4.1 Społeczny wymiar polityki energetycznej wymaga specjalnej uwagi w kontekście strategii lizbońskiej. Obejmuje on zarówno zagadnienia zatrudnienia, jak i kwestię dostępności energii dla każdego po umiarkowanych cenach, tj. wysokiej jakości usługę użyteczności publicznej. Społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerzy społeczni, musi się aktywnie włączyć w kształtowanie polityki energetycznej.

3.5 W swoich ostatnich opiniach EKES przedstawił bliżej poglądy na temat wspomnianych wyżej kluczowych zagadnień związanych z polityką energetyczną; we właściwym czasie opracuje opinię, w której zajmie się propozycjami legislacyjnymi oraz innymi szczegółowymi propozycjami, które mają zostać przedstawione przez Komisję w oparciu o konkluzje Rady Europejskiej dotyczące pakietu energetycznego.

3.6 Aby uniknąć powtarzania tej samej pracy oraz wnieść optymalną wartość dodaną do debaty w sprawie energii, Komitet koncentruje się w niniejszej opinii na związkach między polityką energetyczną a leżącą u podstaw strategii lizbońskiej wizją Europy jako społeczeństwa opartego na wiedzy. W opinii tej zajmujemy się zagadnieniami zawartymi w pakiecie energetycznym w odniesieniu do innowacji.

Rola technologii i innowacji w obliczu wyzwań energetycznych w dwudziestym pierwszym wieku

3.7 Cele i środki uzgadniane politycznie wyznaczają ramy działania, lecz nowości technologiczne i innego rodzaju innowacje, w tym zmiany zachowań, są kluczem do rzeczywistego postępu. Odnosi się to także do zwiększania wydajności energetycznej zarówno w jej przetwarzaniu, jak i wykorzystaniu. Innowacje mogą odgrywać istotną rolę przy zmniejszaniu zależności od zewnętrznych źródeł energii, umożliwiając zróżnicowanie kombinacji źródeł energii. Innowacje są zdecydowanie niezbędne do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych poprzez tworzenie i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, czystego węgla, jak i innych paliw kopalnych oraz bezpieczniejszą energię jądrową.

3.8 Innowacja oznacza szeroko pojętą odnowę. Polega na rozwijaniu nowych koncepcji, popularyzowaniu ich i nadawaniu im wartości ekonomicznej. Obejmuje ona innowacje technologiczne, jak również nowe rozwiązania w dziedzinie zarządzania i organizacji. Ma miejsce w przemyśle, lecz również w usługach i w sektorze publicznym. Często źródłem innowacji są badania, ale na pewno nie dzieje się tak zawsze. W tym kontekście Komitet pragnie nawiązać również do swojej opinii w sprawie: „Zapotrzebowanie na badania na rzecz bezpiecznych i zrównoważonych dostaw energii” (INT/146) ⁽³⁾.

3.8.1 W centrum zainteresowania znajdują się technologie energetyczne, takie jak wydajniejsza technologia spalania, wiatraki, kolektory słoneczne czy — w przyszłości — ogniwa paliwowe, technologia wodorowa i synteza termojądrowa. Równie ważne są technologie towarzyszące, takie jak opracowywanie nowych materiałów i meteorologia, poprzez lepsze prognozy umożliwiające skuteczną optymalizację.

3.8.2 Jeśli chodzi o wydajniejsze korzystanie z energii, liczba dostępnych możliwości jest niemal nieograniczona: lepsza izolacja, bardziej energooszczędne sprzęty domowe, lżejsze materiały, skuteczniejsze planowanie produktów i procesów w przemyśle, wydajniejsze maszyny. Tu istotna jest rola przemysłów energochłonnych — jeśli one nie zapewnią popytu poprzez inwestycje i swoje doświadczenie, innowacje w wielu obszarach technologii energetycznych dla przemysłu w Unii Europejskiej nie będą się rozwijać.

3.8.3 Technologie informacyjne i komunikacyjne stanowią znaczący potencjał. Przy wytwarzaniu, przetwarzaniu i dystrybucji energii technologie ICT, tak jak każdym innym procesie, mogą zapewnić wyższą efektywność i wydajność. To samo dotyczy bezpieczeństwa wszelkich operacji, w tym w szczególności sieci przesyłowych. Technologie ICT pomagają użytkownikom i odbiorcom energii w odpowiednim kierowaniu ich zużyciem energii. Przykładem działania, które przyniosłoby wiele korzyści, byłoby zmniejszenie szczytowego obciążenia sieci poprzez umożliwienie użytkownikom natychmiastowego reagowania na sygnały cenowe. W szerszym ujęciu wykorzystanie technologii ICT może zastąpić potrzeby transportowe, np. poprzez telepracę i telekonferencje.

3.8.4 Potrzebujemy również nowych metod — innowacji — w obsłudze systemów związanych z energią i zarządzaniu nimi. Celem jest tutaj zapewnienie wysokiej jakości usług po rozsądnych cenach. Przykładem jest zarządzanie bezpieczną obsługą systemów produkcji, przesyłu i konserwacji oraz działania na rynku (wymiana), działania w warunkach szczytowego zapotrzebowania i wykorzystanie światła dziennego. Nie można wreszcie zapomnieć o tym, że skuteczna logistyka może przyczynić się do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i rozsądnieszego gospodarowania paliwem.

3.8.5 Potrzebne są także zmiany zachowania. Konsument jest tu najważniejszym elementem — każdy z nas jest w stanie rozumnie wykorzystywać energię i wymaga to nowych pomysłów i większej wiedzy. Stoi więc przed nami zadanie podniesienia świadomości i odpowiedniego informowania konsumentów, aby mogli dokonywać trafnych wyborów. Planowanie regionalne i urbanistyka, jak również rozwiązania architekto-

niczne oraz wymogi budowlane mogą w istotny sposób pomóc obywatelom w podejmowaniu tych decyzji; w tym celu należy wspierać oficjalne kampanie informacyjne na rzecz wydajności zużycia energii oraz oszczędności energii.

3.9 Zachodzi potrzeba znalezienia całkowicie nowych rozwiązań istniejących problemów, a zmiany muszą nastąpić jak najszybciej. Radykalne zmiany nie zachodzą od razu, dlatego też ważne jest natychmiastowe rozpoczęcie rozdzielania zasobów. W międzyczasie należy na dużą skalę wykorzystać istniejące sprawdzone technologie.

3.10 Aby innowacje i inwestycje podążały w kierunku gwarantującym wydajność, należy poddawać ocenie jakościowej wydajność technologii początkowych. Istotną ilustracją jest tu cena uniknięcia wyprodukowania 1 tony CO₂ w przypadku różnych technologii — na przykład wiatraki są znacznie bardziej kosztowne od izolacji domów.

Warunki i środki polityczne mające na celu wspieranie innowacji

3.11 Tworzenie i przyjmowanie innowacji wymaga spełnienia pewnych warunków oraz konkretnych środków politycznych zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i wspólnotowym. Ponieważ ambicją Unii Europejskiej jest wiodąca pozycja pod względem energooszczędności i technologii niskowęglowych, szczególnie ważna jest ocena polityki energetycznej i innych istotnych warunków ramowych z tego właśnie punktu widzenia.

3.12 Podstawowym warunkiem powodzenia innowacji jest wykwalifikowana i zmotywowana siła robocza, za którą stoi wysokiej jakości system kształcenia. Opracowywanie nowych technologii wymaga wystarczającego poziomu badań i rozwoju, jak również obciążonego ryzykiem finansowania początkowych etapów rozwoju MŚP. Zdrowa i otwarta konkurencja zmusza przedsiębiorstwa do innowacji. Konieczny jest dostęp do rynku, również w skali ogólnosiłowej. W wypadku sieci energii odnawialnych kwestia dostępu może okazać się kluczowa dla powodzenia innowacji. Ramy regulacyjne muszą być opracowane w taki sposób, aby promowały innowacje, na przykład poprzez konkretne bodźce dla stosujących je przedsiębiorstw (np. ETS nie nagradza przedsiębiorstw, które wcześniej podjęły kroki na rzecz ograniczenia emisji). Nadmierna regulacja dławii innowacje.

3.12.1 Aby nowe technologie mogły wejść do użytku, konieczne są inwestycje. Firmy muszą przynosić zyski, aby mogły inwestować. Tak jest również w wypadku inwestycji w wyższą wydajność energetyczną, nawet jeśli okres amortyzacji inwestycji może się okazać krótki. Dziedzina energetyki w ostatnich latach przynosiła wysokie zyski, lecz w dalszym ciągu poziom inwestycji jest niski. Wiemy, że planowanie, wymagania dotyczące autoryzacji i pozwolenia spowalniają, a czasem nawet uniemożliwiają inwestycje. Aby ryzyko dla inwestora było niższe, ramy regulacyjne muszą być stałe i przewidywalne. Inwestycje w infrastrukturę energetyczną często mają długi okres zwrotu, więc wskazane byłyby jakieś porozumienia długoterminowe.

⁽³⁾ Dz.U. C 241 z 7.10.2002, s. 13.

3.12.2 Aby przedsiębiorstwo mogło inwestować w nowe technologie, musi być w stanie czerpać zyski z inwestycji z wystarczająco dużych rynków. W większości wypadków rynki krajowe nie są wystarczające i w coraz większym stopniu warunkiem koniecznym inwestycji jest dostęp do rynków światowych. Równie istotny jest popyt światowy i warunki uczciwej konkurencji. Jednostronne rozwiązania Unii Europejskiej nie stworzą popytu w innych miejscach, chociaż z czasem może się on pojawić. Na przykład cena emisji dwutlenku węgla może być istotnym bodźcem, lecz musiałby on występować na całym świecie.

3.12.3 Należy rozwijać i umacniać silną pozycję UE na rynkach światowych w dziedzinie technologii energooszczędnych i energii odnawialnych. Ambitne cele stawiane sobie przez UE w dziedzinie walki ze zmianami klimatu i energooszczędności oraz odnawialnych źródeł energii mogą przyczynić się do realizacji tego zamierzenia. Nie działa to jednak automatycznie. Należy ostrożnie ustalać cele i terminy ich realizacji, tak aby było to realnie możliwe, w przeciwnym wypadku poniesione zostaną jedynie dodatkowe koszty, a być może znikną miejsca pracy. Na przykład, żeby wywiązać się z zakładanego terminu działań, odpowiednie technologie muszą być na końcowym etapie opracowywania. Należy również uwzględniać cykle inwestycyjne w różnych sektorach.

3.12.4 Wydaje się, że UE kładzie nacisk na ingerencje na rynku w celu zwiększenia innowacyjności, lecz ta strategia może okazać się niedostateczna. Stany Zjednoczone i niektóre inne kraje polegają raczej na publicznym finansowaniu badań i rozwoju. Europa musi zwiększyć zarówno publiczne, jak i prywatne finansowanie działań w dziedzinie B i R związanych z energetyką. Należy rozwijać współpracę technologiczną z innymi dużymi podmiotami i monitorować systematycznie stosowane przez nich strategie i środki. Potrzebna jest również zwiększona współpraca między państwami członkowskimi, a wysiłki na szczeblach krajowym i unijnym muszą być lepiej koordynowane, bez eliminowania konkurencji. Należy wspierać ściślejszą współpracę między badaniami publicznymi a przedsiębiorstwami, zarówno na etapie planowania, jak i realizacji, tak aby wysiłki w dziedzinie badań prowadziły do innowacji. Istotną rolę do odegrania mógłby tu mieć proponowany Europejski Instytut Technologii.

3.13 W celu aktywnego wspierania innowacji konieczna jest zazwyczaj kombinacja instrumentów. Aby różne etapy rozwoju i różne sytuacje rynkowe okazały się skuteczne, niezbędne jest przedsięwzięcie rozmaitych środków. Jeśli chodzi o środki konieczne do przekształcania innowacji w produkty odnoszące sukces na rynku, technologie można podzielić na przykład na trzy kategorie:

- 1) Odległe od rynku, w fazie B+R. W takich wypadkach konieczne jest wsparcie dla badań i rozwoju oraz dla etapu demonstracji. Sygnały cenowe, jak np. ustalenie ceny na emisję dwutlenku węgla, nie są wystarczające.
- 2) Bliskie rynku — działająca technologia, która jest w dalszym ciągu zbyt droga dla rynku. Cena dla dwutlenku węgla może

być właściwym bodźcem, jak również specjalne wsparcie zapewniające szybki wzrost popytu, a za tym idzie większy rozmiar produkcji.

- 3) Dobry produkt na rynku, ale niski popyt (przykłady można znaleźć wśród technologii energooszczędnych). Podstawową sprawą jest zwiększenie świadomości, czemu mogą służyć „audyty energetyczne” i podobne działania.

3.14 Na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym dostępny jest szeroki wybór środków oraz instrumentów. Należy z dużą starannością wybrać środki dla danego celu, by rezultaty okazały się opłacalne. Konieczne jest poddanie krytycznej ocenie tempa działań, aby uniknąć marnowania zasobów i niepożądanych skutków. Jak najszybciej powinny być wdrażane środki służące w jednoznaczny sposób celom pośrednim i bezpośrednim — środki, co do których nie ma żadnych wątpliwości. Z kolei należy najpierw uważnie zbadać środki bardziej skomplikowane, często nowe, takie jak sposób określenia ceny rynkowej na CO₂. Dla uniknięcia komplikacji, niespodziewanych skutków ubocznych oraz niedostatecznych rozwiązań nie należy wybierać dla jednego celu wielu środków. Przy wyborze strategii ważne jest również uwzględnienie wydajnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, co dotychczas nie zawsze miało miejsca.

3.14.1 Finansowanie B+R: Komitet pragnie tu nawiązać przede wszystkim do swojej opinii w sprawie: „Inwestycje w wiedzę i innowacje (strategia lizbońska)”, INT/325. Unia Europejska jako całość wyraźnie pozostaje w tyle za Stanami Zjednoczonymi i niektórymi innymi poważnymi konkurentami. W siódmym programie ramowym badań i rozwoju na energię przyznaje się ogółem około 4 miliardów euro w ciągu siedmiu lat (oprócz budowy ITER — międzynarodowego eksperymentalnego reaktora termojądrowego), podczas gdy ustawa energetyczna w USA na tę dziedzinę przeznacza 4,4 miliarda dolarów z budżetu federalnego tylko w roku 2007, a w latach późniejszych jeszcze większe kwoty. Oprócz zwiększania wydatków publicznych na B i R w dziedzinie energetyki, należy również wspierać finansowanie badań i rozwoju w dziedzinie energetyki ze środków prywatnych, sprzyjając zarazem współpracy między krajami UE.

3.14.2 Kształcenie i szkolenia: Oprócz podnoszenia jakości kształcenia i szkoleń w Europie należy sprawić, aby energetyka stała się atrakcyjną dziedziną pracy, która oferowałaby pozytywne perspektywy młodym ludziom. Ponieważ technologie zmieniają się coraz szybciej, konieczne jest uczenie się przez całe życie.

3.14.3 Świadomość społeczna: Zmiana zachowania każdego z nas w kierunku rozsądniejszego korzystania z energii jest zadaniem bardzo trudnym. Istotną rolę mają tutaj do odegrania szkoły i kampanie. Kształcenie przyszłych obywateli w tej dziedzinie mogłoby zacząć się od szkoły podstawowej, gdyż dzieci w tym wieku są bardzo wyczulone na przyszłość planety i chętnie do działania. W warunkach biznesowych sprawdził się „audyt energetyczny”, oparty na dobrowolnych porozumieniach.

3.14.4 Mechanizmy cenowe, podatki: Odpowiednio pomyślane sygnały cenowe mogą również działać na korzyść innowacji, gdyż wpływają na decyzje konsumentów. Jako instrument ogólnego obniżania zużycia energii wyższe ceny nie są zbyt skuteczne — wiadomo powszechnie, że elastyczność cenowa energii jest niska.

3.14.5 Dotacje: Odpowiednio skonstruowane dotacje mogą skutecznie wpływać na podejmowane decyzje. W pierwszej części krzywej uczenia często potrzebne są subsydia pomagające zneutralizować ryzyko, które w przeciwnym wypadku byłoby zbyt wysokie. Aby uniknąć zniekształcania konkurencji, w ramach istniejących przepisów UE dotacje można stosować jedynie w celu zaradzenia niedoskonałościom rynku. Muszą być one ograniczone w czasie oraz stopniowo zmniejszane. Aby zwiększyć wydajność energetyczną, konieczne są odpowiednie bodźce pomagające przełamać barierę początkowego dodatkowego kosztu urządzeń energooszczędnych, które często cechują się krótkim okresem amortyzacji.

3.14.6 Cele i zobowiązania polityczne: Dają one sygnał o pożądanym kierunku zmian. Równie ważne dla decyzji inwestycyjnych są instrumenty polityczne stosowane z myślą o osiągnięciu celu. Przy ustalaniu celów należy pamiętać, że zwykle zyskom w jednej gałęzi gospodarki towarzyszą straty w innej, a nadmiernie ambitne założenia mogą przynieść więcej szkody niż pożytku. Obecnie obserwujemy tendencję do ustalania celów ogólnych i szczegółowych w tej samej dziedzinie, na przykład zmniejszenie emisji dwutlenku węgla i, służące realizacji tego zamierzenia, zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Może to doprowadzić do osiągnięcia gorszych wyników przy realizacji głównego założenia. Zarówno cele, jak i specjalnie dobrane instrumenty wymagają starannej analizy oddziaływania, tak jak w wypadku porozumień zawartych z przemysłem w Niemczech i Finlandii.

3.14.7 Handel prawami do emisji, zielone i białe certyfikaty: Są to skuteczne instrumenty, które, jeśli są opracowane prawidłowo, prowadzą do realizacji założonych celów. Trudno jednak z góry ocenić ich koszty, które mogą się bardzo różnić między sobą. Im większy rynek i im większa liczba podmiotów handlujących prawami do emisji lub certyfikatami, tym lepiej. Gdyby środki te miały mieć zastosowanie do przedsiębiorstw konkurujących ze sobą na rynku światowym, system sam musiałby być globalny, aby uniknąć zniekształcania konkurencji.

3.14.8 Uregulowania i wiążące normy: Rozsądnie zaprojektowane przepisy mogą stymulować innowacje. W szczególności regulacje mogą skutecznie dopomóc w pozbyciu się przestarzałych technologii. Mogą one także — poprzez wytyczenie ambitnych celów średnioterminowych w zakresie podnoszenia standardów wydajności — stymulować innowacje polegające na wprowadzeniu energooszczędności w produktach. Jednak zawsze należy liczyć się z ryzykiem zdławienia innowacji. W każdym razie należy upewnić się, że przepisy nie stworzą barier rynkowych.

3.14.9 Dobrowolne standardy, dobrowolne porozumienia, certyfikacja: Są to instrumenty polityki sprzyjające innowacjom. Może nie zawsze doprowadzą one do realizacji dokładnych celów, lecz zachęcają do odważnych kroków naprzód w innowacjach i praktycznie nie są obciążone żadnymi negatywnymi skutkami ubocznymi.

3.14.10 Zamówienia publiczne: Zamówienia publiczne mogą odgrywać istotną rolę w zwiększaniu innowacyjności w sektorze energetycznym. Należy rozwijać i rozpowszechniać odpowiednie metody. Zwykle zamówienia bardziej przyjazne dla środowiska wymagają analizy cyklu życia, a w tej dziedzinie i w wypadku innych nowych metod władze często potrzebują dalszego szkolenia. Przepisy UE w zakresie zamówień publicznych, zgodnie z którymi należy postępować, pozwalają na zmiany w kierunku większej przyjazności dla środowiska, wprowadzając bowiem wymóg stosowania najnowszych rozwiązań.

3.14.11 W celu osiągnięcia pilnie potrzebnej transformacji sektora energii konieczne jest przyspieszenie tempa innowacji. Komitet wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na następujące zagadnienia:

- środki służące ustanowieniu uzasadnionej ekonomicznie ceny emisji ;
- zwiększenie publicznych i prywatnych działań badawczo-rozwojowych w celu wspierania nowych form energii i efektywności energetycznej;
- wykorzystanie uregulowań prawnych (lub innych środków, jeśli będą one bardziej opłacalne) w celu przyspieszenia postępów w poprawie efektywności energetycznej wszystkich rodzajów produktów;
- bardziej aktywne wykorzystywanie zamówień publicznych w celu podniesienia norm efektywności energetycznej, zwłaszcza w budownictwie.

Bruksela, 12 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

- wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności wspólnotowego systemu kolei (wersja skodyfikowana)
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową
- wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych

COM(2006) 783 wersja ostateczna — 2006/0273 (COD)

COM(2006) 785 wersja ostateczna — 2006/0274 (COD)

COM(2006) 784 wersja ostateczna — 2006/0272 (COD)

(2007/C 256/08)

Dnia 16 stycznia 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 71 i 156 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawach wspomnianych powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Roberto CONFALONIERI.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 137 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia**1.1 Wnioski dotyczące:**

- zmiany rozporządzenia (WE) nr 881/2004 ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową,
- zmiany dyrektywy 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych,
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności wspólnotowego systemu kolei,

wydają się zgodne z zamiarem ułatwienia operatorom dostępu do europejskiego systemu kolei.

Wnioski te:

- upraszczają procedury certyfikacji taboru kolejowego w systemie interoperacyjnym,
- ujednolicają większość weryfikacji przeprowadzanych na szczeblu krajowym, dotyczących taboru kolejowego, procesów utrzymania i operatorów zajmujących się ruchem kolejowym oraz utrzymaniem,
- stwarzają całościowy system porównawczy krajowych przepisów dotyczących certyfikacji, między innymi w odniesieniu do elementów nienależących do technicznych specyfikacji interoperacyjności (TSI).

1.2 EKES popiera cel uproszczenia procedury oddawania do eksploatacji.

1.3 EKES uważa, że takie uproszczenie zwiększy zakres wykorzystania europejskiego systemu kolei, zmniejszy zapotrze-

bowanie na inne środki transportu i przyczyni się do poprawy stanu środowiska poprzez wykorzystanie źródeł energii zalecanych w planach energetycznych UE.

1.4 EKES zaleca, by proces dalszego stosowania europejskich norm interoperacyjności oraz podziału kontroli certyfikacji między organy krajowe i wspólnotowe nie stwarzał zagrożeń dla bezpieczeństwa.

1.5 EKES zaleca w szczególności, by z uwagą pokierować wprowadzanym przez nowy system podziałem kompetencji między poszczególne organy.

1.6 EKES uważa, że w wypadku wagonów towarowych i pasażerskich oddanych do eksploatacji po wejściu w życie obecnej dyrektywy wystarczające jest jedno zezwolenie na oddanie do eksploatacji, wydane przez jedno państwo członkowskie Wspólnoty. Nowe rozporządzenie dotyczące Europejskiej Agencji Kolejowej umożliwi operatorom kolejowym, organom zarządzającym infrastrukturą, posiadaczom wagonów, a przede wszystkim organom certyfikacji krajowej:

- skrócenie czasu potrzebnego na certyfikację,
- zmniejszenie liczby weryfikacji poprzez wyeliminowanie ich dublowania na szczeblu krajowym w związku ze wspólnymi normami,
- działanie w jednoznacznych ramach prawnych wraz z możliwością wykorzystania wskazówek technicznych Agencji.

1.7 EKES przyjmuje do wiadomości, że ze względu na przeszłe działania Agencja stanie się organem kierującym tworzeniem europejskiego systemu kolei (składającego się z sieci dużych prędkości, korytarzy TEN, a w przyszłości — z całej pozostałej części sieci krajowych) poprzez koordynację i poszerzenie systemu ERTMS (europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym), czemu towarzyszyć będzie opublikowanie systemu porównywania przepisów krajowych i wsparcie techniczne dla krajowych organów certyfikacji.

1.8 Stopniowe zwiększenie roli Europejskiej Agencji Kolejowej, jako organu kierującego i kontrolującego proces interoperacyjności kolejowej oraz zmian technologicznych, będzie się wiązać z równoczesną, częściową zmianą funkcji krajowych organów certyfikacji.

1.9 EKES zwraca się do Komisji o rozważenie stosowności wprowadzenia europejskiego rejestru problemów bezpieczeństwa w ruchu kolejowym, przyjętego wspólnie przez państwa członkowskie w celu stworzenia bazy wiedzy dotyczącej wspólnych parametrów.

1.10 Pożądanym efektem jest stworzenie europejskiego rynku taboru kolejowego, działań konserwacyjnych w odniesieniu do systemu i taboru kolejowego oraz zasobów ludzkich zajmujących się kierowaniem usługami transportowymi.

1.11 Dla europejskich producentów taboru kolejowego będzie to stanowić niepowtarzalną okazję, zwłaszcza jeśli decyzje techniczne dotyczące TSI umożliwią zachowanie odpowiedniej liczby producentów w celu zagwarantowania konkurencyjnego europejskiego rynku taboru kolejowego (i utrzymania taboru).

1.12 EKES zaleca, by w wypadku taboru kolejowego oddanego do eksploatacji przed wejściem w życie obecnej dyrektywy i pozbawionego deklaracji weryfikacji „WE” zastosowanie dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei nie było krzywdzące dla operatorów kolejowych z administracyjnego punktu widzenia.

1.13 EKES uważa, że należy zapewnić obecność krajowych organów certyfikacji w krajach należących do Europejskiego Systemu Statystycznego (ESS).

1.14 Należy zapewnić, że w analizie odstępstw od TSI przeanalizowany zostanie szczegółowo, z punktu widzenia równowagi ekonomicznej projektu, wpływ współfinansowania wspólnotowego na jego efektywność ekonomiczną.

1.15 EKES jest zdania, że analiza odstępstw nie może być sporządzona dla każdej TSI z osobna, lecz dla całego systemu TSI.

1.16 EKES uważa, że do potrzeb publikacji TSI przez Agencję należy zalecić obecny system językowy.

Uważa, że w wypadku wszystkich czynności konstrukcyjnych czy odnawiających należy zwracać się o ocenę i opinię do

Agencji, nawet jeżeli nie są one finansowane przez Wspólnotę Europejską, w celu ukierunkowania zarówno działań krajowych, jak i wspólnotowych na europejski system bezpieczeństwa.

1.17 Zdaniem Komitetu wszystkim zainteresowanym podmiotom należy stworzyć możliwość zwrócenia się do Europejskiej Agencji Kolejowej o opinie, nawet jeżeli stoją one w sprzeczności z ocenami krajowych organów certyfikacji. Komitet uważa zwłaszcza, że konieczne jest zagwarantowanie dostępu wspólnotowym przedsiębiorstwom kolejowym i organizacjom skupiającym pracowników tego sektora.

2. Argumenty i spostrzeżenia

2.1 Główne elementy i ogólny kontekst wniosku

2.1.1 Stopniowe tworzenie europejskiego obszaru kolejowego bez granic wymaga przepisów technicznych odnoszących się do aspektów związanych z bezpieczeństwem, zarządzaniem i procedurami dostępu do systemu.

2.1.2 Dyrektywa Rady nr 91/440/EWG z 29 lipca 1991 r. i nr 95/18/WE z 19 czerwca 1995 r. oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/14/WE z 26 lutego 2001 r., dotyczące rozwoju kolei wspólnotowych, przewidują stopniowe otwarcie dostępu do infrastruktury wspólnotowej wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym posiadającym licencję wydaną przez jedno z państw członkowskich i pragnącym świadczyć usługi transportu towarowego w nowych ramach odniesienia.

2.1.3 Równoczesne dążenie do celów bezpieczeństwa i interoperacyjności wymaga prac technicznych, które powinny się odbywać pod kierownictwem wyspecjalizowanego organu. Z tego względu utworzono Europejską Agencję Kolejową do spraw bezpieczeństwa i interoperacyjności.

2.1.4 Główne cele działalności Agencji to:

- promowanie tworzenia europejskiego obszaru kolejowego, przyczynianie się do ożywienia sektora, wzmacnianie bezpieczeństwa,
- opracowywanie wspólnych wskaźników, celów i metod w zakresie bezpieczeństwa,
- ułatwianie procedur wydawania przedsiębiorstwom kolejowym certyfikatów bezpieczeństwa,
- zagwarantowanie jak największej przejrzystości i skutecznego rozpowszechniania informacji,
- zapewnienie kontynuacji działalności w zakresie TSI i ich dalszego rozwoju w przyszłości w stałych ramach technicznych,
- rozwinięcie interoperacyjności sieci transeuropejskiej poprzez przyjęcie nowych projektów inwestycyjnych wspieranych przez Wspólnotę, zgodnych z celem interoperacyjności,

- wspieranie utworzenia systemu certyfikacji dla warsztatów naprawczych,
- udzielenie wsparcia technicznego w celu zapewnienia, że kompetencje zawodowe wymagane do prowadzenia pociągów będą należycie uwzględnione na szczeblu europejskim,
- udzielenie wsparcia technicznego w celu ustanowienia systemu rejestracji służącego uznawaniu przydatności taboru kolejowego do użytku w określonych warunkach,
- zagwarantowanie maksymalnej przejrzystości i równości dostępu wszystkim stronom do stosownych informacji,
- pobudzanie do promowania innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa kolejowego i interoperacyjności.

2.1.5 Krajowe procedury homologacji lokomotyw są obecnie uznawane za jedno z głównych utrudnień w tworzeniu nowych przedsiębiorstw kolejowych w sektorze transportu towarowego i za dużą przeszkodę dla interoperacyjności europejskiego systemu kolejowego.

2.1.6 Zważywszy na to, że żadne państwo członkowskie nie może samodzielnie decydować o ważności wydanego przez siebie zezwolenia na oddanie do eksploatacji na terytorium innych państw członkowskich, konieczna jest inicjatywa wspólnotowa w celu zharmonizowania i uproszczenia procedur krajowych oraz umożliwienia bardziej systematycznego korzystania z zasady wzajemnego uznawania.

2.1.7 Co więcej, w ramach programu uproszczenia prawodawstwa Komisja zamierza skonsolidować i połączyć dyrektywy w sprawie interoperacyjności kolejowej w celu stworzenia jednolitego systemu przepisów dla europejskiego systemu kolejowego.

2.1.8 Te inicjatywy umożliwiają podniesienie konkurencyjności transportu poprzez zmniejszenie kosztów sektora kolejowego.

2.2 Europejska Agencja Kolejowa

2.2.1 Agencja ułatwia procedurę certyfikacji obecnego taboru kolejowego, przygotowując dokument referencyjny umożliwiający ustalenie równoważności pomiędzy poszczególnymi przepisami krajowymi.

2.2.2 Agencja ocenia wnioski o finansowanie wspólnotowe w zakresie projektów dotyczących infrastruktury i taboru kolejowego w celu zweryfikowania ich „interoperacyjności”.

2.2.3 Agencja ocenia relacje między posiadaczami wagonów a przedsiębiorstwami kolejowymi (dawne porozumienie RIV [porozumienie między przedsiębiorstwami kolejowymi, dotyczące wzajemnego użytkowania wagonów]), zwłaszcza w dzie-

dzinie utrzymania, oraz przedstawia Komisji zalecenia co do ich uregulowania.

2.2.4 Agencja sporządza zalecenia dotyczące wspólnych kryteriów określania kompetencji zawodowych i oceny pracowników zajmujących się zarządzaniem i utrzymaniem.

2.2.5 Agencja przyjmuje rolę organu właściwego dla projektu ERTMS.

2.3 Interoperacyjność

2.3.1 Wniosek zmierza do uproszczenia i modernizacji europejskich ram prawnych. W tym kontekście proponuje ponownie kodyfikację i połączenie obecnych dyrektyw dotyczących interoperacyjności kolejowej.

2.3.2 Komisja, bogatsza o dziesięcioletnie doświadczenie w dziedzinie wdrażania dyrektyw w sprawie interoperacyjności, proponuje również szereg ulepszeń części technicznej ram prawnych.

2.4 Bezpieczeństwo europejskich kolei

2.4.1 Zmiana art. 14 dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolejowego wprowadza uściślenie wskazujące, która część zezwolenia powinna być wzajemnie uznawana, a która jest ściśle związana z kompatybilnością danego pojazdu z daną infrastrukturą.

2.4.2 W następstwie zmian prawodawstwa:

- za każdym razem, kiedy pojazd jest oddawany do eksploatacji, należy wyraźnie wyznaczyć podmiot „odpowiedzialny” za utrzymanie,
- przedsiębiorstwo kolejowe powinno dowieść, że używane przez niego wagony są eksploatowane i poddawane konserwacji zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- przedsiębiorstwa kolejowe objaśniają system i procedury przez nie ustanowione w celu zapewnienia, że używanie wagonów pochodzących od różnych posiadaczy nie narazi bezpieczeństwa kolejowego,
- Agencja ocenia procedury ustanowione przez przedsiębiorstwa kolejowe w celu zarządzania relacjami z posiadaczami wagonów.

3. Uwagi ogólne

3.1 Europejska Agencja Kolejowa

3.1.1 Cechy charakterystyczne systemu kolejowego sprawiają, że wszystkie elementy przyczyniają się do bezpieczeństwa systemu.

3.1.2 Jeżeli koncepcja Agencji rozszerzy się z systemu interoperacyjnego na system bezpieczeństwa, jej kompetencje z czasem obejmą wszystkie elementy systemu.

3.1.3 Można się spodziewać, że pod koniec procesu będzie istniał jeden system wspólnotowy i jedna agencja kolejowa.

3.1.4 Etap porównania przepisów należy uznać za jeden z koniecznych kroków w tym kierunku.

3.1.5 Konieczne jest ocenienie różnorodnego wpływu, jaki decyzje w sprawie TSI i nowe procedury certyfikacji wywrą na poszczególne państwa członkowskie, zarządców infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe, posiadaczy wagonów i klientów końcowych.

3.1.6 Ochrona równowagi gospodarczej różnych sieci krajowych i różnych podmiotów działających na rynku musi być brana pod uwagę, zwłaszcza na etapie harmonizacji przepisów technicznych i procedur certyfikacji.

3.1.7 Agencji należy powierzyć zadanie ukierunkowania decyzji technicznych w sprawie obecnej i przyszłej sieci otwartej na interoperacyjność, również bez wykorzystania bodźca finansowego.

3.1.8 Należy wziąć pod uwagę, że kompetencje Agencji zostaną rozszerzone na całą wspólnotową sieć kolejową, zgodnie z postanowieniami wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie interoperacyjności.

3.2 Interoperacyjność

3.2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje uproszczenie TSI odnoszących się do systemu kolei dużych prędkości i do systemu tradycyjnego, kiedy są one porównywalne.

3.2.2 Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje rozszerzenie zakresu TSI poza sieć kolei dużych prędkości i korytarze TEN (sieci transeuropejskie), aż do pokrycia wszystkich sieci krajowych, z zachowaniem pewnych wyjątków.

3.2.3 Rozszerzenie to stanowi przełom w polityce ewolucji technologicznej europejskiego systemu kolejowego na drodze do przekształcenia go w jednolitą sieć europejską. Związany z nim wpływ ekonomiczny i strategiczny jest większy od tego, jaki wskazano we wstępie do wniosku.

3.2.4 Odpowiedzialność za podejmowanie decyzji dotyczących rodzajów TSI, które należy zastosować do nowej infrastruktury, po istotnych dostosowaniach infrastruktury już istniejącej, będzie w dużej mierze spoczywać na Wspólnocie.

3.2.5 Decyzje wspólnotowe w sprawie określenia TSI i ich ewolucji w stosunku do obecnej sytuacji każdego państwa

członkowskiego będą miały silny wpływ ekonomiczny na planowanie inwestycji technologicznych i infrastrukturalnych poszczególnych państw członkowskich.

3.2.6 Konieczne wydaje się przeprowadzenie ekonomicznej oceny wpływu nowych TSI na każde z państw członkowskich. Będzie to podstawa do zadecydowania o celowości ich przyjęcia.

3.2.7 Ocenę tę należy przeprowadzić w inny sposób dla TSI wywierających wpływ na inwestycje publiczne państw członkowskich i dla TSI oddziałujących na inwestycje przedsiębiorstw kolejowych oraz operatorów prywatnych.

3.2.8 Rozszerzenie zakresu zastosowania TSI na całą europejską sieć kolejową, oprócz pewnych wyjątków, sugeruje również nowy system relacji między Europejską Agencją Kolejową a organami certyfikacji poszczególnych państw członkowskich.

3.2.9 W odniesieniu do wyżej wspomnianych organów certyfikacji można przewidzieć, że w przyszłości skoncentrują one swe działania na certyfikacji na rzecz przedsiębiorstw i operatorów, a nie na kierowaniu rozwojem norm technicznych.

3.2.10 Zmiana dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei jest jedną ze zmian technicznych mających na celu ułatwienie ruchu interoperacyjnego taboru kolejowego.

3.2.11 Równocześnie dyrektywa wprowadza nowy podmiot: „posiadacza” wagonów.

3.2.12 Proces certyfikacji taboru kolejowego jest zorganizowany w taki sposób, by ocena była dokonywana przez różne organy w zależności od różnorodnych aspektów technicznych.

3.2.13 Aspekty zawarte w TSI będą podlegać certyfikacji przez którykolwiek z krajowych organów certyfikacji.

3.2.14 Dodatkowe aspekty krajowe będą podlegać kontroli krajowego organu certyfikacji danej sieci. Krajowy organ certyfikacji przyjmuje do wiadomości certyfikację „wspólnotową”, weryfikuje właściwe certyfikaty krajowe i wydaje dokument bezpieczeństwa. Ma uprawnienia do odrzucenia wniosku o certyfikację i z tego względu pozostaje odpowiedzialnym za spójność wszystkich certyfikowanych elementów.

3.2.15 Co się tyczy rezultatu złożenia wniosku o certyfikację, Europejska Agencja Kolejowa działa jako niezależny organ odwoławczy.

3.2.16 Oprócz ogólnych uwag przytoczonych w poprzednich częściach („Interoperacyjność” i „Agencja”) EKES nie ma innych spostrzeżeń.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Europejska Agencja Kolejowa

4.1.1 Art. 8 a: z jednej strony Agencja sporządza i aktualizuje dokument porównujący i ustalający równoważność przepisów krajowych dla każdego parametru (pkt 2), a z drugiej strony wydaje jedynie opinie techniczne w sprawie:

- równoważności przepisów,
- wymaganych informacji uzupełniających,
- uzasadnienia odmowy pozwolenia.

Działalność Agencji byłaby bardziej skuteczna, gdyby opinie te były wiążące i gdyby zainteresowane podmioty (zarządcy infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe i posiadacze taboru kolejowego) mogły składać o nie wnioski.

4.1.2 Art. 15: zadanie Agencji powinno zostać rozszerzone na wszystkie projekty odnawiania, zagospodarowania lub budowy dotyczące części infrastruktury podlegających obecnym bądź przyszłym TSI.

4.1.3 Art. 16 a: konieczne jest podanie Agencji parametrów oceny służących wybraniu „dobrowolnego lub obowiązkowego” systemu certyfikacji na podstawie:

- poziomu bezpieczeństwa,
- przejrzystości relacji między przedsiębiorstwami,
- przejrzystości rynku i regulacji.

Należy wyjaśnić, czy system certyfikacji będzie miał wpływ na przedsiębiorstwa kolejowe posiadające wagony i jaki on będzie.

4.1.4 Art. 18: należy zaakcentować, że przygotowując formularze wniosków o rejestrację, Agencja powinna jak najbardziej ograniczyć liczbę specyfikacji niezawartych we wspólnych częściach.

4.1.5 Art. 21 b: uprawnienia Agencji wydają się całkowicie zgodne z jej celami. Nie zachowano zasady pomocniczości.

4.2 Interoperacyjność

4.2.1 Art. 1: tam, gdzie przewidziano rozszerzenie TSI na Europejski Obszar Gospodarczy, należy równocześnie zapewnić uznanie krajowych organów certyfikacji.

4.2.2 Art. 6: swoboda pozostawiona Agencji w odniesieniu do systemu językowego, w jakim należy publikować załączniki techniczne TSI, nie sprzyja łatwemu i wspólnemu dostępowi do prawodawstwa wspólnotowego w sprawie interoperacyjności.

4.2.3 Art. 7: koncepcja odstępstwa wydaje się szczególnie szeroka, zwłaszcza w odniesieniu do względów ekonomicznych, gdyż nie przewiduje wpływu finansowania wspólnotowego na ekonomiczną analizę wykonalności. System odstępstw nadawałby się bardziej do zastosowania w całościowym systemie TSI dotyczącym omawianego projektu niż jako odstępstwo od pojedynczego TSI.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych

COM(2006) 852

(2007/C 256/09)

Dnia 19 stycznia 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 71 i 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Krzysztof OSTROWSKI.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 136 głosami — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Stanowisko EKES-u

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych, którego strategicznym celem jest ujednolicenie prawodawstwa unijnego w zakresie transportu lądowego towarów niebezpiecznych. Dzięki temu ma nastąpić poprawa warunków bezpieczeństwa w lądowym transporcie towarów niebezpiecznych.

1.2 Proponowany wniosek aktualizuje cztery istniejące dyrektywy oraz cztery decyzje Komisji w zakresie transportu towarów niebezpiecznych, łącząc je w jeden akt legislacyjny i przy okazji rozszerza zakres przepisów unijnych na transport śródlądowy (obok transportu drogowego i kolejowego).

1.3 Komitet podziela stanowisko Komisji, że bez objęcia jednolitym, wspólnotowym ustawodawstwem wszystkich typów transportu lądowego (drogowego, kolejowego oraz śródlądowego) trudno mówić o stworzeniu możliwie najbardziej bezpiecznych warunków dla transportu towarów niebezpiecznych.

1.4 Komitet zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że ujednolicenie obowiązującego prawodawstwa w zakresie transportu drogowego i kolejowego towarów niebezpiecznych, bez zasadniczej zmiany obecnych przepisów, a przy okazji rozszerzenie zakresu prawodawstwa wspólnotowego na transport śródlądowy jest znaczącym uproszczeniem prawodawstwa i procedur administracyjnych zarówno dla organów władzy publicznej, jak i podmiotów prywatnych.

1.5 Objęcie wszystkich trzech rodzajów transportu lądowego jednym aktem prawnym oraz stworzenie możliwości jedynie odwołania do umów i porozumień międzynarodowych dotyczących transportu towarów niebezpiecznych w załącznikach do dyrektywy (które nie byłyby włączone do dyrektywy, jak to ma miejsce dzisiaj), oznacza znaczące zmniejszenie objętości wspólnotowego dorobku prawnego.

1.6 Komitet uważa, że proponowana forma prawna nowych przepisów, jaką ma być dyrektywa jest dobrym rozwiązaniem. Jednak biorąc pod uwagę szeroki zakres wyjątków i swobód przewidzianych w tym zakresie dla państw członkowskich, Komitet wzywa wszystkie państwa członkowskie do możliwie ścisłej współpracy w tej dziedzinie z Komisją, aby ujednolicenie prawodawstwa okazało się faktyczne.

1.7 Komitet pragnie podkreślić, że biorąc pod uwagę szczegółowość zawartych we wniosku zapisów dotyczących technicznych uwarunkowań transportu towarów niebezpiecznych oraz samych rodzajów tych towarów, może odnieść się jedynie do bardziej ogólnych kwestii wniosku.

1.8 Komitet z aprobatą przyjmuje informację Komisji stwierdzającą, że zasadniczy wpływ na treść wniosku wywarły opinie państw członkowskich i zainteresowanych stron, którymi są stowarzyszenia przemysłowe reprezentujące przedsiębiorstwa zajmujące się transportem towarów niebezpiecznych oraz to, że w procesie konsultacji starano się w największej mierze uzyskać wspólne stanowisko.

1.9 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja będzie nadal wspomagana przez specjalny komitet regulacyjny do spraw transportu towarów niebezpiecznych, który będzie pomagał w procedurach komitologii.

1.10 Wyraża również zadowolenie z faktu, iż dzięki możliwości uczestniczenia w posiedzeniach komitetu regulacyjnego stowarzyszenia przemysłowe mogły na bieżąco przekazywać swoje poglądy w trakcie przygotowywania wniosku i że przeprowadzono konsultacje również z państwami EFTA oraz na bieżąco informowano Parlament Europejski.

1.11 Komitet docenia fakt, że przeprowadzono również konsultacje z Centralną Komisją ds. Żeglugi na Renie, zważywszy, że transport towarów niebezpiecznych na tej rzece stanowi około 80 % przewozu tego typu towarów w Europie.

1.12 Komitet przyjął również do wiadomości informację Komisji, iż zewnętrzni konsultanci przeprowadzili ocenę omawianej dziedziny polityki w latach 2004-05: „Ocena polityki UE w sprawie transportu towarów niebezpiecznych od 1994 r.”, i że ocena potwierdziła słuszność koncepcji przedstawionej we wniosku oraz, że w publicznych konsultacjach zdecydowana większość respondentów opowiedziała się za polityką proponowaną przez Komisję.

1.13 Komitet uznaje za bardzo pożądane, aby w związku z przeniesieniem niezbędnego tłumaczenia i publikowania załączników technicznych do dyrektywy ze Wspólnoty do państw członkowskich Komisja wspierała finansowo tłumaczenia krajowe.

1.14 W związku z powyższym, Komitet jest przekonany co do słuszności poparcia prezentowanego wniosku, który został opracowany przez wysokiej klasy specjalistów z dziedziny lądowego transportu towarów niebezpiecznych z różnych państw członkowskich.

1.15 Komitet pragnie jednak zwrócić uwagę na kilka kwestii, które wg niego wymagają jeszcze doprecyzowania lub wyjaśnienia: chodzi tutaj o brak zdefiniowania samego nazewnictwa towarów niebezpiecznych dla potrzeb dyrektywy, przyznanie państwom członkowskim prawa do wprowadzania zakazu transportu towarów niebezpiecznych na ich terytorium, wyłącznie z powodów innych niż względy bezpieczeństwa, oraz brak jakiegokolwiek informacji w załączniku III.2. oraz III.3.

Uwagi Komitetu do tych zagadnień przedstawione zostały w części „Uwagi szczegółowe”.

2. Główne elementy wniosku

2.1 Transport lądowy towarów niebezpiecznych (materiały chemiczne, materiały czyszczące, benzyna, materiały wybuchowe, naboje do broni ręcznej, aerozole, materiały radioaktywne, pestycydy, etc.) wiąże się ze znacznym ryzykiem wypadków. Dotyczy to każdego rodzaju transportu, zarówno drogowego, kolejowego, jak i śródlądowego. Stwarza to niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia nie tylko osób zaangażowanych przy transporcie tych towarów, ale również dla wielu mieszkańców miast i wsi.

2.2 Podejmowane już były działania mające na celu zapewnienie wykonywania transportu takich towarów w możliwie najlepszych warunkach bezpieczeństwa. Dziś międzynarodowy transport towarów niebezpiecznych jest regulowany przez umowy i porozumienia międzynarodowe, które bazują na zaleceniach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). W celu zapewnienia bezpieczeństwa dla przewozu towarów niebezpiecznych oraz swobodnego i multimodalnego przepływu usług transportu międzynarodowego, organizacja ta stworzyła i

zaktualizowała dokument „Zalecenia dotyczące Transportu Towarów Niebezpiecznych, Przepisy Modelowe”.

2.3 Znaczenie uregulowania transportu towarów niebezpiecznych wynika nie tylko ze specyfiki samych towarów, ale również z ich wolumenu. Całkowite przewozy towarów niebezpiecznych w UE wynoszą już 110 miliardów tonokilometrów rocznie, co stanowi około 8 % wszystkich przewozów towarów w UE. Z tego na transport drogowy przypada 58 %, kolejowy 25 %, a śródlądowy 17 %. Z wyjątkiem transportu kolejowego obserwuje się trend wzrostowy.

2.4 W Europie zapisy umów międzynarodowych zostały wdrożone w sektorze transportu lądowego za pośrednictwem trzech instrumentów:

- a) ADR — Europejska umowa dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (zawarta w Genewie w dniu 30 września 1957 r., ze zmianami);
- b) RID — Regulamin międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (załącznik C do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami COTIF, sporządzony w Wilnie 3 czerwca 1999 r., ze zmianami);
- c) ADN — Europejskie porozumienie w sprawie międzynarodowych przewozów materiałów niebezpiecznych śródlądowymi drogami wodnymi (zawarte w Genewie w dniu 26 maja 2000 r., ze zmianami).

2.5 Unijne prawodawstwo w dziedzinie transportu lądowego towarów niebezpiecznych obejmuje, jednak jedynie przewozy drogowe i kolejowe. W odniesieniu do tych dwóch rodzajów transportu prawodawstwo zapewnia już wysoki poziom bezpieczeństwa, swobodne świadczenie usług transportowych i swobodne przemieszczanie się środków transportu na terytorium UE. Prawodawstwo wspólnotowe w omawianej dziedzinie obejmuje cztery akty legislacyjne. Są to:

- a) dyrektywa Rady 94/55/WE z dnia 21 listopada 1994 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie transportu drogowego towarów niebezpiecznych;
- b) dyrektywa Rady 96/49/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich w zakresie kolejowego transportu towarów niebezpiecznych;
- c) dyrektywa Rady 96/35/WE z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie wyznaczania i kwalifikacji zawodowych doradców do spraw bezpieczeństwa w transporcie drogowym, kolejowym i śródlądowym towarów niebezpiecznych;
- d) dyrektywa 2000/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 kwietnia 2000 r. w sprawie minimalnych wymogów egzaminacyjnych dla doradców do spraw bezpieczeństwa w drogowym, kolejowym i śródlądowym transporcie towarów niebezpiecznych.

2.6 Nie istnieją natomiast przepisy wspólnotowe regulujące transport towarów niebezpiecznych wodnymi drogami śródlądowymi. W transporcie śródlądowym towarów niebezpiecznych istnieją co prawda dwa systemy przepisów regulujących transport w obszarze Renu oraz Dunaju (ADN-R oraz ADN-D). Są to jednak przepisy regionalne. Dodatkowo istnieją jeszcze przepisy krajowe regulujące transport krajowy. Brak ustawodawstwa w tej dziedzinie wynika m.in. z faktu niepodpisania ADN. Złożony wniosek Komisji z 1997 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich w zakresie transportu towarów niebezpiecznych statkami na śródlądowych drogach wodnych nie został przyjęty i w roku 2004 został wycofany.

2.7 Jednak obecnie umowa dotycząca transportu śródlądowego podlega procesowi ratyfikacji i oczekuje się, że wejdzie ona w życie najpóźniej w 2009 r. Biorąc to pod uwagę, Komitet zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że logicznym jest wprowadzenie transportu śródlądowego do prawodawstwa wspólnotowego, chociażby ze względu na harmonizację. Przy okazji istnieje możliwość aktualizacji i ujednolicenia istniejącego prawodawstwa. Poza tym nie należy dopuścić do opracowania dwóch różnych systemów prawnych: jednego w odniesieniu do transportu międzynarodowego i drugiego w odniesieniu do transportu krajowego. Kolejnym powodem do nowelizacji jest fakt, że obecne prawodawstwo UE dotyczące transportu towarów niebezpiecznych jest dość skomplikowane. Akty prawne dotyczące określonych rodzajów transportu zawierają pewne niespójności, a niektóre z przepisów są lub niedługo staną się przestarzałe. Np. obecnie dwie dyrektywy można uznać za zbędne, ponieważ ich przepisy zostały włączone do ADR, RID i ADN. Istnieje również problem natury technicznej, związany z obecną strukturą istniejących dyrektyw. Otóż raz na dwa lata, przy każdej zmianie umów i porozumień międzynarodowych, zgodnie z dyrektywami konieczne jest wykonywanie pełnych tłumaczeń obszernych załączników technicznych. Okazuje się to niezwykle trudne do wykonania i kosztowne.

2.8 Wg informacji przedstawionej przez Komisję, jeżeli nie zostanie zrobione w tej sprawie, powyższe problemy nie tylko nie znikną, ale mogą się pogłębić. Obecnie skomplikowane przepisy najprawdopodobniej staną się jeszcze bardziej skomplikowane w wyniku zmian w umowach i porozumieniach międzynarodowych, utrzymane zostaną przestarzałe przepisy, które będą wprowadzać w błąd użytkowników, a także zwiększy się ryzyko naruszenia obowiązujących przepisów. Unijne przepisy, zamiast stać się bardziej przyjaznymi dla użytkowników, mogą stać się zupełnie nieprzyjemne. Wraz ze wzrastającym wykorzystaniem koncepcji multimodalnych, istnienie odmiennych przepisów w odniesieniu do różnych rodzajów transportu doprowadzi do pogłębienia codziennych, praktycznych problemów związanych z przewozami i do niepotrzebnego wzrostu kosztów. Istnienie odmiennych przepisów regulujących działalność międzynarodową i krajową utrudni rozwój tej dziedziny, która w przeciwnym wypadku często byłaby preferowanym rodzajem transportu, na co wskazują dane statystyczne.

2.9 Dlatego proponuje się uchwalenie nowej dyrektywy, która zaktualizuje istniejące cztery dyrektywy i cztery decyzje Komisji w zakresie transportu drogowego i kolejowego towarów niebezpiecznych, łącząc je w jeden akt legislacyjny (wszystkie

trzy rodzaje transportu lądowego zostaną objęte tylko jednym aktem prawnym) i rozszerzając zakres przepisów UE również na transport śródlądowy.

2.10 Nowa dyrektywa doprowadzi do uchylecia istniejących dyrektyw 94/55/WE i 96/49/WE, ze zmianami, w sprawie transportu towarów niebezpiecznych, dyrektyw 96/35/WE i 2000/18/WE w sprawie doradców do spraw bezpieczeństwa w transporcie towarów niebezpiecznych, i decyzji Komisji 2005/263/WE i 2005/180/WE, ze zmianami, w sprawie krajowych odstępstw od dyrektyw 94/55/WE i 96/49/WE. Warto tutaj dodać, że przepisy dyrektyw 96/35/WE oraz 2000/18/WE są obecnie uwzględnione w załącznikach do dyrektyw 94/55/WE, 96/49/WE, w wyniku czego te pierwsze stają się zbędne w odniesieniu do transportu drogowego i kolejowego.

2.11 Wniosek wprowadza istniejące przepisy w zakresie transportu międzynarodowego do prawodawstwa wspólnotowego i rozszerza stosowanie przepisów międzynarodowych na transport krajowy. Wniosek oznacza więc znaczne uproszczenie prawodawstwa wspólnotowego w zakresie transportu towarów niebezpiecznych, chociaż zakres prawodawstwa zostanie rozszerzony.

2.12 Celem wniosku jest też przeniesienie niezbędnego tłumaczenia i publikowania załączników technicznych do dyrektywy ze Wspólnoty, a w rzeczywistości z poziomu Komisji, do państw członkowskich. Jedną z głównych przyczyn takiego działania jest fakt, iż tłumaczenia dokonywane na poziomie Wspólnoty nie zawsze były najwyższej jakości i w rzeczywistości państwa członkowskie i tak były zmuszone do dokonywania własnych tłumaczeń, ewentualnie do dokonywania korekt. Załączniki te są aktualizowane co dwa lata. Komisja powinna w związku z tym wspierać finansowo tłumaczenia krajowe. Jednak Komisja jest przekonana, że oszczędności Wspólnoty związane z kosztami tłumaczeń i publikacji przeważają nad kosztami wsparcia na rzecz państw członkowskich.

2.13 Wniosek ma stworzyć system, dzięki któremu istniałyby jedynie odwołania do umów i porozumień międzynarodowych dotyczących transportu towarów niebezpiecznych w załącznikach do dyrektywy, a nie byłyby one włączone do dyrektyw, co ma obecnie miejsce. Przewiduje się, że doprowadzi to do zmniejszenia objętości wspólnotowego dorobku prawnego aż o około 2 000 stron.

2.14 Uproszczenie prawodawstwa wspólnotowego doprowadziłoby do uproszczenia transpozycji tego prawodawstwa do ustawodawstwa krajowego. Ujednolicenie przepisów w zakresie transportu towarów niebezpiecznych uprościłoby i zwiększyłoby skuteczność pracy organów ścigania, w tym ich sprawozdawczości.

2.15 Uproszczenie i ujednolicenie przepisów uprościłoby procedury administracyjne dla wszystkich uczestników transportu towarów niebezpiecznych, od nadawcy do odbiorcy.

2.16 Ujednolicenie przepisów doprowadziłoby również do uproszczenia dokumentacji dotyczącej przewozów i pojazdów, a także szkoleń zaangażowanych osób oraz pracy doradców do spraw bezpieczeństwa w transporcie towarów niebezpiecznych.

2.17 Wniosek jest włączony do programu Komisji na rzecz stopniowej aktualizacji i stopniowego upraszczania wspólnotowego dorobku prawnego oraz do jej programu działalności legislacyjnej i prac.

3. Uwagi szczegółowe

Komitet pragnie tutaj zwrócić uwagę na kilka kwestii, co do których ma pewne zastrzeżenia.

3.1 Po pierwsze, w propozycji wniosku, którego tytuł brzmi „dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych” w rozdziale poświęconym definicjom informuje się co poszczególne słowa lub oznaczenia (np. ADR, RID, ADN, pojazd, wagon, statek) oznaczają w niniejszej dyrektywie, nie ma jednak informacji, co rozumie się pod samym pojęciem „towary niebezpieczne”. Bez wątplenia biorąc pod uwagę ilość istniejących towarów oraz postęp techniczny, który powoduje, że lista nieustannie się wydłuża sprawa może nie jest prosta. Niemniej Komitet jest zdania, że powinna się znaleźć informacja o tym, co dla celów niniejszej dyrektywy rozumie się pod pojęciem „towary niebezpieczne”.

3.2 Po drugie, projekt dyrektywy przyznaje państwom członkowskim prawo do regulowania lub wprowadzenia zakazu

transportu towarów niebezpiecznych na swoim terytorium, wyłącznie z powodów innych niż względy bezpieczeństwa podczas transportu. Rozumiejąc przesłanki, które doprowadziły do przyznania państwom członkowskim samego regulowania czy wprowadzania zakazu transportu towarów niebezpiecznych, Komitet nie rozumie, co leży u podstaw przyznania prawa działania „wyłącznie z powodów innych niż względy bezpieczeństwa”. Komitet jest zdania, iż w przypadku niniejszej propozycji, której celem jest zwiększenie bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, zaproponowane sformułowanie oznacza, że państwo członkowskie nie będzie mogło zakazać transportu towarów niebezpiecznych właśnie ze względu na bezpieczeństwo podczas transportu, co wydaje się być nielogiczne. Poza tym dla Komitetu nie jest jasne, w jaki sposób ma być zagwarantowana koordynacja tych zakazów w odniesieniu do transportu transgranicznego, w sytuacji gdy państwa członkowskie wprowadzą odmienne zakazy.

3.3 Po trzecie: w załączniku III (Transport śródlądowy) punkt III.2. oraz III.3. nie ma żadnej informacji na temat przewidywanych dodatkowych przepisów przejściowych, czy dodatkowych przepisów krajowych. W związku z tym, Komitet prosi o sprecyzowanie, czy rzeczywiście przepisów tych się nie przewiduje, czy są one dopiero w trakcie ustaleń.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie zastosowań nawigacji satelitarnej

COM(2006) 769 wersja ostateczna

(2007/C 256/10)

Dnia 8 grudnia 2006 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie zastosowań nawigacji satelitarnej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 134 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Galileo jest sztandarowym przedsięwzięciem europejskiej polityki kosmicznej. Ze względu na rozmiary tego projektu i jego strategiczny charakter, Europejska Agencja Kosmiczna postanowiła działać w porozumieniu z Unią Europejską. Aby przedsięwzięcie to się powiodło, muszą zatem zgodnie współpracować ze sobą dwie kultury organizacyjne: międzyrządowa i wspólnotowa. Według tej samej idei współpracy, projekt ten powinien być wprowadzany w życie w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

1.2 Pierwszy satelita eksperymentalny, zwiastun kolejnych, mających utworzyć konstelację trzydziestu satelitów, został umieszczony na orbicie pod koniec 2005 r. Tak więc prace nad tym programem postępują, jednak nie bez trudności czy opóźnień.

1.3 Galileo będzie częścią globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS), który umożliwi świadczenie szeregu usług w zakresie pozycjonowania, nawigacji i pomiaru czasu.

1.4 Galileo, wraz ze swymi trzydziestoma satelitami i stacjami naziemnymi umożliwi dostarczanie informacji dotyczących umiejscowienia geograficznego użytkownikom należącym do różnych sektorów gospodarki, takich jak np. transport (do lokalizacji pojazdów, statków czy statków powietrznych, do systemów sterowania, ustalania tras itp.), wymiar sprawiedliwości, policja i służby celne (do kontrolowania granic), prace publiczne (na potrzeby topografii, geodezji i systemów informacji geograficznej), turystyka (do orientacji na morzu i w górach), służby socjalne (np. w zakresie pomocy dla osób niepełnosprawnych lub w starszym wieku), rządowe służby bezpieczeństwa, a także ratowanie osób znajdujących się na otwartym morzu lub w odległych częściach świata, dzięki lokalizowaniu nadajników sygnałów wzywania o pomoc.

1.5 Według niektórych prognoz, do 2025 r. wartość rynku produktów i usług związanych z różnymi zastosowaniami nawigacji satelitarnej sięgnie 400 mld EUR.

1.6 Negocjacje dotyczące umowy koncesyjnej utknęły obecnie w martwym punkcie — tak bardzo nie zgadzają się ze sobą różni partnerzy co do modelu ekonomicznego systemu Galileo i co do sposobów zarządzania konsorcjum przemysłowym. W obecnej sytuacji piętrzące się opóźnienia i brak postępów w negocjacjach zaczęły stanowić zagrożenie dla całego przedsięwzięcia.

1.7 Wobec tych trudności, na marcowym posiedzeniu rady ministrów ds. transportu zwrócono się do Komisji Europejskiej o zaprezentowanie stanu negocjacji dotyczących umowy koncesyjnej i rozpatrzenie ewentualnych rozwiązań alternatywnych. Komisja w swoim komunikacie zatytułowanym „Galileo na rozdrożu” zwraca się do Rady i do Parlamentu Europejskiego, by w zaistniałej sytuacji stwierdziły niepowodzenie obecnych negocjacji dotyczących umowy koncesyjnej i postanowiły o ich zamknięciu. Jednocześnie wzywa te instytucje do ponownego potwierdzenia woli ustanowienia i kontynuowania programu Galileo. Proponuje zastosowanie alternatywnego scenariusza, według którego etapy rozwoju i wdrażania projektu byłyby wspierane i finansowane przez władze publiczne, natomiast umowa koncesyjna miałaby dotyczyć jedynie fazy eksploatacji systemu. Kompetencje w zakresie składania zamówień publicznych oraz ich udzielania miałyby Europejska Agencja Kosmiczna.

2. Treść zielonej księgi

2.1 Dokument Komisji zawiera zwięzły opis powstającego systemu i jego przewidywanego dalszego rozwoju, a także innowacji w sensie różnych możliwych zastosowań. Wymienia ponadto pięć proponowanych rodzajów usług (usługa ogólnodostępna, usługa komercyjna, usługa „ratowania życia”, usługa poszukiwawczo-ratownicza oraz usługa publiczna o regulowanym dostępie — PRS). W zakresie objętym zieloną księgą nie mieszczą się zastosowania związane z tą ostatnią usługą, gdyż decyzja co do korzystania z niej należy do państw członkowskich. Komisja prowadzi bezpośrednie konsultacje w tej sprawie z każdym państwem członkowskim, a następnie treści odpowiedzi w jednym opracowaniu zbiorczym.

2.2 Wymienione przez Komisję sektory działalności, których omawiany system dotyczy i które mogą być nim zainteresowane, to:

- informowanie o lokalizacji geograficznej (ogólnodostępne) i połączenia alarmowe,
- transport drogowy,
- transport kolejowy,
- żegluga morska i śródlądowa oraz rybactwo,
- transport lotniczy,
- ochrona cywilna, zarządzanie kryzysowe i pomoc humanitarna,
- monitorowanie transportu towarów niebezpiecznych,
- transport zwierząt gospodarskich,
- rolnictwo, pomiar gruntów, geodezja oraz kadaster gruntów,
- energia, ropa naftowa i gaz,
- poszukiwania i ratownictwo,
- logistyka,
- środowisko naturalne,
- sport i turystyka,
- ochrona porządku publicznego.

2.3 Długość i pojemność tej listy świadczy o zakresie i różnorodności możliwych zastosowań.

2.4 Zielona księga kończy się, tak jak ma to zazwyczaj miejsce, wykazem pytań skierowanych do zainteresowanych stron. Zadaniem EKES-u nie jest udzielanie dokładnych odpowiedzi, lecz raczej podkreślenie tych pytań, które uważa za szczególnie istotne oraz sformułowanie tych, które nie zostały postawione, choć powinny.

2.5 Komisja analizuje otrzymane od zainteresowanych stron odpowiedzi na pytania zamieszczone w zielonej księdze. Są one jednak dość nieliczne i czasami zbyt ogólne, aby można było z nich wyciągnąć użyteczne wnioski. Komisja zamierza więc uzupełnić te konsultacje poprzez przeprowadzenie pogłębionych konsultacji, tak aby opublikować plan działania w październiku 2007 r. Jak do tej pory żaden z dużych sektorów gospodarczych nie wyraził rzeczywistego zainteresowania odpłatnymi usługami. Wyraźnie widoczna jest tu więc trudność konkurencji z nieodpłatną usługą ogólnodostępną, nawet jeśli nie jest ona gwarantowana. Pojawia się więc tu kwestia równowagi ekonomicznej i finansowej systemu europejskiego, który ma charakter cywilny i nie dysponuje takim samym wsparciem publicznym jak amerykański system GPS (w tym wypadku jest to wsparcie natury wojskowej).

3. Najważniejsze pytania

3.1 Pytanie nr 2 (¹), dotyczące ochrony prywatności, jest szczególnie istotne. Na kwestię tę EKES zwraca wzmożoną uwagę, wnosząc o bardzo ściśle przestrzeganie zasady poszanowania prywatności. Pojawia się tu kwestia równowagi pomiędzy prawem do ochrony prywatności a możliwościami techniki. Należy jednakże podkreślić, że systemy nawigacji satelitarnej umożliwiają użytkownikom określenie swojego umiejscowienia, ale lokalizację tę znają tylko oni sami i nie jest ona udostępniana osobom trzecim, z wyjątkiem sytuacji, gdy użytkownik sam zechce ją przekazać, np. za pomocą środka telekomunikacji przenośnej, jak telefon komórkowy. Ponieważ systemy te działają jednokierunkowo, operator systemu nawigacji, niezależnie

(¹) COM(2006) 769, punkt 4.

czy jest to GPS, Galileo, czy też rosyjski Glonass, nie rozpoznaje użytkowników i nie ma możliwości dowiedzenia się, kto korzysta z sygnałów nawigacyjnych ani jakie jest ich umiejscowienie geograficzne. W związku z tym kwestię ochrony prywatności należy rozpatrywać na poziomie oferowanych użytkownikom usług indywidualnego zastosowania. Wiele z tych usług faktycznie wymaga przesłania chwilowej pozycji geograficznej użytkownika do serwera, który dzięki temu może przekazać użytkownikowi pożądane informacje (np. informacje dotyczące ruchu drogowego).

3.2 Pytanie nr 5 ⁽²⁾, dotyczące współpracy międzynarodowej, wzbudza wątpliwości. Unia Europejska podpisała umowy o współpracy z Chinami, Izraelem, Koreą Południową, Marokiem i Ukrainą, a w planach są kolejne umowy — z Indiami, Brazylią, Argentyną i Australią. Chociaż umowy takie oczywiście są pożądane w celu rozszerzenia międzynarodowego zasięgu systemu Galileo, zwłaszcza w kwestiach standaryzacji, otwarcia rynków, certyfikacji i częstotliwości, a także praw własności intelektualnej, to jednak należy zachować ostrożność, gdyż główną motywacją niektórych partnerów jest zdobycie specjalistycznej wiedzy i kompetencji od europejskiego partnera, co pozwoliłoby im na oszczędzenie czasu i na opracowanie własnej technologii, konkurencyjnej wobec systemu Galileo. Jest dziś sprawą zupełnie jasną, że taka właśnie była motywacja Chin do podpisania z Unią Europejską w 2003 r. umowy o współpracy w zakresie Galileo. Ponadto zaskakujący jest fakt, że ani Norwegia, ani Szwajcaria nie zawarły jeszcze odpowiedniego porozumienia z Unią Europejską dotyczącego zasad współpracy w zakresie Galileo, podczas gdy państwa te finansują etap opracowywania i testowania tego programu, uczestnicząc w nim za pośrednictwem Europejskiej Agencji Kosmicznej. W związku z tym nie jest uregulowana kwestia ich ewentualnego dostępu do „usług publicznej o regulowanym dostępie”.

3.3 W każdym razie, mówiąc ogólnie, podjęta współpraca nie dotyczyła usługi publicznej o regulowanym dostępie. Ponadto negocjacje dotyczące współpracy międzynarodowej spowolniły się, gdyż kwestią priorytetową stało się rzeczywiste uruchomienie europejskiego przedsięwzięcia w zakresie nawigacji satelitarnej, co dobrze obrazuje napotkane trudności.

3.4 Pytania nr 6 i 7 ⁽³⁾, dotyczące norm i zezwoleń, podnoszą problem certyfikacji urządzeń, samego systemu i odbiorników pokładowych. Zagadnienie to jest szczególnie istotne dla transportu lotniczego i kolejowego — sektorów, w których urządzenia związane z bezpieczeństwem i sygnalizacją podlegają ścisłej, uznanej na płaszczyźnie międzynarodowej procedurze certyfikacji. Certyfikacja samego systemu Galileo ma sens jedynie w kontekście danego sektora, na przykład lotnictwa cywilnego, w którym stosowane są określone normy i procedury certyfikacji. Certyfikacja odbiorników i urządzeń pokładowych zainstalowanych w środkach transportu korzystających z usług Galileo dotyczy nie tylko samego odbiornika, ale także wszystkich innych urządzeń wykorzystujących informacje o położeniu i przekazujących w rezultacie przetworzone dane pilotowi lub kapitanowi. W związku z tym należy stosować zwyczajowe dla danego sektora procedury certyfikacji. Zagadnienie to winno być rozpatrywane osobno dla każdego typu zastosowania.

3.5 Inny aspekt — odpowiedzialność, jest zaledwie zarysowany, choć ma istotne znaczenie. Trzeba przyznać, że jest on szczególnie złożony. Należy rozważyć kwestie odpowiedzialności umownej, stosunkowo proste, ale także odpowiedzialności pozaumownej, które są o wiele trudniejsze. Ponadto należy pamiętać, że stopień odpowiedzialności może być odmienny w zależności od tego, czy w grę wchodzi usługa ogólnodostępna, usługa komercyjna czy też usługa dla władz publicznych. Komisja Europejska zastanawia się nad rozwiązaniem zbliżonym do stosowanego w lotnictwie cywilnym, tzn. do pokrywania strat do pewnego pułapu przez ubezpieczenie, a następnie przez władze publiczne. Kwestią zasadniczą jest w tym wypadku ustalenie progu udziału władz publicznych w pokrywaniu kosztów. Próg obecnie proponowany jest wysoki, gdyż wynosi ok. 1 mld EUR.

3.6 Do jakiego stopnia dostawca sygnału gwarantuje jego niezawodność? Kwestia ta jest szczególnie istotna w wypadku transportu lotniczego, kolejowego czy też morskiego.

3.7 Jeśli, na przykład, zła jakość sygnału okazałaby się przyczyną katastrofy lotniczej lub zatonięcia statku powodującego wyciek ropy, kto powinien ponosić odpowiedzialność i w jakich proporcjach? Należy tu rozróżnić odpowiedzialność umowną i odpowiedzialność pozaumowną.

3.8 Czy operator systemu Galileo powinien ponosić całkowitą odpowiedzialność, czy też dzielić ją z państwami? Z jakimi państwami — z państwem, które wystrzeliło satelitę, z Unią Europejską, z państwami uczestniczącymi w projekcie Galileo? Problemy te wymagają omówienia i rozwiązania, aby zastosowania komercyjne systemu Galileo mogły być wdrożone w odpowiednich i pewnych warunkach prawnych.

3.9 W przeszłości doszło już do precedensów, których przykładem może być Ariane. Ewentualne szkody spowodowane wystrzeleniem rakiety pokrywane są do 100 mln EUR przez Arianespace, a ponad tę sumę — przez państwo francuskie. Podobny podział odpowiedzialności między operatorami komercyjnymi i państwami istnieje w dziedzinie lotnictwa cywilnego. Być może mógłby on zostać zastosowany w przypadku Galileo. Jednakże kwestią dyskusyjną pozostaje odpowiednia proporcja podziału odpowiedzialności między władzą publiczną a operatorem, szczególnie w przypadku nowej usługi.

3.10 Zastosowanie tego typu rozwiązania w programie Galileo zakłada oczywiście jasne wskazanie władzy publicznej, która byłaby w stanie dzielić odpowiedzialność z operatorem Galileo.

3.11 Istotne jest pytanie nr 9 ⁽⁴⁾ dotyczące własności intelektualnej. Choć wstępne badania finansowane są przez instytucje publiczne, ważne byłoby, aby prawa własności intelektualnej dotyczące dalszych rozwiązań należały do przedsiębiorstw, w tym szczególnie do MŚP, które je opracowują i wdrażają.

⁽²⁾ COM(2006) 769, punkt 5.3.

⁽³⁾ COM(2006) 769, punkt 5.4.

⁽⁴⁾ COM(2006) 769, punkt 5.6.

3.12 Należy się ponadto zastanowić nad zagadnieniem zastosowań wojskowych systemu Galileo. W przeciwieństwie do systemu GPS, który jest systemem wojskowym otwartym uznaniowo dla użytku cywilnego, Galileo jest systemem cywilnym. Podobnie jak w wypadku sygnału cywilnego GPS, nie ma przeszkód, by siły wojskowe jakiegokolwiek państwa używały ogólnodostępnej usługi Galileo dla potrzeb wojskowych. Z kolei korzystanie z usługi publicznej o regulowanym dostępie, ściśle wyznaczonym przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, ma takie zalety, jak lepsza odporność na zakłócenia i niezależność od innych usług Galileo (używane są różne pasma częstotliwości).

3.13 Nie podejmując kwestii różnych rodzajów wojskowych zastosowań sygnału PRS (usługi publicznej o regulowanym dostępie) Galileo, co wykraczałoby poza zakres tej opinii i co nie jest przedmiotem zielonej księgi, należy stwierdzić, że równowaga ekonomiczna eksploatacji Galileo jest od nich częściowo zależna. W pracach nad proponowaną przez Komisję nową formą projektu Galileo element ten będzie jeszcze z całą pewnością dyskutowany. Na dziś, Komisja stwierdza w swym komunikacie, że — nie kwestionując cywilnego charakteru systemu — nie da się zaprzeczyć, iż użytkownicy wojskowi mogliby być źródłem poważnych wpływów.

4. Wnioski

4.1 W zielonej księdze w sprawie zastosowań nawigacji satelitarnej dokonano przeglądu wielu sektorów działalności, których nawigacja ta dotyczy. Omawiany dokument wymaga uzupełnienia w tak istotnych kwestiach jak własność intelektualna rozwiązań mogących otworzyć nowe możliwości zastosowań, certyfikacja i zakres odpowiedzialności.

4.2 Wykorzystanie systemu Galileo przez państwa członkowskie Unii Europejskiej dla potrzeb rządowych lub nawet wojsko-

wych, będące przedmiotem bezpośrednich rozmów między Komisją a państwami członkowskimi oraz między samymi państwami członkowskimi w ramach *Galileo security bard*, jest o tyle istotne, że ma ono znaczny wpływ na model ekonomiczny Galileo. Kwestia ta będzie oczywiście musiała zostać podjęta na nowo, tym bardziej że udział środków publicznych zapewne znacznie wzrośnie z powodu niepowodzenia pierwotnego planu partnerstwa publiczno-prywatnego.

4.3 Dyskutowanie nad zastosowaniami nawigacji satelitarnej jest niezwykle pożyteczne i interesujące, ale trzeba by mieć pewność, że instalacja całej konstelacji zostanie zakończona. Nowe propozycje Komisji są ostatnią szansą dla projektu Galileo. EKES jest świadom wysiłku finansowego, jakiego wymagają one od państw członkowskich, ale w okresie, w którym Unia Europejska ma do czynienia z pewnym sceptycyzmem ze strony narodów Europy, pewnym rodzajem odrzucenia, o którym świadczą debaty nad projektem traktatu konstytucyjnego, porzucenie programu Galileo miałyby katastrofalne skutki w Europie i poza jej granicami. Takie niepowodzenie wykazałoby światu niezdolność Unii Europejskiej do zmobilizowania się wokół projektu o dużym znaczeniu naukowym, technicznym i gospodarczym. Sprawą pierwszorzędnej wagi jest doprowadzenie do końca projektu Galileo i udowodnienie w ten sposób, że Unia Europejska zdolna jest wyjść z trudności i realizować wielkie przyszłościowe projekty.

4.4 Faktem jest, że z tych właśnie względów projekt Galileo przechodzi trudny okres. EKES może tylko przypomnieć, że ewentualne niepowodzenie tego sztandarowego projektu Unii Europejskiej stanowiłoby poważny powód utraty zaufania obywateli wobec integracji europejskiej i że należy zrobić wszystko, by tego uniknąć.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Ramowy program energetyki jądrowej przedstawiony zgodnie z artykułem 40 Traktatu Euratom do zaopiniowania Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu”

COM(2006) 844 wersja ostateczna

(2007/C 256/11)

Dnia 10 stycznia 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 40 Traktatu Euratom, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą była Ulla SIRKEINEN.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dn. 12 lipca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 81 do 28 — 15 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 W 2004 r. Komitet zasugerował w swojej opinii w sprawie znaczenia energii jądrowej dla produkcji energii elektrycznej, że należy podjąć wysiłki w celu zapewnienia informacji dotyczących realnych zagadnień przemysłu jądrowego: bezpieczeństwa dostaw, eliminacji emisji CO₂, konkurencyjnych cen oraz zabezpieczenia zużytego paliwa i gospodarowania nim, tak by zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogło przeprowadzić krytyczną analizę debat nad tymi kwestiami. Nowy ramowy program energetyki jądrowej dostarcza takich informacji. Komitet zasadniczo zgadza się z analizą i opisem, zawartymi w komunikacie Komisji. Poruszono większość istotnych aspektów energii jądrowej i naszym zdaniem poprawnie je opisano. Komitet wskazuje dodatkowo na pewne aspekty energii jądrowej, które należy wziąć pod uwagę.

1.2 Energia jądrowa, z której w 2004 r. pochodziło 31 % energii elektrycznej i 15 % całości energii pierwotnej zużytej w UE, odgrywa zasadniczą rolę na rynku energii. Energia jądrowa w pełni odpowiada też celom polityki energetycznej UE oraz jest dziś wyraźnie konkurencyjna pod względem kosztów. Uzależnienie od importu jest niewielkie, a źródła paliwa są zróżnicowane i bezpieczne, co spełnia wymagania bezpieczeństwa dostaw. Energia jądrowa to aktualnie największe źródło energii wolnej od dwutlenku węgla w Europie.

1.3 W związku z decyzją Rady Europejskiej dotyczącą docelowych wartości emisji gazów cieplarnianych w 2020 r. i później jest oczywiste, że wszelkie dodatkowe możliwości produkcji energii przy niskiej emisji CO₂, czy to ze źródeł odnawialnych, jądrowych czy ewentualnie z czystego spalania węgla, powinny zastępować produkcję o wysokiej emisji CO₂ i tym samym zwiększać ogólną wielkość produkcji energii elektrycznej o niskiej emisji CO₂. W praktyce, jeżeli nie utrzyma się przynajmniej obecnego udziału energii jądrowej do czasu, gdy dostępne będą nowe rozwiązania w zakresie czystej energii, cele polityki dotyczącej klimatu i inne cele polityki energetycznej nie zostaną zrealizowane.

1.4 Komitet podkreśla niezmiennie ważną rolę UE w zakresie dalszego rozwijania najbardziej zaawansowanych ram dla energii jądrowej w tych państwach członkowskich, które wybierają

energię jądrową, zgodnie z najwyższymi standardami bezpieczeństwa, ochrony i nieprolifracji wymaganymi Traktatem Euratom.

1.5 Najbardziej pilnym zadaniem jest znalezienie rozwiązania dla kwestii odpadów promieniotwórczych, a zwłaszcza ostatecznego usuwania zużytego paliwa — istnieje odpowiednia technologia, ale brakuje decyzji politycznych. Komitet zgadza się też z Komisją w odniesieniu do innych zagadnień, które nadal wymagają poświęcenia im uwagi na szczeblu UE, takich jak bezpieczeństwo jądrowe i ochrona radiologiczna, w których Europa ma bardzo dobre wyniki, oraz zabezpieczenie długoterminowego finansowania likwidacji elektrowni jądrowych.

1.6 Komitet zwraca uwagę na pewne dodatkowe aspekty energii jądrowej, które nie zostały ujęte w projekcie programu ramowego. Są to zagrożenie terroryzmem oraz kwestia wystarczającej dostępności wody chłodzącej w niektórych elektrowniach.

1.7 Utrata atrakcyjności tego sektora jako pracodawcy i jako tematu badań może stać się problemem dla tych państw członkowskich, które pragną nadal obstawać przy energii atomowej. Komitet zgadza się z poglądem Komisji, że specjalistyczna wiedza z zakresu ochrony radiologicznej i technologii nuklearnych ma podstawowe znaczenie dla UE, a zatem należy zwrócić uwagę na kształcenie, szkolenie i badania w tych dziedzinach.

1.8 Wreszcie Komitet podkreśla prawo każdego państwa członkowskiego do własnego doboru źródeł energii, w tym energii jądrowej, o czym wspomina program ramowy.

2. Wstęp

2.1 Zgodnie z art. 40 Traktatu Euratom Komisja Europejska „okresowo publikuje informacje na temat przykładowych programów, wskazując określone cele produkcyjne energetyki jądrowej oraz wszelkie typy inwestycji niezbędne do ich osiągnięcia. Przed opublikowaniem tych programów Komisja zasięga opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego”. Od 1958 r. opublikowano cztery przykładowe programy i jedną aktualizację, ostatnio w 1997 r.

2.2 Omawiany projekt ramowego programu energetyki jądrowej został opublikowany przez Komisję w kontekście pakietu dotyczącego energii i zmian klimatu — polityki energetycznej dla Europy — 10 stycznia 2007 r. Jego ostateczna wersja zostanie przygotowana i opublikowana, gdy tylko Komisja otrzyma opinię EKES-u.

2.3 Pozostałe części pakietu obejmują po pierwsze propozycję celu w zakresie zmian klimatu dla krajów rozwiniętych w postaci 30 % redukcji gazów cieplarnianych do 2020 r. w stosunku do poziomu z 1990 r. lub w każdym razie celu 20 % ich redukcji dla samej UE. Pakiet zajmuje się dalej rynkiem wewnętrznym gazu i energii elektrycznej, połączeniami w sieci gazowej i sieci energii elektrycznej, propozycjami promowania zrównoważonej produkcji energii z paliw kopalnych, planem działania w zakresie propagowania wykorzystania odnawialnych źródeł energii, łącznie z wiążącym celem 20 % udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym doborze źródeł energii UE do 2020 r. oraz oszczędnością energii z celem zwiększenia wydajności o 20 % do 2020 r., a także przyszłym europejskim strategicznym planem w dziedzinie technologii energetycznych. 9 marca 2007 r. Rada Europejska poparła te cele i zasadniczą treść polityczną pakietu.

2.4 EKES przygotowuje opinie dotyczące wszystkich ramowych programów energetyki jądrowej, tak jak wymaga tego Traktat. Komitet poruszył także kwestię energii jądrowej w szeregu innych opinii, ostatnio w szczególności w opinii z inicjatywy własnej w sprawie roli energii jądrowej z 2004 r., gdzie stwierdził we wnioskach, iż uważa, że energia jądrowa powinna być jednym z elementów zróżnicowanej, wyważonej, ekonomicznej i zgodnej z zasadami rozwoju zrównoważonego polityki energetycznej dla UE. Z uwagi na problemy, jakie się z nią wiążą, postawienie wszystkiego na energię jądrową nie jest rozwiązaniem, które powinno się brać pod uwagę; z drugiej strony EKES jest zdania, że częściowe lub całkowite zaniechanie wykorzystywania energii jądrowej przekreśliłoby szanse UE na dotrzymanie zobowiązań związanych z kwestią klimatu.

3. Dokument Komisji

3.1 Dokument Komisji dokonuje przeglądu inwestycji w energię jądrową w ostatnich dziesięciu latach, opisuje ekonomikę produkcji energii jądrowej, jej wpływ na wybór źródeł energii oraz warunki jej akceptacji przez społeczeństwo. Poniżej trochę bardziej szczegółowo przedstawiona została jego treść.

3.2 Każde państwo członkowskie samo decyduje, czy będzie opierać się na energii jądrowej przy produkcji energii elektrycznej. Decyzje o zwiększeniu wykorzystania energii jądrowej zostały niedawno podjęte w Finlandii i we Francji. Holandia, Polska, Szwecja, Republika Czeska, Litwa, Estonia, Łotwa, Słowacja, Wielka Brytania, Bułgaria i Rumunia podjęły na nowo debatę na temat swojej polityki dotyczącej energii jądrowej. Niemcy, Hiszpania i Belgia, mimo toczącej się debaty, kontynuują obecnie politykę stopniowego wycofywania się

z energetyki jądrowej. Dwanaście spośród 27 państw członkowskich UE nie wytwarza energii jądrowej.

3.3 Energia jądrowa, produkowana w UE 27 w 152 reaktorach, dostarcza 30 % energii elektrycznej w dzisiejszej Europie — jeżeli jednak kontynuowana będzie planowana polityka wycofywania się z jej użycia w niektórych państwach członkowskich UE, jej udział znacznie się zmniejszy. W celu zaspokojenia przewidywanego zapotrzebowania na energię i zmniejszenia europejskiego uzależnienia od importu, można by podjąć decyzję o nowych inwestycjach lub wydłużeniu okresu eksploatacji niektórych elektrowni.

3.4 Zdaniem Komisji zwiększenie produkcji energii jądrowej mogłoby być jedną z możliwości obniżenia emisji CO₂ i odegrać ważną rolę w rozwiązywaniu kwestii globalnych zmian klimatu. Energia jądrowa zasadniczo nie wiąże się z emisją dwutlenku węgla i stanowi element strategii Komisji na rzecz zmniejszenia emisji tego gazu, obejmującej cel zmniejszenia emisji CO₂. Może to także stanowić istotną okoliczność przy omawianiu przyszłych systemów handlu uprawnieniami do emisji.

3.5 Najważniejszym czynnikiem wpływającym na możliwość zwiększenia wykorzystania energii jądrowej jest jej podstawowa ekonomika, ponieważ jedna elektrownia jądrowa wymaga wstępnych inwestycji w wysokości od 2 do 3,5 mld EUR. Produkcja energii jądrowej pociąga za sobą wyższe koszty budowy w porównaniu do produkcji energii z paliw kopalnych, jednak po dokonaniu pierwszych inwestycji koszty operacyjne są znacznie niższe. Komisja szczegółowo stwierdza:

3.5.1 „Ryzyko ekonomiczne elektrowni jądrowych wiąże się z dużymi kosztami inwestycyjnymi na początku, co z kolei wymaga niemal bezusterkowej pracy w ciągu pierwszych 15-20 lat eksploatacji (całkowity okres wynosi 40-60 lat), aby nakłady początkowe się zwróciły. Ponadto likwidacja i gospodarka odpadami wymagają zaangażowania funduszy dostępnych przez 50-100 lat po wyłączeniu reaktora.”

3.5.2 „Z 27 państw członkowskich UE ⁽¹⁾ w 15 działają 152 reaktory jądrowe. Średni wiek elektrowni jądrowej zbliża się do 25 lat ⁽²⁾. We Francji, która dysponuje największą liczbą reaktorów jądrowych (59), wytwarzających niemal 80 % energii elektrycznej tego kraju, oraz na Litwie (jedna elektrownia jądrowa produkująca 70 % energii elektrycznej) średni wiek wynosi w przybliżeniu 20 lat. Z kolei w Zjednoczonym Królestwie funkcjonują 23 elektrownie jądrowe, których średni wiek zbliża się do 30 lat, zaś w Niemczech średni wiek 17 czynnych elektrowni jądrowych wynosi 25 lat.”

3.5.3 „Energia jądrowa tradycyjnie charakteryzuje się połączeniem wyższych kosztów budowy i niższych kosztów eksploatacji w porównaniu do wytwarzania energii z paliw kopalnych, gdzie koszty inwestycyjne są niższe, zaś koszty paliwa, a co za tym idzie — koszty eksploatacyjne — są wyższe i podlegające wahaniom.”

⁽¹⁾ Załącznik nr 2 — Dane krajowe o aktualnej działalności w obszarze jądrowego cyklu paliwowego.

⁽²⁾ Załącznik nr 1: patrz rys. 6 i 7, przedstawiające długość eksploatacji elektrowni jądrowych i rozkład długości eksploatacji w poszczególnych krajach.

3.6 Produkcja energii jądrowej jest w dużej mierze niezależna od zmian kosztów dostaw surowców, ponieważ niewielka ilość uranu, który pochodzi w przeważającym stopniu z regionów świata o stabilnej sytuacji, wystarczy, by reaktor mógł pracować przez dziesięciolecia. Rozpoznane i nadające się do eksploatacji zasoby uranu po konkurencyjnych cenach zaspokoją zapotrzebowanie przemysłu jądrowego co najmniej przez najbliższych 85 lat przy założeniu obecnego poziomu zużycia. Zatem w większości krajów uprzemysłowionych budowa nowych elektrowni jądrowych stanowi opłacalny sposób wytwarzania energii elektrycznej dla obciążenia podstawowego.

3.7 Od 1997 r. przemysł jądrowy dokonał znacznych inwestycji. Komisja dostrzega znaczenie utrzymania technologicznej przewagi w dziedzinie energii jądrowej i popiera dalszy rozwój najbardziej zaawansowanych ram dla energii jądrowej, łącznie z nieprolifacją, gospodarką odpadami i wycofywaniem instalacji z eksploatacji. Od czasu przyjęcia Traktatu Euratom bezpieczeństwo jądrowe i ochrona radiologiczna ludności stanowią jedno z głównych trosk Wspólnoty Europejskiej; zagadnienia te zyskały jeszcze na znaczeniu w kontekście poprzedniego i ostatniego rozszerzenia.

3.8 Na poziomie UE zadaniem powinno być dalsze rozwijanie najbardziej zaawansowanych ram dla energii jądrowej w tych państwach członkowskich, które wybierają energię jądrową, zgodnie z najwyższymi standardami bezpieczeństwa, ochrony i nieprolifacji wymaganymi Traktatem Euratom. Powinno to obejmować gospodarkę odpadami promieniotwórczymi i wycofywanie instalacji z eksploatacji.

3.9 Komisja proponuje, by dyskusje nad dalszymi działaniami skupiały się zwłaszcza na następujących zagadnieniach:

- przyjęcie do stosowania w UE wspólnych referencyjnych poziomów bezpieczeństwa jądrowego, opartych na ogromnym doświadczeniu krajowych organów bezpieczeństwa jądrowego w państwach członkowskich;
- ustanowienie grupy wysokiego szczebla ds. bezpieczeństwa jądrowego oraz ochrony instalacji i materiałów jądrowych, której zadaniem będzie stopniowe budowanie ogólnego porozumienia, a ostatecznie — opracowanie dodatkowych europejskich zasad bezpieczeństwa jądrowego oraz ochrony instalacji i materiałów;
- dopilnowanie wprowadzenia przez państwa członkowskie krajowych planów gospodarki odpadami promieniotwórczymi;
- we wczesnej fazie realizacji 7. PR — utworzenie platform technologicznych w celu zapewnienia lepszej koordynacji badań w ramach programów krajowych, branżowych i wspólnotowych w obszarze „rozszerzenia jądra atomowego w warunkach nieszkodliwych dla środowiska” oraz „składowania w warstwach geologicznych”;
- stała kontrola realizacji zaleceń odnośnie harmonizacji krajowej polityki w sprawie zarządzania funduszami likwidacyjnymi — w celu zapewnienia dostępności odpowiednich środków finansowych;
- uproszczenie i ujednolicenie procedur uzyskiwania zezwoleń w oparciu o poprawę koordynacji między krajowymi orga-

nami nadzoru, mające na celu utrzymanie najwyższych standardów bezpieczeństwa;

- większa dostępność pożyczek Euratom przy założeniu aktualizacji pułapów zgodnie z potrzebami rynku — stosownie do już złożonych wniosków Komisji;
- rozwój ujednoliconego programu odpowiedzialności i mechanizmów gwarantujących dostępność funduszy w przypadku zniszczeń wywołanych wypadkiem jądrowym;
- dostarczenie nowego impulsu do współpracy międzynarodowej dzięki bliższej współpracy z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (ang. skrót IAEA), Agencją Energii Atomowej (ang. NEA), umowom dwustronnym z krajami nienależącymi do UE, a także kontynuacji pomocy dla krajów ościennych.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje przygotowany przez Komisję nowy projekt ramowego programu energetyki jądrowej. W ciągu dziesięciu lat, jakie upłynęły od ostatniej publikacji, kontekst energetyki istotnie się zmienił. Zwłaszcza w ostatnich kilku latach nowe i dramatyczne wydarzenia skierowały znaczną uwagę na wszystkie trzy aspekty polityki energetycznej — bezpieczeństwo dostaw, konkurencyjność i rozsądne ceny, jak również na środowisko, a zwłaszcza zmiany klimatu. Reakcją UE na ewidentne problemy i wyzwania były propozycje dotyczące europejskiej polityki energetycznej. W tej sytuacji potrzebna jest analiza i propozycje dotyczące energii jądrowej. Umieściawia się w ten sposób energię jądrową na ogólnym tle energetyki i dostarcza niezbędnych informacji dla omówienia i określenia polityki energetycznej dla Europy.

4.2 W opinii z 2004 r. w sprawie znaczenia energii jądrowej dla produkcji energii elektrycznej Komitet zasugerował, że należy podjąć wysiłki w celu zapewnienia informacji dotyczących realnych zagadnień przemysłu jądrowego: bezpieczeństwa dostaw, eliminacji emisji CO₂, konkurencyjnych cen oraz zabezpieczenia zużytego paliwa i gospodarowania nim, tak by zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogło przeprowadzić krytyczną analizę debat nad tymi kwestiami. Nowy ramowy program energetyki jądrowej dostarcza takich informacji i Komitet zasadniczo zgadza się z analizą i opisem zawartymi w komunikacie Komisji. Poruszono większość istotnych aspektów energii jądrowej i naszym zdaniem poprawnie je opisano. Komitet wskazuje dodatkowo na pewne aspekty energii jądrowej, które należy wziąć pod uwagę.

4.3 Energia jądrowa, z której pochodzi 31 % energii elektrycznej i 15 % całości energii pierwotnej zużytej w UE w 2004 r., odgrywa zasadniczą rolę na rynku energii. Energia jądrowa w pełni odpowiada też celom polityki energetycznej UE. Energia jądrowa jest dziś wyraźnie konkurencyjna pod względem kosztów, zwłaszcza gdy wykorzystywana jest dla pokrycia obciążenia podstawowego. Uzależnienie od importu jest niewielkie, a źródła paliwa są zróżnicowane i bezpieczne, co spełnia wymagania bezpieczeństwa dostaw. Energia jądrowa to aktualnie największe źródło energii zasadniczo wolnej od dwutlenku węgla w Europie (patrz poniższy pkt 4.8).

4.4 Większa efektywność energetyczna, łącznie ze skojarzonym wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepłej, a tym samym ograniczenie zapotrzebowania, to pierwszy i najważniejszy cel w programie polityki energetycznej. Nadal potrzeba jednak wielu inwestycji w produkcję energii w UE, aby zastąpić stare elektrownie i być może także zaspokoić większy popyt, ponieważ rozwój rynku i technologii może doprowadzić do zwiększenia się udziału elektryczności w całkowitym zapotrzebowaniu na energię.

4.4.1 W średnim i długim okresie czasu możliwe jest, że nowe technologie energetyczne, jak np. technologia wodorowa, pompy ciepłe, samochody o napędzie elektrycznym itd., będą zwiększać popyt na energię elektryczną jako część ogólnego zapotrzebowania na energię szybciej niż możemy obecnie prognozować. Tego rodzaju zmiany mogą sprawić, że rola energii jądrowej w koszyku energetycznym UE może stać się o wiele ważniejsza niż obecnie.

4.5 Komitet zwraca uwagę na istniejące plany przedłużania funkcjonowania elektrowni, które przekroczyły okres komercyjnego użytkowania wynoszący od 30 do 40 lat. Problem starzenia się elektrowni europejskich nie został dogłębnie omówiony w materiale przygotowanym przez Komisję i potrzeba więcej informacji na ten temat. Ponieważ Komisja stwierdza, że „w niektórych państwach członkowskich rządy nadal ponoszą niektóre rodzaje ryzyka finansowego i środowiskowego, np. odpowiedzialność za miejsca długoterminowego składowania odpadów i gospodarkę nimi”, w przyszłości należy jeszcze w tym zakresie przewidzieć odpowiednie uregulowania.

4.6 Nowe inwestycje powinny idealnie odpowiadać celom w zakresie bezpieczeństwa dostaw, konkurencyjności i przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Z uwagi na cechy i potencjał innych form wytwarzania energii należy spodziewać się przedłużenia okresu eksploatacji istniejących elektrowni jądrowych oraz nowych inwestycji. W tym względzie zgadzamy się z Komisją.

4.7 Zdaniem Komisji zasoby uranu wystarczą na 85 lat przy założeniu obecnego poziomu zużycia. Różne źródła podają różne informacje na ten temat i szacunki wahają się od 85 do 500 lat. Ponieważ dostępność paliwa jest ważna z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw energii, Komisja powinna podać bardziej szczegółowe informacje o dostępności paliwa jądrowego.

4.8 Przy porównywaniu wpływu różnych rodzajów energii na środowisko ważne jest, by ocenić ogólny wpływ na środowisko całego procesu od dostawy, wytwarzania i transportu surowców, przez produkcję energii, aż po etap recyklingu i unieszkodliwiania. Światowa Rada Energetyczna (ang. WEC) opublikowała sumaryczny raport (*Comparison of Energy Systems Using Life Cycle Assessment*, WEC, lipiec 2004 r.), w którym zebrano i przeanalizowano szereg istniejących analiz dotyczących cyklu życiowego. Raport dowodzi, że emisje CO₂ na kWh energii elektrycznej wytworzonej z wykorzystaniem energii jądrowej są niskie i utrzymują się na takim samym poziomie, jak w przypadku energii wytwarzanej z energii wiatru, biomasy

czy energii wodnej — jest to poziom odpowiadający 1-5 % emisji z elektrowni węglowych.

4.9 Tak więc niezbędne jest uwzględnienie wartościowego wkładu energii jądrowej w unikanie gazów cieplarnianych. Przy obecnym doborze źródeł energii wykorzystanie energii jądrowej w UE zapobiega emisji około 600 mln ton CO₂ rocznie. Na całym świecie poziom „zaoszczędzonych” emisji wynosi około 2 miliardów ton CO₂. Jest to równe całkowitej obecnej emisji CO₂ Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii razem wziętych. Jeżeli kontynuowane ma być stopniowe odchodzenie od energii jądrowej w niektórych państwach członkowskich, dużą część istniejących obecnie europejskich elektrowni jądrowych trzeba będzie zastąpić innymi niepowodującymi emisji źródłami energii. Ponadto, jeżeli po zakończeniu okresu eksploatacji nie wymieni się istniejących elektrowni jądrowych na nowe, konieczne będzie zastąpienie w perspektywie średniookresowej całej energii jądrowej energią z innych źródeł niepowodujących emisji.

4.10 W następstwie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej docelowych wartości gazów cieplarnianych w 2020 r. i później oczywiste jest, że wszelkie dodatkowe możliwości produkcji energii przy niskiej emisji CO₂, czy to ze źródeł odnawialnych, energii jądrowej czy ewentualnie z czystego spalania węgla, powinny zastępować produkcję energii o wysokiej emisji CO₂ i tym samym zwiększać ogólną wielkość produkcji energii elektrycznej o niskiej emisji CO₂. W praktyce, jeżeli nie utrzyma się przynajmniej obecnego udziału energii jądrowej do czasu, gdy dostępne będą nowe rozwiązania energetyczne, cele polityki dotyczącej klimatu i inne cele polityki energetycznej nie zostaną zrealizowane w sposób możliwy do zaakceptowania z ekonomicznego punktu widzenia. Z drugiej strony jest oczywiste, że rosnący udział energii jądrowej wraz z energią ze źródeł odnawialnych oznaczałby lepszy stosunek kosztów do wyników w walce ze zmianami klimatycznymi.

4.11 Komitet popiera cel internalizacji kosztów zewnętrznych w cenach wszystkich działań na rynku energii i innych rynkach. Zgodnie z przygotowaniem przez Komisję badaniem dotyczącym kosztów zewnętrznych (ExternE)⁽³⁾ koszty zewnętrzne energii jądrowej wynoszą 0,4 centa/kWh. Szacuje się, że analogiczne koszty dla produkcji energii z węgla są ponad 10 razy wyższe, w przypadku biomasy — kilka razy wyższe, w przypadku energii wiatru są one niższe, a w przypadku energii wodnej utrzymują się na poziomie podobnym jak przy energii jądrowej.

4.12 Komisja zauważa, że jednym z kluczowych pytań jest, czy energia jądrowa wymaga interwencji politycznej. Wszystkie technologie czystej energii należy traktować jednakowo. Należy opracować mechanizmy, które promowałyby badania nad reaktorami kolejnej generacji oraz związanym z tym cyklem paliwa jądrowego. Można by przewidzieć subwencje, ale tylko dla zupełnie nowych — pilotażowych — rozwiązań. Konwencjonalna energia jądrowa nie potrzebuje subwencji i nie powinna być dotowana.

⁽³⁾ External Costs — Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport, Komisja Europejska, 2003 r.

4.13 Komisja ocenia, że opinia publiczna na temat energii jądrowej i jej powszechne postrzeganie ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości polityki nuklearnej. Zgadza się z tym i przypominamy, że poziom akceptacji znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich. Trzeba poprawić dostępność informacji dla społeczeństwa oraz przejrzystość procedur decyzyjnych, ponieważ badania pokazują, że obywatele UE nie są dobrze poinformowani o zagadnieniach nuklearnych. Komisja mogłaby odegrać w tym użyteczną rolę. Potrzebne są jednak także realne działania, by rozwiązać obawy społeczne, co Komitet już wcześniej wielokrotnie stwierdzał.

4.14 Podkreślamy niezmiennie ważną rolę UE w zakresie dalszego rozwijania najbardziej zaawansowanych ram dla energii jądrowej w tych państwach członkowskich, które wybierają energię jądrową, zgodnie z najwyższymi standardami bezpieczeństwa, ochrony i nieprolifracji wymaganymi Traktatem Euratom.

4.15 Najbardziej pilnym zadaniem jest znalezienie rozwiązania dla kwestii odpadów promieniotwórczych, a zwłaszcza ostatecznego usuwania zużytego paliwa — istnieje odpowiednia technologia, ale brakuje decyzji politycznych. Jest to ważne zagadnienie związane z wpływem energii jądrowej na środowisko i zdrowie oraz jej powszechną akceptacją. Ramowy program energetyki jądrowej stwierdza, że żadne państwo nie wdrożyło jeszcze proponowanego ostatecznego rozwiązania. Poczyniono jednak postępy w Finlandii, gdzie wybrano miejsce składowania, a także w Szwecji i Francji, gdzie znacznie zbliżono się do wybrania takiego miejsca.

4.16 Zgadza się także z Komisją co do innych zagadnień, które nadal wymagają poświęcenia im uwagi na szczeblu UE, takich jak bezpieczeństwo jądrowe i ochrona radiologiczna, w których Europa ma bardzo dobre wyniki, oraz zabezpieczenie finansowania na rzecz likwidacji elektrowni jądrowych.

4.17 Program ramowy nie wspomina jednak o nowym zagrożeniu terroryzmem. Jest to poważne zagrożenie dla elektrowni jądrowych oraz dla wielu innych zakładów przemysłowych i budynków publicznych na całym świecie. Wszystkie nowe elektrownie jądrowe powinny być projektowane tak, by mogły wytrzymać uderzenie dużego samolotu pasażerskiego bez wypuszczenia radioaktywnych emisji poza elektrownię. Techniczne i obejmujące udział człowieka systemy zabezpieczeń muszą też być planowane i wprowadzane w życie w taki sposób, by zapobiec wszelkim rodzajom ataków terrorystycznych wewnątrz elektrowni. Komisja powinna we współpracy z odpowiedzialnymi władzami i operatorami zapoczątkować inicjatywy w celu zapewnienia, że w każdej elektrowni jądrowej istnieją odpowiednie rozwiązania służące zapobieganiu terroryzmowi.

4.18 Podczas ostatnich gorących i suchych lat uwagę przywróciła także kwestia wystarczającej dostępności wody chłodzącej dla elektrowni kondensacyjnych. Jak dotąd problem ten miał wymiar bardzo lokalny i nie pojawiał się często ani nie trwał długo, jednak z czasem może w niektórych przypadkach nabrać natury bardziej poważnej. Trzeba to wziąć pod uwagę przy projektowaniu elektrowni i wyborze lokalizacji.

4.19 Dodatkowym aspektem jest atrakcyjność sektora energii jądrowej jako pracodawcy i jako tematu badań po dwudziestu latach, kiedy był on prawie że objęty moratorium w Europie. Wynikły z tego brak zainteresowania studentów i profesjonalistów czy ekspertów stanowi utrudnienie dla ogólnego rozwoju energetyki jądrowej i może też stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa. Komitet zgadza się z poglądem Komisji, że specjalistyczna wiedza z zakresu ochrony radiologicznej i technologii nuklearnych ma podstawowe znaczenie dla UE, a zatem należy zwrócić uwagę na kształcenie, szkolenie i badania w tych dziedzinach. Uwagi wymaga także kultywowanie i transfer wiedzy zgromadzonej przez pokolenie naukowców i inżynierów, którzy budowali istniejące w Europie elektrownie, jako że w wielu krajach przez wiele lat do sektora tego nie weszli żadni młodzi eksperci.

4.20 Komisja przypomina nam, że każde państwo członkowskie może samo decydować, czy będzie korzystać z energii jądrowej. Komitet popiera prawo każdego państwa członkowskiego do wybrania własnego koszyka źródeł energii, w tym energii jądrowej. To prawo powinno być szanowane nie tylko przez UE, ale także przez inne państwa członkowskie. Jednakże decyzje jednego państwa członkowskiego na wiele sposobów wpływają na sytuację innych państw i ta współzależność wzrośnie jeszcze wraz z otwieraniem się rynków wewnętrznych.

5. Uwagi o proponowanych rozwiązaniach

5.1 W punkcie 6.5 ramowego programu — „Kolejne działania” — Komisja poddaje pod dyskusję propozycje rozwiązań, zwłaszcza na szczeblu UE (patrz pkt 3.9). Poglądy EKES-u co do przedstawionych propozycji są następujące.

5.1.1 Komitet zgadza się z obecnym poglądem Komisji, że wspólne referencyjne poziomy bezpieczeństwa jądrowego i ich odpowiednie stosowanie powinno opierać się na rozległej specjalistycznej wiedzy krajowych organów bezpieczeństwa jądrowego w państwach członkowskich oraz na współpracy z WENRA⁽⁴⁾. Każde inne podejście mogłoby zagrozić w niektórych państwach obecnym bardzo dobrym wynikiem w zakresie bezpieczeństwa.

5.1.2 Grupa wysokiego szczebla ds. bezpieczeństwa jądrowego oraz ochrony instalacji i materiałów jądrowych, składająca się z przedstawicieli kompetentnych władz krajowych, mogłaby wnieść wkład w proces harmonizacji oraz pomóc poprawić powiązania z międzynarodowymi konwencjami bezpieczeństwa jądrowego.

5.1.3 Komitet dostrzega pilną potrzebę wprowadzenia przez państwa członkowskie korzystające z energii jądrowej krajowych planów gospodarki paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi. W krajowych planach może być zawarte podejście wyłącznie krajowe, podejście międzynarodowe lub podejście dwutorowe. Wszelkie inne działania należałoby postrzegać jako nieodpowiedzialne przerzucanie obowiązków obecnych pokoleń na przyszłe pokolenia.

⁽⁴⁾ Stowarzyszenie Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądrowych.

5.1.4 Platformy technologiczne okazały się bardzo skutecznymi instrumentami tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych służących opracowywaniu europejskich strategicznych programów badawczych. EKES popiera ideę Komisji, by wykorzystać ten instrument w dziedzinie „rozszczenia jądra atomowego w warunkach nieszkodliwych dla środowiska” oraz „składowania w warstwach geologicznych”. Mogłoby to być bardzo potrzebne narzędzie przyciągania młodych naukowców do tego przemysłu.

5.1.5 Aby zabezpieczyć pełne pokrycie kosztów operacyjnych w ciągu całego okresu eksploatacji oraz równe warunki konkurencji, konieczne jest, by operatorzy udostępnili odpowiednie środki finansowe poprzez fundusze likwidacyjne zarówno w UE jak i na świecie. Komitet nie dostrzega jednak potrzeby pełnej harmonizacji zarządzania tymi funduszami, o ile spełnione zostaną zasady pełnego i pewnego pokrycia kosztów oraz przejrzystości.

5.1.6 Przestrzeganie najwyższych norm bezpieczeństwa oraz jednocześnie uproszczenie procedur uzyskiwania zezwoleń i ich stopniowa harmonizacja poprzez współpracę między krajowymi organami nadzoru jest potrzebna, aby uczynić czas przygotowań do realizacji projektów budowlanych bardziej przewidywalnym i tym samym umożliwić bardziej precyzyjne planowanie i kalkulację kosztów. Nigdy nie należy naruszać wymogów bezpieczeństwa.

5.1.7 EKES zgadza się z propozycjami Komisji, by zaktualizować pułapy pożyczek EURATOM oraz zapewnić ich większą dostępność. Zasadniczo inwestycje we wszystkie formy energii powinny mieć równy dostęp na równych warunkach do instrumentów finansowania, zapewnianych w innych wypadkach przez EBI.

5.1.8 Ujednolicony program odpowiedzialności, w tym mechanizm gwarantujący dostępność funduszy w przypadku zniszczeń wywołanych wypadkiem jądrowym, bez angażowania środków publicznych, jest zdaniem Komitetu także niezbędny dla zapewnienia większej akceptacji dla energii jądrowej. Obecny system (ubezpieczenie od odpowiedzialności do 700 mln USD) nie wystarcza do tego celu. W sposób otwarty, konstruktywny i praktyczny należy zająć się problemem ubezpieczeń, gdzie

prawdopodobieństwo wypadku jest niezwykle niskie, natomiast szkody mogą być bardzo poważne i kosztowne. Jedną z możliwości może być system wspólnej puli ubezpieczeń.

5.1.9 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję zapewnienia nowego impulsu do współpracy międzynarodowej z IAEA, NEA oraz w ramach umów dwustronnych. Duży nacisk należy położyć na pomoc dla krajów ościennych.

5.2 Oprócz propozycji Komisji EKES dostrzega następujące zagadnienia, na które warto byłoby, aby Komisja zwróciła uwagę przy przygotowywaniu kolejnych działań:

5.2.1 Zwrócenie uwagi państw członkowskich na prawdopodobieństwo ponownego zwiększenia się potrzeb w zakresie kształcenia i szkoleń w szerokiej dziedzinie energii jądrowej i technologii nuklearnych, w tym zwłaszcza kształcenia i szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego. Edukacja to nie tylko sposób na zapewnienie nowych specjalistów w dziedzinie energii jądrowej, ale także na zwiększenie świadomości w tym zakresie wśród społeczeństwa, co ma fundamentalne znaczenie dla kształtowania opinii publicznej.

5.2.2 Zbadanie dalszych możliwych problemów, oraz możliwych rynkowych rozwiązań dla nich, w ramach inwestycji w energię jądrową na otwartym rynku energetycznym, biorąc pod uwagę wielkość oraz długi czas realizacji.

5.2.3 Europejski sektor technologii nuklearnych zdobył pozycję światowego lidera, co zapewnia wysokiej klasy miejsca pracy, a jednocześnie jest korzystne dla bezpieczeństwa jądrowego na całym świecie ze względu na jego świetne wyniki w zakresie bezpieczeństwa. Aby utrzymać tę pozycję, jako że oczekuje się światowego wzrostu inwestycji w energię jądrową, przemysł ten, łącznie z przemysłem budowy części dla niego, powinien być uznawany za cel w nowym sektorowym podejściu Komisji do problemów przemysłu.

5.3 Wreszcie Komitet z zadowoleniem przyjmuje także zamiar Komisji, by częściej publikować ramowe programy energetyki jądrowej i tym samym zapewniać bardziej aktualny obraz sytuacji w UE.

Bruksela, 12 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 1.1

Zmienić

„W 2004 r. Komitet zasugerował w swojej opinii w sprawie znaczenia energii jądrowej dla produkcji energii elektrycznej, że należy podjąć wysiłki w celu zapewnienia informacji dotyczących realnych zagadnień przemysłu jądrowego: bezpieczeństwa dostaw, eliminacji emisji CO₂, konkurencyjnych cen oraz zabezpieczenia zużytego paliwa i gospodarowania nim, tak by zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogło przeprowadzić krytyczną analizę debat nad tymi kwestiami. Nowy ramowy program energetyki jądrowej dostarcza niektórych takich informacji. Komitet ~~częściowo zasadniczo~~ zgadza się z analizą i opisem, zawartymi w komunikacie Komisji, stwierdza jednak również, iż nie poruszono istotnych tematów (patrz np. punkt 1.6). ~~Poruszono większość istotnych aspektów energii jądrowej i naszym zdaniem poprawnie je opisano.~~ Komitet wskazuje dodatkowo na pewne aspekty energii jądrowej, które należy wziąć pod uwagę.”

Uzasadnienie

Zmiana wynika z innych poprawek oraz z punktu 1.6 projektu opinii, w którym przecież zwraca się uwagę na to, że takie istotne dodatkowe kwestie jak terroryzm czy woda chłodząca nie zostały omówione w wystarczającym stopniu.

Wynik głosowania

Za: 49

Przeciw: 52

Wstrzymało się: 11

Punkt 1.2

Zmienić

„Energia jądrowa, z której w 2004 r. pochodziło 31 % energii elektrycznej i 15 % całości energii pierwotnej zużytej w UE, odgrywa zasadniczą rolę na rynku energii. Energia jądrowa w pełni odpowiada też celom polityki energetycznej UE oraz jest dziś wyraźnie konkurencyjna pod względem kosztów. Uzależnienie od importu jest niewielkie, a źródła paliwa są zróżnicowane i bezpieczne, co spełnia wymagania bezpieczeństwa dostaw. Energia jądrowa to aktualnie jedno z największych źródeł ~~największe~~ źródła energii wolnej od dwutlenku węgla w Europie. Jej wpływ na inne aspekty środowiska jest ograniczony i znajduje się pod kontrolą.”

Uzasadnienie

W dokumencie Komisji jest mowa o „jednym z największych źródeł”, a nie o „największym źródle” energii wolnej od dwutlenku węgla. Należy cytować dokładnie.

Jeśli chodzi o inne aspekty środowiska, patrz: pozostałe poprawki.

Wynik głosowania (Uwaga: Druga część poprawki, tj. skreślenie ostatniego zdania, została przyjęta na sesji plenarnej.)

Za: 57

Przeciw: 60

Wstrzymało się: 3

Punkt 1.3

Zmienić

„W związku z decyzją Rady Europejskiej dotyczącą docelowych wartości emisji gazów cieplarnianych w 2020 r. i później jest oczywiste, że wszelkie dodatkowe możliwości produkcji energii przy niskiej emisji CO₂, czy to ze źródeł odnawialnych, jądrowych czy ewentualnie z czystego spalania węgla, powinny zastępować produkcję o wysokiej emisji CO₂ i tym samym zwiększać ogólną wielkość produkcji energii elektrycznej o niskiej emisji CO₂. Komitet przyjmuje do wiadomości zawarte w komunikacie Komisji następujące stwierdzenia: »Obecnie w Unii znajduje się ponad 110 obiektów jądrowych na różnych etapach likwidacji. Szacuje się, że do 2025 r. przynajmniej jedna trzecia ze 152 elektrowni jądrowych działających w rozszerzonej Unii Europejskiej będzie podlegać likwidacji (nie uwzględnia się możliwości wydłużenia okresu eksploatacji)«. Ponieważ skądinąd dotychczas notyfikowano w Komisji tylko budowę jednego nowego reaktora, najprawdopodobniej udział energii jądrowej w produkcji energii elektrycznej znacznie spadnie. Jednakże jak to pokazuje badanie niemieckiego Federalnego Urzędu Kancelarskiego dla Republiki Federalnej, osiągnięcie celów dotyczących klimatu jest możliwe, co wymaga wszakże dalszych wysiłków w zakresie oszczędności energii elektrycznej, wydajności i wykorzystania odnawialnych źródeł energii. W praktyce jeżeli nie utrzyma się przynajmniej obecnego udziału energii jądrowej do czasu, gdy dostępne będą nowe rozwiązania w zakresie czystej energii, cele polityki dotyczącej klimatu i inne cele polityki energetycznej nie zostaną zrealizowane.»

Uzasadnienie

Wynika z tekstu Komisji oraz z wymienionego badania.

Wynik głosowania

Za: 49

Przeciw: 65

Wstrzymało się: 6

Punkt 1.7

Zmienić

„Utrata atrakcyjności ~~Dodatkowym aspektem jest atrakcyjność~~ tego sektora jako pracodawcy i jako tematu badań może stać się problemem dla tych państw członkowskich, które pragną nadal obstawiać przy energii atomowej. ~~po dwudziestu latach, kiedy był on w Europie prawie że objęty moratorium.~~ Komitet zgadza się z poglądem Komisji, że specjalistyczna wiedza z zakresu ochrony radiologicznej i technologii nuklearnych ma podstawowe znaczenie dla UE, a zatem należy zwrócić uwagę na kształcenie, szkolenie i badania w tych dziedzinach. Odpowiedzialność za to powinni ponosić operatorzy instalacji.”

Uzasadnienie

Z jednej strony nie może być mowy o „moratorium”, a odpowiedzialność za kształcenie itp. leży głównie w gestii przedsiębiorstw, nie zaś państwa bądź wspólnoty państw.

Wynik głosowania (jedynie druga część poprawki została poddana pod głosowanie, pierwsza część została przyjęta)

Za: 45

Przeciw: 71

Wstrzymało się: 2

Punkt 3.6.1

Dodać nowy punkt 3.6.1.

„Jeśli chodzi o możliwość dysponowania zasobami uranu, Komitet stwierdza, że istnieją w tym względzie różnice między komunikatem Komisji a streszczeniem ostatniej czerwonej księgi Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. W księdze tej padają następujące słowa: »Zgodnie z obecnymi przewidywaniami zdolności produkcyjne w zakresie uranu naturalnego — włączając w to wszystkie istniejące, powstające, planowane i przyszłe ośrodki wydobywania bazujące na zidentyfikowanych zasobach [...] — są wystarczające, żeby zaspokoić przewidywane światowe zapotrzebowanie na uran w roku 2010, o ile wszystkie rozbudowy kopalń i budowy nowych ośrodków będą przebiegały zgodnie z planem i zostanie utrzymana pełna moc produkcyjna w odniesieniu do wszystkich operacji. [...] Oczekuje się jednak, że źródła wtórne utracą na znaczeniu, szczególnie po roku 2015, dlatego też trzeba będzie w coraz większym stopniu zaspokajać zapotrzebowanie reaktorów poprzez rozszerzanie istniejących mocy produkcyjnych oraz tworzenie nowych ośrodków produkcji lub wprowadzanie alternatywnych cykli paliw jądrowych, jedno i drugie zaś jest kosztownym i długotrwałym przedsięwzięciem. Do stymulacji rozwoju niezbędnych zidentyfikowanych zasobów we właściwym czasie, konieczne jest w bliskiej przyszłości stałe i duże zapotrzebowanie na uran. Ze względu na długi okres przygotowań do identyfikacji nowych zasobów i rozpoczęcia ich wydobywania (na ogół 10 lat lub więcej) mogą pojawić się braki w zaopatrzeniu w uran, jak też może dojść do ciągłego wzrostu cen uranu wskutek wyczerpania źródeł wtórnych«. Komitet oczekuje, że Komisja wyjaśni tę kwestię.»

Uzasadnienie

Powinniśmy wskazać oczywiste różnice, nie zaś je przemilczać.

Wynik głosowania

Za: 49

Przeciw: 65

Wstrzymało się: 5

Punkt 4.1

Zmienić

„Komitet ~~z zadowoleniem~~ przyjmuje do wiadomości przygotowany przez Komisję nowy projekt ramowego programu energetyki jądrowej. W ciągu dziesięciu lat, jakie upłynęły od ostatniej publikacji, kontekst energetyki istotnie się zmienił. Zwłaszcza w ostatnich kilku latach nowe i dramatyczne wydarzenia skierowały znaczną uwagę na wszystkie trzy aspekty polityki energetycznej — bezpieczeństwo dostaw, konkurencyjność i rozsądne ceny, jak również na środowisko, a zwłaszcza zmiany klimatu. Reakcją UE na ewidentne problemy i wyzwania były propozycje dotyczące europejskiej polityki energetycznej. W tej sytuacji potrzebna jest analiza i propozycje dotyczące energii jądrowej. Umieszcawia się w ten sposób energię jądrową na ogólnym tle energetyki i dostarcza części niezbędnych informacji dla omówienia i określenia polityki energetycznej dla Europy.”

Uzasadnienie

Sprawozdawczyni sama stwierdza, że nie omówiono wszystkich aspektów (np. zagrożenie terroryzmem itp.).

Wynik głosowania

Za: 50

Przeciw: 69

Wstrzymało się: 2

Punkt 4.5

Zmienić

„Nowe inwestycje powinny idealnie odpowiadać celom w zakresie bezpieczeństwa dostaw, konkurencyjności i przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Z uwagi na cechy i potencjał innych form wytwarzania energii ~~należy spodziewać się~~ EKES odnotowuje toczącą się obecnie w niektórych państwach członkowskich dyskusję na temat przedłużenia okresu eksploatacji istniejących elektrowni jądrowych oraz nowych inwestycji. W tym względzie zgadzamy się z Komisją.”

Uzasadnienie

Autor poprawki nie znajduje fragmentu, w którym Komisja mówiłaby, że „należy spodziewać się” przedłużenia okresu eksploatacji. Jest to czysta spekulacja.

Patrz: także punkt 1.5, zmieniony na posiedzeniu sekcji, kiedy wyraziliśmy zaniepokojenie wobec możliwego przedłużenia tego okresu.

Wynik głosowania

Za: 50

Przeciw: 67

Wstrzymało się: 6

Punkt 4.6

Dodać na końcu

„Zdaniem Komisji zasoby uranu wystarczą na 85 lat przy założeniu obecnego poziomu zużycia. Różne źródła podają różne informacje na ten temat i szacunki wahają się od 85 do 500 lat. Ponieważ dostępność paliwa jest ważna z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw energii, Komisja powinna podać bardziej szczegółowe informacje o dostępności paliwa jądrowego. Zwraca się także ponownie uwagę na występowanie istotnych różnic w odniesieniu do kwestii dostępności źródeł uranu.”

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Wynik głosowania

Za: 55

Przeciw: 68

Wstrzymało się: 0

Punkt 4.8

Dodać

„Tak więc niezbędne jest uwzględnienie wartościowego wkładu energii jądrowej w unikanie gazów cieplarnianych. Przy obecnym doborze źródeł energii wykorzystanie energii jądrowej w UE zapobiega emisji około 600 mln ton CO₂ rocznie. Na całym świecie poziom »zaoszczędzonych« emisji wynosi około 2 miliardów ton CO₂. Jest to równe całkowitej obecnej emisji CO₂ Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii razem wziętych. Jeżeli kontynuowane ma być stopniowe odchodzenie od energii jądrowej w niektórych państwach członkowskich, dużą część istniejących obecnie europejskich elektrowni jądrowych trzeba będzie zastąpić innymi niepowodującymi emisji źródłami energii, a także działaniami na rzecz efektywności energetycznej lub na rzecz oszczędzania energii. Ponadto jeżeli po zakończeniu okresu eksploatacji nie wymieni się istniejących elektrowni jądrowych na nowe, konieczne będzie zastąpienie w perspektywie średniookresowej całej energii jądrowej energią z innych źródeł niepowodujących emisji oraz działaniami na rzecz efektywności energetycznej i na rzecz oszczędzania energii.”

Uzasadnienie

Musimy uczynić znacznie więcej, niż jedynie zastanawiać się, w jaki sposób zastąpić jedną formę wytwarzania energii inną. EKES wskazywał na to wielokrotnie.

Dodatkowa uwaga autora poprawki: po tym, jak w dokumencie roboczym pojawiła się — wraz z podaniem źródła — wielkość 300 mln ton, poprosiłem sprawozdawczynię o udostępnienie danych dotyczących „zaoszczędzonych” emisji CO₂. Niestety, nie zostało to zrobione!

Wynik głosowania

Za: 61

Przeciw: 61

Wstrzymało się: 2

Punkt 4.9

Dodać

„W następstwie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej docelowych wartości gazów cieplarnianych w 2020 r. i później oczywiste jest, że wszelkie dodatkowe możliwości produkcji energii przy niskiej emisji CO₂, czy to ze źródeł odnawialnych, energii jądrowej czy ewentualnie z czystego spalania węgla, powinny zastępować produkcję energii o wysokiej emisji CO₂ i tym samym zwiększać ogólną wielkość produkcji energii elektrycznej o niskiej emisji CO₂. W praktyce jeżeli nie utrzyma się przynajmniej obecnego udziału energii jądrowej do czasu, gdy dostępne będą nowe rozwiązania energetyczne, cele polityki dotyczącej klimatu i inne cele polityki energetycznej nie zostaną zrealizowane w sposób możliwy do zaakceptowania z ekonomicznego punktu widzenia. Z drugiej strony jest oczywiste, że rosnący udział energii jądrowej wraz z energią ze źródeł odnawialnych oznaczałby lepszy stosunek kosztów do wyników w walce ze zmianami klimatycznymi. Z drugiej jednak strony badania (niemieckiego Federalnego Urzędu Kancelarskiego dla Republiki Federalnej) pokazują, że osiągnięcie celów dotyczących klimatu jest możliwe, co wymaga wszakże dalszych wysiłków w zakresie oszczędności energii elektrycznej, wydajności i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.”

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Wynik głosowania

Za: 58

Przeciw: 65

Wstrzymało się: 1

Punkt 4.11.1

Dodać nowy punkt 4.11.1

„Komisja stwierdza, że »odpowiedzialność w związku z wypadkami jądrowymi w 15 państwach członkowskich przed rozszerzeniem określa konwencja paryska z 1960 r., w ramach której utworzono ujednolicony system odpowiedzialności za wypadki jądrowe, który obecnie ogranicza odpowiedzialność operatorów w przypadku wypadków jądrowych do około 700 mln USD«. EKES uważa to za formę pośredniej subwencji dla energetyki jądrowej i domaga się zobowiązania wszystkich operatorów do ubezpieczenia się na odpowiednią sumę z tytułu wszelkich potencjalnych szkód.”

Uzasadnienie

Na posiedzeniu grupy analitycznej sprawozdawczyni oświadczyła, że „rozwiązanie może i musi się znaleźć”. W tekście nie ma o tym wyraźnej wzmianki. Jest to celem niniejszej poprawki.

Uwaga: Samochody w Niemczech muszą być ubezpieczone od odpowiedzialności cywilnej na sumę 100 mln euro. Dla porównania, elektrownie atomowe są ubezpieczone z tytułu wywołania potencjalnych szkód na śmieszłą sumę 700 mln dolarów!

Wynik głosowania

Za: 41

Przeciw: 44

Wstrzymało się: 3

Punkt 4.14

Skreślić

„Najbardziej pilnym zadaniem jest znalezienie rozwiązania dla kwestii odpadów promieniotwórczych, a zwłaszcza ostatecznego usuwania zużytego paliwa — istnieje odpowiednia technologia, ale brakuje decyzji politycznych. Jest to ważne zagadnienie związane z wpływem energii jądrowej na środowisko i zdrowie oraz jej powszechną akceptacją. Ramowy program energetyki jądrowej stwierdza, że żadne państwo nie wdrożyło jeszcze proponowanego ostatecznego rozwiązania. Poczyniono jednak postępy w Finlandii, gdzie wybrano miejsce składowania, a także w Szwecji i Francji, gdzie znacznie zbliżono się do wybrania takiego miejsca.”

Uzasadnienie

Nie istnieje technologia odpowiednia do rozwiązania tego problemu.

Wynik głosowania

Za: 55

Przeciw: 69

Wstrzymało się: 4

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie kodeksu postępowania dla Konferencji Linii Żeglugowych

COM(2006) 869 wersja ostateczna — 2006/0308 (COD)

(2007/C 256/12)

Dnia 20 marca 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 80 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Dnia 14 lutego 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z 11 lipca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył dr Annę Bredimę-Savopoulou na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 86 do 0 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES zgadza się z proponowanym uchyleniem rozporządzenia nr 954/79, co jest nieuniknioną konsekwencją uchylenia rozporządzenia nr 4056/86, zawierającego wyłączenie grupowe dla konferencji żeglugi liniowej. Komitet zauważa, że te dwa rozporządzenia stanowiły jeden pakiet prawny.

1.2 Rozporządzenie nr 954/79 dotyczy ratyfikacji lub przystąpienia przez państwa członkowskie do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie kodeksu postępowania dla Konferencji Linii Żeglugowych, zwanym w dalszej części opinii kodeksem UNCTAD lub po prostu kodeksem. W tym kontekście warto wspomnieć, że kodeks UNCTAD został ratyfikowany przez 81 państw, w tym przez nowych liderów handlu światowego, czyli Chiny, Indie, Rosję i Brazylię, oraz przez Australię, Kanadę, Japonię, Nigerię, Meksyk, Indonezję, Arabię Saudyjską i Singapur. Także 16 państw członkowskich UE ratyfikowało kodeks. Poza tym na żeglugę liniową przypada 60 % całkowitej wartości międzynarodowego handlu, transportowanego głównie kontenerami. Zatem uchylenie rozporządzenia nr 954/79 (oraz rozporządzenia nr 4056/86) niewątpliwie będzie wiązało się z konsekwencjami, których nie należy bagatelizować.

1.3 EKES apeluje zwłaszcza do Komisji, aby wyjaśniła sytuację prawną przewoźników liniowych z UE na rynku międzynarodowym po uchyleniu rozporządzenia 954/79. Wobec znaczenia zintegrowanej europejskiej polityki morskiej dla roli UE w gospodarce światowej i wobec znaczenia żeglugi, także żeglugi europejskiej, dla handlu w UE i na świecie, Komitet jest zdania, że przy tego typu uchyleniu niezbędna jest szczególna ostrożność i dokładne rozważenie skutków zarówno dla szczebla europejskiego, jak i międzynarodowego. Jeśli chodzi o przedłożony przez Komisję wniosek dotyczący uchylenia rozporządzenia nr 954/79, EKES uważa, że nie uwzględnia on dwóch parametrów: a) dyskryminacji wśród europejskich przewoźników liniowych, która może wynikać z tego uchylenia a do której nie należy dopuszczać (zgodnie z art. 12 TWE) oraz b) konieczności zapewnienia konkurencyjności unijnych przewoźników liniowych, w tym operatorów żeglugi przybrzeżnej (zgodnie z nową strategią lizbońską).

1.4 Zgodnie ze swymi poprzednimi opiniami oraz ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego, Komitet wzywa Komisję do ograniczenia politycznych, prawnych i praktycznych skutków uchylenia rozporządzeń nr 4056/86 i 954/79, aby zapobiec w ten sposób negatywnemu wpływowi na interesy żeglugi europejskiej na rynku międzynarodowym.

1.5 Oczywiście jest, że wytyczne wyjaśniające stosowanie unijnych przepisów w zakresie konkurencji w transporcie morskim, które po zakazie konferencji liniowych do i z UE od 18 października 2008 r. będą się odnosiły do usług żeglugi liniowej, w znacznej mierze umożliwią przewoźnikom liniowym dokonywanie samodzielnej oceny ich porozumień zgodnie z unijnym prawem konkurencji. Komitet jest przekonany, że w efekcie jest mało prawdopodobne, aby wytyczne były skutecznym instrumentem zaradzenia międzynarodowym skutkom politycznym, prawnym i praktycznym, które wynikłyby z uchylenia rozporządzeń 4056/86 i 954/79. Jednak w przeszłości Komitet i Parlament Europejski niejednokrotnie apelowały do Komisji o przeanalizowanie tych skutków i wzięcie ich pod uwagę przy opracowywaniu nowego systemu. Dlatego życzeniem EKES-u jest, aby przy pracach nad wytycznymi dotyczącymi stosowania unijnych przepisów w zakresie konkurencji w transporcie morskim na bieżąco się z nim konsultowano i umożliwiono zajęcie stanowiska.

1.6 O ile Komitet zgadza się z uchyleniem rozporządzenia nr 954/79, o tyle niezrozumiały jest pośpiech w procedurze uchylenia, jeszcze przed właściwą oceną i rozpoznaniem międzynarodowych następstw ostatnich działań UE dotyczących żeglugi liniowej.

2. Wprowadzenie

2.1 Oparta na kontenerach żegluga liniowa jest zasadniczym czynnikiem gospodarki europejskiej. Realizowany drogą morską transport kontenerowy stanowi około 40 % wartości handlu zagranicznego UE 25. Trzech największych na świecie operatorów liniowych to przewoźnicy europejscy, a szlaki łączące

Azję z Europą, wraz ze szlakami łączącymi Azję z USA, to zdecydowanie najważniejsze szlaki handlowe ⁽¹⁾. Oprócz tego na całym świecie jeszcze około 150 międzynarodowych konferencji żeglugi liniowej obsługuje szlaki wiodące do i z UE. Państwa członkowskie mające przewoźników oferujących usługi rozkładowej żeglugi liniowej to m.in. Dania, Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania, kraje nadbałtyckie oraz Cypr. Według ostatnich danych ⁽²⁾, 60 % całkowitej wartości międzynarodowego handlu morskiego oraz 25 % z 5,9 mld ton transportowanych drogą morską przypada na przewoźników rozkładowych, w tym na konferencje żeglugi liniowej.

2.2 Obecny wniosek ma na celu uchylenie rozporządzenia Rady (EWG) nr 954/79 z dnia 15 maja 1979 r. dotyczącego ratyfikacji lub przystąpienia przez państwa członkowskie do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie kodeksu postępowania dla Konferencji Linii Żeglugowych. Wniosek ten jest efektem zniesienia rozporządzenia (EWG) nr 4056/86 zawierającego wyłączenie grupowe dla konferencji żeglugi liniowej rozporządzeniem Rady (WE) nr 1419/2006 z dnia 25 września 2006 r. Rozporządzenie nr 1419/2006 zmienia też rozporządzenie (WE) nr 1/2003 w zakresie rozszerzenia jego zakresu na usługi kabotażu i międzynarodowe usługi trampowe.

2.3 Projekt Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie kodeksu postępowania dla Konferencji Linii Żeglugowych (Genewa, 6 kwietnia 1974 r.) został sporządzony pod patronatem Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD), a jego celem jest określenie zharmonizowanych ram międzynarodowych dla funkcjonowania konferencji żeglugowych. Kodeks UNCTAD przyjęto, aby wyjść naprzeciw słusznym aspiracjom krajów rozwijających się, które chciały zwiększyć udział swych przewoźników w transporcie ładunków żeglugi liniowej. Był to rezultat przedłużających się wielostronnych negocjacji pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się ⁽³⁾. Podział przewożonego towaru pomiędzy przewoźników z krajów reprezentujących obie strony transakcji handlowej oraz przewoźników z krajów trzecich miał przeciwdziałać protekcyjnym tendencjom, zaś celem rozporządzenia nr 954/79 było dostosowanie mechanizmu przewidzianego w kodeksie do zasad traktatu WE.

2.4 Państwa członkowskie, które ratyfikowały bądź przyłączyły się do kodeksu UNCTAD to: Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Malta, Holandia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo. Do kodeksu przystąpiła również Norwegia, będąca członkiem EOG.

2.5 Podczas debaty nad zniesieniem systemu konferencji linii żeglugowych w UE, Parlament Europejski podkreślił w dwóch opiniach (2005, 2006), że „wprowadzenie w życie rozporządzenia ⁽⁴⁾ (uchylającego rozporządzenie nr 4056/86) stworzy

kolizję przepisów prawnych w związku z faktem przystąpienia niektórych państw członkowskich do kodeksu postępowania dla konferencji linii żeglugowych UNCTAD. Zaleca się, by te państwa członkowskie wycofały się ze kodeksu, jednakże brak jest możliwości zobowiązania ich do tego. Z uwagi na powyższą sytuację konieczne jest ustanowienie konkretnej procedury pozwalającej na zajmowanie się ewentualnymi kolizjami prawa międzynarodowego. Komisja powinna przedstawić Parlamentowi Europejskiemu przejrzysty przegląd stanowisk krajów trzecich (Chiny, USA, Kanada, Japonia, Singapur i Indie) wobec nowej polityki UE w zakresie usług żeglugi liniowej (akceptacja, przystosowanie, sprzeciw, niekorzystne skutki) i ich gotowości do przystosowania własnych systemów. Komisja powinna jednakże zbadać handlowe i polityczne następstwa takiego wypowiedzenia kodeksu UNCTAD. Komisja powinna zbadać, czy zachodzi konieczność zmiany bądź uchylenia innych aktów prawnych WE, takich jak rozporządzenie Rady (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. stosujące zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi ⁽⁵⁾. Ponadto Parlament Europejski „wzywa Komisję ⁽⁶⁾ do wstrzymania projektu uchylenia art. 9 rozporządzenia (EWG) nr 4056/86 (który przewiduje przeprowadzenie negocjacji w przypadku sprzeczności prawa wspólnotowego z prawem krajów trzecich), zwłaszcza w świetle zamiaru dokonania przez Komisję rewizji prawa dotyczącego konkurencji w odniesieniu do transportu morskiego”. Jednakże wbrew zaleceniom Parlamentu Europejskiego art. 9 został uchylony wraz z rozporządzeniem nr 4956/86, natomiast żądana ocena skutków prawnych i politycznych wypowiedzenia systemu konferencji linii żeglugowych w UE nadal nie nastąpiła.

2.6 EKES także omawiał już kwestię uchylenia rozporządzenia nr 4056/86 i przyjął dwie opinie w tej sprawie w roku 2004 i 2006. Ponadto w 2006 r. Komitet zastrzegł swoje stanowisko, aby sprawdzić, czy proponowane uchylenie rozporządzenia nr 4056/86 przyniosłoby trwałe efekty. Według niego „system konferencji podlega wciąż porozumieniom wielostronnym i dwustronnym, w których stronami są państwa członkowskie UE i Wspólnota”. Komitet także zauważył, że „Komisja uznaje, iż w wyniku tych porozumień data uchylenia następujących zapisów rozporządzenia nr 4056/86 (art. 1 par. 3, punkty (b) i (c), art. 3-8 i 26) powinna być przesunięta o dwa lata w celu wypowiedzenia lub rewizji tych porozumień w krajami trzecimi”. Komitet był zdania, że „Komisja powinna również uwzględnić interesy małych i średnich przedsiębiorstw przy uchyleniu rozporządzenia nr 4056/86. Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią istotną część gospodarki UE i odgrywają ważną rolę w kontekście zmodyfikowanej strategii lizbońskiej. Rynki powinny pozostać otwarte na obecną i potencjalną konkurencję, włączając w to małych i średnich operatorów żeglugi liniowej”. Wreszcie, Komitet był zdania, że choć „konsolidacja może mieć pozytywny wpływ na przemysł UE (większa wydajność, korzyści skali, oszczędność kosztów), konieczne jest jednak działanie ostrożne tak, by uniknąć sytuacji — która może się pojawić po uchyleniu rozporządzenia nr 4056/86 — gdzie konsolidacja oznacza istnienie mniejszej ilości podmiotów na odnośnych rynkach, a tym samym mniejszą konkurencję”.

⁽¹⁾ Sprawozdanie końcowe „Global Insight” na temat stosowania w żegludze liniowej przepisów w zakresie konkurencji, październik 2005 r.

⁽²⁾ UNCTAD — 2003, Clarksons — 2003).

⁽³⁾ Dz.U. C 157 z 28.6.2005.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego A6-0217/2006 z 22/6/2006.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 378 z 31.12.1986, s. 1.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego A6-0314/2005 z 24/10/05.

3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1 Proponowane rozporządzenie zawiera tylko dwa artykuły, tj. art. 1 uchylający rozporządzenie nr 954/79 i art. 2 dotyczący wejścia w życie nowego rozporządzenia w dniu 18 października 2008 r.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przez ponad dwa dziesięciolecia przyglądał się uważnie przepisom w zakresie konkurencji w transporcie morskim, a w szczególności kwestii konferencji żeglugi liniowej. W tym okresie wyrażano rozbieżne poglądy na temat zalet zniesienia wyłączenia grupowego dla konferencji linii żeglugowych. Jednak po uchyleniu rozporządzenia nr 4056/86 rozporządzeniem nr 1419/2006, konferencje linii żeglugowych do i z UE będą zakazane od 18 października 2008 r.

4.2 Rozporządzenie nr 4056/86 i rozporządzenie nr 954/79 stanowią pakiet prawny, przy czym to ostatnie rozporządzenie przyjęte zostało ze względu na ratyfikację kodeksu UNCTAD. W rezultacie uchylenie rozporządzenia nr 4056/86 spowodowało konieczność uchylenia rozporządzenia nr 954/79. W związku z tym EKES — który pierwotnie sprzeciwiał się uchyleniu rozporządzenia nr 4056/86, lecz później został zmuszony do wyrażenia swojej zgody, ostrzegając jednocześnie o konsekwencjach tego uchylenia — nie może nie zgodzić się na proponowane uchylenie rozporządzenia nr 954/79 ze względu na uproszczenie prawodawstwa UE. Jednak podobnie jak w przypadku rozporządzenia nr 4056/86, EKES chciałby raz jeszcze podkreślić, że należy poważnie zastanowić się nad wszelkimi ewentualnymi skutkami prawnymi lub politycznymi (oraz potencjalnie negatywnymi konsekwencjami) proponowanego uchylenia rozporządzenia nr 954/79. Komitet zwraca jednak uwagę, że wniosek w sprawie uchylenia rozporządzenia nr 954/79 nie obejmuje — po raz kolejny — oceny ewentualnych problemów politycznych, prawnych i praktycznych, jakie mogą wynikać z tego uchylenia. O ile Komitet nie kwestionuje konieczności uchylenia, ponieważ jest ono nieuniknione ze względu na uchylenie rozporządzenia nr 4056/86, to podtrzymuje on swoją opinię i powtarza raz jeszcze, że UE powinna zająć się we właściwy sposób wszelkimi ewentualnymi reperkusjami — politycznymi, prawnymi i praktycznymi.

4.3 Kodeks UNCTAD i pojęcie konferencji linii żeglugowych wspomniane są we wspólnotowym dorobku prawnym oraz innych instrumentach prawnych przyjętych przez UE. Stanowią one na przykład podstawę rozporządzenia nr 4055/86, rozporządzenia nr 4058/86⁽⁷⁾ i rozporządzenia nr 823/2000 w

sprawie konsorcjów żeglugi liniowej. Ponadto kodeks jest także wyraźnie wspomniany w niektórych porozumieniach dwustronnych, takich jak porozumienie pomiędzy UE a Rosją (art. 39(1)(a) oraz układ stowarzyszeniowy pomiędzy UE a Algierią z 2005 r. (art. 34 § 3).

4.4 Uchylając rozporządzenie nr 4056/86 Komisja Europejska wskazała, że wyda wytyczne w celu wyjaśnienia, jakie zastosowanie mają wspólnotowe przepisy w zakresie konkurencji do transportu morskiego, włącznie z usługami żeglugi liniowej. Jeżeli chodzi o tego rodzaju usługi, wytyczne powinny pomagać operatorom żeglugi liniowej po 18 października 2008 r. (od tego dnia handel konferencji żeglugi liniowej z i do UE będzie zakazany) w przeprowadzeniu samodzielnej oceny swoich porozumień na mocy unijnych przepisów w zakresie konkurencji (tj. art. 81-82 TWE). Jednak dopiero okaże się, czy wytyczne te będą obejmowały rozwiązania potencjalnych problemów prawnych, które wynikłyby na poziomie międzynarodowym z uchylenia rozporządzenia nr 954/79. W chwili obecnej EKES rozumie, że projekt wytycznych jest bardzo ogólny i dlatego przy braku wymaganej pewności prawnej przemysł żeglugowy powinien przeprowadzić samodzielną ocenę. Ponadto przyjmuje się, że projekt wytycznych nie bierze pod uwagę następstw uchylenia rozporządzenia nr 4056/86 czy rozporządzenia nr 954/79 w kontekście międzynarodowym. Dlatego EKES chciałby, aby konsultowano się z nim na bieżąco w celu ścisłego monitorowania dalszych wydarzeń i, jeżeli zajdzie taka potrzeba, zwrócono się do niego o pomoc lub ekspertyzę podczas opracowywania wersji ostatecznej wytycznych.

4.5 EKES jest zdania, że należy zająć się kluczową kwestią, jaką jest rozstrzygnięcie, czy proponowane uchylenie rozporządzenia nr 954/79 pociąga za sobą także zobowiązanie prawne do wypowiedzenia kodeksu UNCTAD. EKES zwraca uwagę, że Komisja Europejska nie zbadała tej kwestii w uzasadnieniu do wniosku w sprawie uchylenia rozporządzenia nr 954/79. Zakłada się jednak, że zdaniem Komisji państwa członkowskie będące stronami kodeksu nie będą prawnie zobowiązane do jego wypowiedzenia. W takim przypadku sytuacja prawna po uchyleniu rozporządzenia nr 954/79 będzie następująca — państwa członkowskie UE nie będą musiały wypowiedzieć kodeksu, lecz nie będą już mogły stosować go w handlu z i do UE. Kodeks jednak nadal będzie miał zastosowanie na innych kontynentach. Jednocześnie państwa członkowskie, które jeszcze nie ratyfikowały kodeksu, po 18 października 2008 r. nie będą już mogły tego dokonać, zgodnie z wyjaśnieniami w uzasadnieniu oraz w piątym motywie wniosku w sprawie uchylenia rozporządzenia nr 954/79. W rezultacie uniemożliwiłoby to państwom członkowskim niebędącym stroną kodeksu UNCTAD przystąpienie do niego w celu ochrony interesów swoich operatorów żeglugi liniowej prowadzących handel z krajami spoza UE.

4.6 W tym kontekście po 18 października 2008 r. może powstać następujący paradoks prawny — przewoźnicy z państw członkowskich, które są stroną kodeksu, lecz go nie wypowiedziały, będą mogli nadal korzystać z jego postanowień w odniesieniu do praw przewoźników z państw trzecich (*cross traders*) zgodnie z art. 2 § 4 lit. a) i b) oraz uchwałą 2. Z drugiej strony przewoźnicy z państw członkowskich niebędących stroną kodeksu, które nie będą już mogły go ratyfikować ani przystąpić

⁽⁷⁾ Rozporządzenie nr 4055/86 z 22.12.1986 („stosujące zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi”) oparte jest na kodeksie postępowania dla Konferencji Linii Żeglugowych UNCTAD. Art. 4 § 1 lit. a) b) przewiduje wycofanie się z istniejących porozumień w sprawie przewożonego towaru poprzez bezpośrednie odniesienie do kodeksu. Rozporządzenie nr 4058/86 z 22.12.1986 (w sprawie „skoordynowanych działań w celu zapewnienia swobodnego dostępu do ładunków w handlu morskim”) opiera się na kodeksie postępowania dla Konferencji Linii Żeglugowych UNCTAD. Art. 1 przewiduje działania w zależności od tego, czy handel oparty jest na kodeksie, czy nie — Dz.U. L 378 z 31.12.1986, s. 4.

do niego, po 18 października 2008 r. nie korzystali by z jego postanowień. W rezultacie pojawiają się następujące pytania: czy możliwe byłoby przyjęcie wniosku, który powodowałby dyskryminację wśród przewoźników z UE, wbrew art. 12 traktatu WE? Ponadto, czy taka sytuacja nie wpłynęłaby na konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich w Europie lub na świecie, w sposób niezgodny ze zmodyfikowaną strategią lizbońską? Czy taka sytuacja nie odzwierciedlałaby potrzeby podejścia horyzontalnego w politykach UE, w szczególności polityce transportowej i polityce konkurencji w odniesieniu do transportu morskiego, zgodnie z zieloną księgą w sprawie przyszłej polityki morskiej?

4.7 EKES zaleca, aby UE nie bagatelizowała międzynarodowych konsekwencji, jakie wynikłyby ze zniesienia systemu konferencji linii żeglugowych. Komitet zwraca uwagę, że inne systemy prawne utrzymują obecnie swoje systemy wykluczenia antytrustowego. Niektóre państwa trzecie wyraziły zaniepokojenie z powodu planowanego zniesienia systemu konferencji żeglugi liniowej w UE. W tym kontekście można przytoczyć ostatnią wypowiedź Forum Armatorów Azjatyckich (ASF) (Bussan, Korea, 29 maja 2007 r.):

„Członkowie zwrócili uwagę na niedawne wydarzenia w Australii, Chinach, Hong Kongu, Japonii i Singapurze, lecz przyjęli z zaniepokojeniem decyzję UE o zniesieniu wyłączenia grupowego dla konferencji linii żeglugowych. Delegaci potwierdzili wcześniejsze stanowisko Forum, że system wykluczenia antytrustowego jest niezbędny dla zachowania dobrej kondycji przemysłu żeglugowego i jego zdolności do pobudzania inwestycji koniecznych do sprostania rosnącym wymaganiom handlu międzynarodowego oraz że przynosi on korzyści dla całej branży handlowej. Ustalono, że przewoźnicy powinni czynić stałe wysiłki, aby uświadomić stronom zainteresowanym, takim jak załadownicy oraz rządy, znaczenie roli porozumień z przewoźnikami we wspieraniu wymiany handlowej. ASF zauważyło, że członkowie zrzeszeni w ASF, w szczególności KSA, JSA i SSA, wystosowali pisma do Komisji Europejskiej i odpowiednich organów, wyrażając swój sprzeciw wobec uchylenia przepisów w zakresie wykluczenia antytrustowego, a następnie KSA otrzymała odpowiedź od Komisji Europejskiej stwierdzającą, że Komisja zamierza uchylić rozporządzenie nr 4056/86, lecz planuje przygotowanie alternatywy, utrzymując jednocześnie rozporządzenie w sprawie konsorcjów,

które jest jedną z dwóch podstaw systemu wykluczenia antytrustowego”. EKES zwraca uwagę na oświadczenie Forum Armatorów Azjatyckich jako dowód na potrzebę dokonania oceny — lub przynajmniej odpowiedniego rozważenia — międzynarodowego oddziaływania, jakie może mieć zniesienie systemu konferencji żeglugi liniowej w UE w skali światowej i dla gospodarki globalnej, zgodnie z licznymi podobnymi prośbami EKES-u i Parlamentu Europejskiego.

4.8 W obliczu powyższych rozważań, Komitet jest przekonany, że kwestia ta nie może być analizowana jedynie z perspektywy prawa konkurencji. Nie można zaniedbać wymiaru politycznego oraz związanego z polityką transportu morskiego, jaki będzie miało zniesienie systemu żeglugi liniowej w UE i tym samym także rozporządzenia nr 954/79. Dlatego EKES nie rozumie, dlaczego wniosek Komisji w sprawie uchylenia rozporządzenia nr 954/79 jest tak pilny, ponieważ nie rozważono jeszcze w wystarczającym stopniu międzynarodowych konsekwencji polityki UE dla przepisów w zakresie konkurencji w dziedzinie transportu morskiego, a w szczególności następstw zniesienia systemu konferencji żeglugi liniowej, pomimo wielokrotnych prośb, także ze strony EKES-u.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Jeżeli chodzi o obecny status ratyfikacji kodeksu, EKES zwraca uwagę, że uzasadnienie do wniosku Komisji w sprawie uchylenia rozporządzenia nr 954/79 odnosi się do trzynastu państw członkowskich UE jako stron kodeksu UNCTAD, gdy tymczasem w rzeczywistości szesnaście państw członkowskich UE jest stronami kodeksu po jego ratyfikacji przez Rumunię, Bułgarię i Maltę.

Rozporządzenie nr 954/79 przewiduje pewne zastrzeżenia w celu ochrony interesów, między innymi linii żeglugowych (*cross traders*) z krajów trzecich. Jednakże wniosek w sprawie uchylenia tego rozporządzenia nie przewiduje takich środków ochronnych. W związku z tym nie należy lekceważyć interesów linii żeglugowych operatorów UE działających pomiędzy innymi kontynentami (na których stosowany jest kodeks). Warto także wspomnieć, że kodeks UNCTAD został ratyfikowany przez 81 państw, w tym przez nowych liderów handlu światowego, czyli Chiny, Indie, Rosję i Brazylię (BRICS) oraz przez Indonezję, Meksyk, Nigerię, Arabię Saudyjską, Australię, Kanadę, Japonię i Singapur.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie identyfikacji radiowej (RFID)

(2007/C 256/13)

W piśmie z dnia 26 lutego 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie *identyfikacji radiowej (RFID)*.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Peter MORGAN.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 1 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Identyfikacja radiowa (RFID) jest istotną technologią, która z czasem zyska bardzo na znaczeniu. Dzięki jej obecnym i przyszłym zastosowaniom możliwe będzie ulepszenie szerokiego wachlarza procesów biznesowych zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, oraz osiągnięcie znacznych korzyści przez osoby fizyczne oraz przedsiębiorstwa. Identyfikacja radiowa ma również potencjał stymulowania rozwoju aplikacji internetowych na ogromną skalę, dzięki czemu możliwa będzie realizacja koncepcji określanej przez jedną z agend ONZ jako „internet fizycznych przedmiotów”. Jednak bez niezwykle skrupulatnej kontroli, identyfikacja radiowa może również prowadzić do naruszenia prywatności indywidualnych osób, niszczenia swobód obywatelskich oraz zagrożenia bezpieczeństwa osób fizycznych i przedsiębiorstw.

1.2 Pełen tytuł komunikatu Komisji brzmi: „Identyfikacja radiowa (RFID) w Europie: w stronę ram polityki”. Komisja przeprowadziła już szerokie konsultacje, których wyniki stanowiły podstawę do opracowania komunikatu. Obecnie zwrócono się do EKES-u z wnioskiem o przygotowanie opinii rozpoznawczej. W oparciu o odpowiedź na wydany komunikat Komisja przedstawi na koniec roku zalecenie dla państw członkowskich. Wszelkie przepisy prawne, których przygotowanie zajęłoby więcej czasu, zostaną opracowane później. A zatem niniejsza opinia powinna się skupiać na treści wspomnianego zalecenia.

1.3 Pragnąc zapewnić sobie wsparcie w formułowaniu zaleceń, Komisja postanowiła utworzyć grupę ds. RFID z udziałem zainteresowanych stron, z którą będzie się konsultować. Komitet chętnie przedstawiłby niniejszą opinię wspomnianej grupie.

1.4 EKES wyraża poparcie dla działań proponowanych przez Komisję w dziedzinie częstotliwości radiowych, normalizacji, zdrowia, bezpieczeństwa oraz środowiska naturalnego. Pragniemy podkreślić, iż należy pilnie zadbać o to, aby przemysł wniósł rzeczywisty wkład w forum normalizacyjne.

1.5 Ponieważ Komisja ma zamiar wydać zalecenia dla państw członkowskich pod koniec tego roku, należy przypuszczać, że zaakceptuje ona infrastrukturę bezpieczeństwa danych i ochrony prywatności w stanie, w jakim znajduje się ona w

chwili obecnej. W szczególności sugeruje to, że organy odpowiedzialne za ochronę danych istniejące już w każdym z państw członkowskich staną się organami właściwymi w stosunku do ochrony prywatności i danych w zakresie identyfikacji radiowej. Zagadnienia te są zasadniczym przedmiotem niniejszej opinii.

1.6 Zagrożenia prywatności i swobód obywatelskich wynikające z identyfikacji radiowej są ogromne:

- Identyfikatory RFID mogą być wbudowane w przedmioty i dokumenty bądź na nie naniesione bez wiedzy osoby, która je nabywa. Z uwagi na fakt, że fale radiowe swobodnie i bezgłośnie przenikają przez tkaniny, plastik i inne materiały, możliwe jest odczytywanie identyfikatorów RFID wszytych w odzież lub przymocowanych do wewnętrznych elementów portmonetek, toreb na zakupy, walizek itp.
- Elektroniczny kod produktu mógłby pozwolić na przypisanie jednoznacznego indywidualnego identyfikatora każdemu przedmiotowi na Ziemi. Zastosowanie indywidualnego numeru identyfikacyjnego może doprowadzić do stworzenia światowego systemu rejestracji przedmiotów, w którym każdy obiekt materialny zostałby zidentyfikowany i przyporządkowany swojemu nabywcy lub właścicielowi w punkcie sprzedaży czy punkcie przejęcia.
- Upowszechnienie identyfikacji radiowej wymaga stworzenia ogromnych baz danych zawierających dane pochodzące z jednoznacznych identyfikatorów. Informacje te mogłyby zostać powiązane z danymi osobowymi, szczególnie w miarę zwiększania się pojemności pamięci komputerowej i zdolności przetwarzania danych.
- Identyfikatory mogą być odczytywane, bez względu na przesłaniające je przedmioty, przez czytniki, które można w sposób niewidoczny zainstalować w niemal każdym środowisku, w jakim gromadzą się ludzie. Czytniki można wbudować w terakotę, wpieść w dywan, ukryć w wejściach do pomieszczeń czy w meblach, przez co osoba nie ma praktycznie możliwości zorientowania się, kiedy jej dane są skanowane.
- Gdy do danych osobowych przypisuje się jednoznaczny numer identyfikatora RFID, możliwe jest śledzenie lub rejestrowanie wzorców zachowań osób bez ich wiedzy i zgody.

— Nietrudno jest wyobrazić sobie świat, w którym czytniki RFID składają się na wszechobecną globalną sieć. Taka sieć nie wymagałaby jednak wszechobecných czytników. Służby odpowiedzialne za pobieranie opłat za wjazd do Londynu są w stanie wyśledzić wszystkie pojazdy przekraczające granice centrum miasta dzięki stosunkowo małej liczbie strategicznie rozmieszczonych kamer. W ten sam sposób możliwe byłoby zbudowanie sieci strategicznie rozmieszczonych czytników RFID. Nie wolno jednak do tego dopuścić.

1.7 Zagrożenia te niosą ze sobą następujące skutki:

- Użytkownicy technologii identyfikacji radiowej muszą upubliczniać swoje strategie i praktyki; nie powinny istnieć żadne tajne bazy danych osobowych.
- Obywatele mają prawo wiedzieć, kiedy towary w sprzedaży detalicznej zawierają identyfikatory bądź czytniki RFID. O każdym przypadku odczytu identyfikatora, mającym miejsce w handlu detalicznym, powinny wiedzieć wszystkie strony.
- Użytkownicy technologii identyfikacji radiowej muszą powiadamiać o powodach stosowania identyfikatorów i czytników. Zbieranie informacji powinno być ograniczone do zaspokojenia bieżących celów.
- Użytkownicy technologii identyfikacji radiowej są odpowiedzialni za jej wdrożenie oraz działanie w granicach przepisów i wytycznych w zakresie bezpieczeństwa danych. Są oni również odpowiedzialni za bezpieczeństwo i prawidłowe działanie systemu oraz jego bazy danych.

1.8 Nie jest jeszcze pewne, w jaki sposób zasady te miałyby być realizowane w praktyce. Najlepiej byłoby, gdyby każde przedsiębiorstwo zajmujące się transakcjami z udziałem konsumentów, np. handlem detalicznym, etykietowaniem, kontrolą dostępu i usługami transportowymi, dawało klientom jakąś formę gwarancji ich przestrzegania, swego rodzaju kartę klienta. Na płaszczyźnie konceptualnej karta tego typu mogłaby obejmować wszystkie zasady dobrych praktyk dotyczące ochrony danych, o których mowa w pkt. 4.5. Ponadto EKES proponuje następujące wytyczne:

- a) Należy zakazać kupcom zmuszania klientów do nabywania produktów zawierających aktywne lub uśpione identyfikatory bądź narzucania im takich produktów. Powinna istnieć między innymi możliwość dołączania identyfikatorów do opakowania, czy stosowania zdejmowanych identyfikatorów, na wzór metek na towarach.
- b) Klienci powinni mieć możliwość usunięcia lub dezaktywacji wszelkich identyfikatorów umieszczonych na należących do nich przedmiotach.
- c) Identyfikacji radiowej zasadniczo nie powinno się stosować do śledzenia osób. Śledzenie ludzi jest niewłaściwe, bez względu na to, czy ma to miejsce na przykład przy użyciu identyfikatorów umieszczonych na odzieży, towarach, biletach czy jakichkolwiek innych produktach.
- d) Identyfikacja radiowa nie powinna być stosowana w sposób, który mógłby wykluczać lub ograniczać anonimowość.

e) Właściwe organy powinny wyraźnie wskazać, że zastosowania, o których mowa w punkcie c) i d), będą dopuszczalne jedynie w wyjątkowych okolicznościach i to po uprzednim formalnym powiadomieniu takiego organu.

1.9 Można rozważać pewne wyjątki od powyższych zasad w przypadku, gdy:

- dana osoba zdecyduje się skorzystać z możliwości utrzymania aktywności identyfikatora dla własnej wygody;
- dana osoba wyrazi swoją zgodę na śledzenie w miejscu o krytycznym znaczeniu, takim jak szczególnie ściśle chronione budynki oraz instytucje publiczne i prywatne;
- dana osoba zdecyduje się na korzystanie z zastosowań, które ją zlokalizują i zidentyfikują w taki sam sposób jak ma to już miejsce w momencie korzystania z telefonów komórkowych, kart bankomatowych, adresów internetowych itp.

Wszelkie tego rodzaju wyjątki powinny być zgłaszane właściwemu organowi.

1.10 Identyfikacja radiowa nie jest technologią dojrzałą, tak więc nie pojmujemy jeszcze jej pełnego potencjału. Z jednej strony może ona przynieść niewyobrażalne korzyści naszej cywilizacji technicznej, z drugiej jednak może być największym zagrożeniem technologicznym prywatności i wolności. Zdaniem EKES-u zastosowania RFID należy rozwijać, przestrzegając ściśle kodeksu etycznego w zakresie poszanowania prywatności, wolności i bezpieczeństwa danych. Niemniej należy kontynuować ów rozwój pod warunkiem zapewnienia niezbędnych zabezpieczeń.

1.11 Podsumowując, można stwierdzić, że w dziedzinach, w których dozwolone są zastosowania identyfikacji radiowej, ich wdrażanie powinno być w pełni przejrzyste dla wszystkich zainteresowanych stron. Zasadniczo dopuszczalne są zastosowania mające na celu poprawę obsługi towarów. Zastosowania umożliwiające identyfikację osób są zasadniczo niedopuszczalne, z wyjątkiem otoczenia, w którym osoby te znajdują się przejściowo. Zastosowania pozwalające na powiązanie osób z towarami mogą być dopuszczalne w celach marketingowych. Zastosowania identyfikujące osoby poprzez towary, które zakupiły, są generalnie niedopuszczalne. Ponadto niektóre zastosowania są nieodpowiednie w wolnym społeczeństwie i nie powinno się na nie zezwalać. Podstawowym zaleceniem ze strony Komisji dla państw członkowskich musi być bezwzględna potrzeba zachowania prywatności i anonimowości.

2. Czym jest identyfikacja radiowa i dlaczego ma takie znaczenie?

2.1 Identyfikacja radiowa (RFID) jest technologią umożliwiającą automatyczną identyfikację i odczyt danych dzięki zastosowaniu częstotliwości radiowych. Istotną cechą tej technologii jest fakt, że możliwe jest oznaczenie dowolnego obiektu, zwierzęcia czy nawet człowieka poprzez umieszczenie na nich — za pomocą elektronicznego identyfikatora — jednoznacznych danych identyfikujących lub innych informacji, a następnie odczytywanie ich za pomocą bezprzewodowego urządzenia.

2.2 Identyfikatory składają się z obwodu elektronicznego, w którym przechowywane są dane, oraz z anteny, dzięki której dane są przekazywane drogą radiową. Czytnik RFID komunikuje się z identyfikatorami w celu uzyskania zapisanych informacji. Kiedy czytnik emituje fale radiowe, łączy się ze wszystkimi identyfikatorami w zasięgu. Do kontroli czytnika oraz zbierania i filtrowania informacji wymagane jest odpowiednie oprogramowanie.

2.3 Dostępne są różne rodzaje systemów identyfikacji radiowej. Identyfikatory mogą być aktywne bądź pasywne. Identyfikatory aktywne zawierają wbudowaną baterię zasilającą zespół wewnętrznych obwodów i wytwarzającą fale radiowe, mogą nadawać nawet bez obecności czytnika RFID. Identyfikatory pasywne są zasilane energią fali radiowej przekazywanej przez czytnik, nie mają własnego źródła energii. Identyfikatory mogą mieć możliwość wyłącznie odczytu lub odczytu i zapisu. Identyfikatory służące wyłącznie do odczytu cechują się niższymi kosztami produkcji i wykorzystywane są w większości bieżących zastosowań.

2.4 Zasięg systemu identyfikacji radiowej jest zależny od częstotliwości radiowej, mocy czytnika oraz środowiska pomiędzy identyfikatorem a czytnikiem. W przypadku systemów pasywnych zasięg może wynosić do kilku metrów, natomiast dla systemów aktywnych przekracza 100 metrów.

2.5 W hierarchii technologii bezprzewodowych identyfikacja radiowa znajduje się na najniższym szczeblu. Pod względem odległości, jakie pokonuje sygnał, najwyższą pozycję mają systemy komunikacji satelitarnej, jak np. GPS. Następne miejsca zajmują technologie telefonii komórkowej o szerokim zasięgu, takie jak GSM i GPRS, dalej sygnały o mniejszym zasięgu obejmującym budynki, jak Wi-Fi, kolejno sieci osobiste, takie jak Bluetooth, a na końcu identyfikacja radiowa. Każda z wymienionych technologii jest nieciągła i niezależna, a więc nie występuje na przykład ryzyko, że systemy satelitarne będą odczytywać identyfikatory RFID. Niemniej jednak istnieje możliwość przekazu danych pomiędzy różnymi systemami poprzez urządzenia takie jak telefony komórkowe.

2.6 Poniżej wymieniono szereg przykładów potencjalnych korzyści, jakie niosą ze sobą zastosowania identyfikacji radiowej:

- dla osób indywidualnych może oznaczać bezpieczeństwo (np. żywności, opieki zdrowotnej, ochronę przed fałszerstwami), wygodę (krótsze kolejki przy kasach, ulepszona obsługa bagażu lotniczego, automatyczne płatności) oraz lepszą opiekę nad chorymi, zwłaszcza cierpiącymi na schorzenia przewlekłe, jak np. demencja;
- w transporcie identyfikacja radiowa ma zwiększyć wydajność, bezpieczeństwo i jakość usług, zarówno w odniesieniu do osób, jak i towarów;
- w dziedzinie ochrony zdrowia identyfikacja radiowa może przyczynić się do podniesienia jakości opieki nad pacjentem i jego bezpieczeństwa, a także wpłynąć na poprawę przestrzegania terapii i ulepszyć logistykę. Trwają prace nad sposobami umieszczania identyfikatorów RFID na poszczególnych tabletkach;
- w handlu detalicznym może pomóc w zmniejszeniu braków w zaopatrzeniu oraz ograniczeniu stanów magazynowych i kradzieży;

— w wielu branżach, w których powszechne jest zjawisko podrabiania, zastosowanie identyfikacji radiowej może pozwolić na identyfikację miejsca, gdzie nielegalne towary są wprowadzane do łańcucha dostaw;

— zastosowanie identyfikatorów RFID może również przyczynić się do poprawy skuteczności sortowania i recyklingu materiałów oraz części składowych produktów, przynosząc tym samym pozytywne skutki w dziedzinie gospodarki odpadami i zrównoważonego rozwoju.

2.7 Wiele aspektów związanych z wykorzystaniem identyfikacji radiowej ilustruje jej zastosowanie w cyklu wydawniczym. Już sama liczba drukowanych książek oznacza logistyczny koszt dla wydawców, dystrybutorów, bibliotek i księgarń. Oprócz logistyki w łańcuchu dostaw, istnieje także potrzeba śledzenia książek już po ich trafeniu na półki, tak aby można je było odnaleźć i wymienić. Ponadto biblioteki muszą kontrolować cykl wypożyczania, podczas gdy nabywcy miewają trudności z odnalezieniem swoich książek. Identyfikatory RFID umieszczone na książkach są rozwiązaniem wszystkich wymienionych problemów. Analogicznie do kontroli wypożyczeń w bibliotekach przedstawiać się będą wszelkie inne zastosowania, w których przedmioty są wielokrotnie wykorzystywane lub wypożyczane.

2.8 Aby zilustrować charakter zagrożeń związanych z tą technologią, poniżej przedstawiono wyciąg z wniosku patentowego złożonego przez firmę IBM (20020615758) z listopada 2002 r. Wniosek dotyczy identyfikacji i śledzenia osób przy użyciu przedmiotów wyposażonych w identyfikatory RFID.

„Metoda i system identyfikacji i śledzenia osób przy użyciu przedmiotów wyposażonych w identyfikatory RFID, które osoby te mają bezpośrednio przy sobie. Dane dotyczące historii zakupów każdego klienta sklepu detalicznego są zbierane w terminalach punktów sprzedaży i gromadzone w bazie danych transakcji. Gdy osoba mająca na sobie lub przy sobie przedmioty wyposażone w identyfikatory RFID wchodzi do sklepu bądź na inny wyznaczony obszar, zainstalowany na miejscu skaner RFID skanuje identyfikatory umieszczone na tej osobie i odczytuje z nich informacje. Tak uzyskane informacje są porównywane z danymi z transakcji zgromadzonymi w bazie danych transakcji według ustalonych algorytmów korelacji. Na podstawie wyników porównania można ustalić dokładną tożsamość tej osoby lub jej konkretną charakterystykę. Informacje te są wykorzystywane do monitorowania przemieszczania się tej osoby na terenie sklepu lub na innym obszarze”.

Wniosek patentowy złożony przez American Express nr 20050038718 zawiera podobną treść.

2.9 Identyfikacja radiowa jest z pewnością czymś więcej niż tylko elektronicznym kodem kreskowym. Główne różnice zawarte w przytoczonym powyżej wyciągu z wniosku patentowego polegają na tym, że:

- a) identyfikator zawiera nie tylko opis danego przedmiotu, lecz również jego unikalne dane identyfikujące, które mogą z kolei wskazać jego nabywcę;

- b) identyfikator nie musi mieć tradycyjnej postaci mikroprocesora; obwody elektroniczne mogą być bezpośrednio nadrukowane na większość materiałów takich jak odzież;
- c) identyfikator może pozostać aktywny po zakupie, a więc nadal możliwe jest wielokrotne odczytywanie zapisanych w nim danych;
- d) czytniki identyfikatorów nie są umieszczone jedynie w punktach sprzedaży, lecz można je instalować wszędzie, nie tylko na terenie sklepu detalicznego;
- e) porównywanie informacji z bazą danych wprowadza nowy wymiar w dziedzinie zbierania danych, ochrony prywatności i bezpieczeństwa danych.

2.10 Kwestia, czy identyfikator powinien pozostawać aktywny po przejściu przez kasę sklepową, podlega dyskusji. Z jednej strony sytuacja taka stanowi zagrożenie prywatności. Z drugiej natomiast może być z korzyścią dla nabywcy. Na przykład wykorzystanie czytników RFID w domu mogłoby pomóc w zarządzaniu piwniczką na wino, zawartością lodówek, szaf czy biblioteczki. Jest zatem logiczne, iż wybór ten powinien należeć do danej osoby, jednak technologia i jej zastosowanie muszą oferować konsumentowi takowy wybór.

2.11 Identyfikacja radiowa ma znacznie więcej zastosowań niż tylko identyfikowanie produktów w handlu detalicznym. Technologie tę wykorzystano w kartach identyfikacyjnych używanych w EKES-ie. W londyńskim metrze karty RFID są szeroko stosowane do celów opłaty za przejazd i warunkowania wstępu. Karty kredytowe wkrótce wyposażane będą w obwód RFID umożliwiający dokonywanie drobnych transakcji bez potrzeby posługiwania się kodem PIN. Plakietki działające na zasadzie RFID wykorzystywane są w systemach opłat za autostrady i identyfikacji kierowców. Wstęp na wyciągi narciarskie w niektórych europejskich kurortach narciarskich kontrolowany jest przy pomocy plakietek RFID noszonych w kieszeni kombinezonu narciarskiego. Sprawozdawca niniejszej opinii codziennie korzysta z trzech kart i jednej plakietki RFID. Jego pies ma wszczepiony podskórny mikroprocesor identyfikacyjny w technologii RFID. Podobne mikroprocesory są coraz powszechniej stosowane na całym świecie do celów identyfikacji zwierząt, aby umożliwić identyfikowalność w łańcuchu żywnościowym. Stąd może dzielić nas tylko jeden krok od wszczepiania identyfikatorów — analogicznie jak obecnie w przypadku psów — przestępcom i problemowym pacjentom.

2.12 Identyfikatory w formie, w jakiej używane są w EKES-ie, są niegroźnym zastosowaniem technologii RFID. Identyfikacja tożsamości nabiera o wiele poważniejszego znaczenia w wypadku, gdy identyfikatory RFID stają się elementem odzieży roboczej lub munduru, tak aby można było bezustannie śledzić ruchy noszącej je osoby za pomocą skanerów rozmieszczonych w kluczowych punktach zakładu pracy. Niemniej należy przyznać, że w niektórych wypadkach może to być pożądane, np. dla celów bezpieczeństwa. W każdym razie śledzenie miejsca pobytu osoby, jeśli nie towarzyszą temu odpowiednie zabezpieczenia, stanowiłoby poważne naruszenie jej prywatności, które wymaga należytego uzasadnienia oraz bardzo skrupulatnej kontroli.

2.13 Osobliwą zapowiedź przyszłych zastosowań RFID podaje „The Economist”: w klubie Baja Beach w Barcelonie

biletem wstępu do sekcji VIP-ów dla stałych gości jest mikroprocesor wszczepiony podskórnie w rękę. Jest on nieco większy niż ziarenko ryżu i pokryty szklaną oraz silikonową otoczką; wykorzystuje się go do identyfikacji osób przy wejściu oraz płaceniu za drinki. Mikroprocesor jest wszczepiany przez pielęgniarkę w znieczuleniu miejscowym. Jest to w istocie identyfikator RFID.

3. Streszczenie komunikatu

3.1 Identyfikacja radiowa jest przedmiotem politycznego zainteresowania ze względu na fakt, że może stać się nowym motorem wzrostu i tworzenia miejsc pracy, wnosząc tym samym znaczący wkład do strategii lizbońskiej, o ile uda się pokonać bariery dla innowacji.

3.2 W 2006 r. Komisja przeprowadziła konsultacje publiczne dotyczące identyfikacji radiowej, podczas których wyrażono oczekiwania wobec tej technologii na podstawie doświadczeń użytkowników szybko przyjmujących nowinki techniczne, a także obawy społeczeństwa związane z zastosowaniami identyfikacji radiowej obejmującymi identyfikację i śledzenie przemieszczania się osób.

3.3 Dalszy rozwój i powszechne zastosowanie identyfikacji radiowej może jeszcze bardziej wzmocnić rolę technologii informacyjnych i komunikacyjnych w stymulowaniu innowacyjności i propagowaniu wzrostu gospodarczego.

3.4 Aby ta nowa technologia zyskała akceptację użytkowników, konieczne jest stworzenie jasnych i przewidywalnych ram polityczno-prawnych. Ze względu na transgraniczny z natury charakter technologii identyfikacji radiowej wspomniane ramy powinny zapewniać spójność w obrębie rynku wewnętrznego.

3.5 Bezpieczeństwo, prywatność i etyka

3.5.1 Istnieją poważne obawy, że ta wszechobecna i dająca ogromne możliwości technologia może nieść ze sobą zagrożenia prywatności. Technologia RFID może być wykorzystywana do gromadzenia informacji bezpośrednio lub pośrednio związanych ze zidentyfikowaną lub możliwą do zidentyfikowania osobą, a zatem uznawanych za dane osobowe. Identyfikatory RFID mogą przechowywać dane osobowe. Technologia identyfikacji radiowej może być wykorzystywana do śledzenia przemieszczania się osób lub do określania wzorców ich zachowań. Identyfikacja radiowa może sprzyjać powstawaniu nadużyć prowadzących do naruszenia prywatności. Wyrażono obawy co do możliwości naruszenia podstawowych wartości, prywatności i zwiększenia nadzoru, zwłaszcza w miejscu pracy, gdzie może to prowadzić do dyskryminacji, marginalizacji, prześladowania i ewentualnie utraty pracy.

3.5.2 Oczywiście jest, że identyfikacja radiowa musi być wykorzystywana w sposób akceptowany społecznie i politycznie, dopuszczalny etycznie i dozwolony prawem. Będzie ona mogła przynieść związane z nią liczne korzyści gospodarcze i społeczne pod warunkiem wprowadzenia skutecznych gwarancji ochrony danych i prywatności oraz związanych z tym aspektów etycznych, które stanowią sedno dyskusji na temat społecznej akceptacji technologii RFID.

3.5.3 Wspólnotowe ramy prawne dotyczące ochrony danych i prywatności w Europie zostały skonstruowane w sposób umożliwiający uwzględnianie innowacji. Ochrona danych osobowych jest przedmiotem ogólnej dyrektywy o ochronie danych⁽¹⁾, która ma zastosowanie do wszystkich rozwiązań technicznych, w tym do identyfikacji radiowej. Uzupełnienie ogólnej dyrektywy o ochronie danych stanowi dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej⁽²⁾. Zgodnie z tymi dyrektywami władze publiczne w państwach członkowskich będą musiały dopilnować, aby zastosowania identyfikacji radiowej były wprowadzane zgodnie z przepisami o ochronie prywatności i danych osobowych. Może zatem wystąpić konieczność zapewnienia szczegółowych wytycznych dotyczących praktycznego wdrożenia zastosowań identyfikacji radiowej oraz konieczność opracowania odpowiednich kodeksów postępowania.

3.5.4 W kwestii bezpieczeństwa konieczne jest podjęcie przez branżę, państwa członkowskie i Komisję wspólnych starań na rzecz pogłębienia zrozumienia kwestii systemowych i związanych z nimi zagrożeń bezpieczeństwa, które mogą wystąpić w związku z wdrożeniem rozwiązań i systemów identyfikacji radiowej na skalę masową. Istotnym aspektem rozwiązywania powyższych problemów będzie określenie i przyjęcie kryteriów konstrukcyjnych eliminujących zagrożenia prywatności i bezpieczeństwa na poziomie nie tylko technicznym, lecz także organizacyjnym i procesów biznesowych. Przed dokonaniem wyboru systemu RFID i wdrożeniem zastosowania identyfikacji radiowej niezbędne jest zatem przeprowadzenie dokładnej analizy kosztów i korzyści związanych z konkretnymi zagrożeniami bezpieczeństwa i prywatności.

3.5.5 Pojawiają się jednak także obawy co do otwartości i neutralności baz danych, w których rejestrowane mają być jednoznaczne identyfikatory stanowiące centralny element systemu identyfikacji radiowej, a także co do przechowywania i przetwarzania zgromadzonych danych oraz ich wykorzystania przez osoby trzecie. Jest to istotny problem, ponieważ technologia RFID stanowić ma siłę napędową nowej fali rozwoju internetu, której następstwem będzie połączenie miliardów inteligentnych urządzeń i zaawansowanych technicznie czujników w ogólnosięciową sieć telekomunikacyjną. Ten nowy etap rozwoju internetu nazwano „internetem fizycznych przedmiotów”.

3.5.6 System rejestracji i nadawania nazw obiektom w przyszłym „internecie fizycznych przedmiotów” powinien być zabezpieczony przed awarią lub niewłaściwym wykorzystaniem, które mogłyby spowodować chaos. Należy wyeliminować możliwość przejścia go przez partykularne grupy interesu, które mogłyby wykorzystywać takie bazy danych i systemy do własnych celów. Konieczne jest także spełnienie wymagań wszystkich zainteresowanych stron w zakresie bezpieczeństwa, etyki i prywatności; dotyczy to zarówno osób fizycznych, jak i podmiotów gospodarczych, których poufne informacje handlowe są przetwarzane w procesach biznesowych wykorzystujących identyfikację radiową.

3.5.7 Podczas projektowania systemu informacyjnego wykorzystującego identyfikację radiową należy uwzględnić wymagania zarówno podmiotów aktywnie uczestniczących w jego tworzeniu (np. przedsiębiorstw, organów publicznych, szpitali), jak i użytkowników, których ma on dotyczyć (obywateli, konsu-

mentów, pacjentów, pracowników). Ponieważ użytkownicy zwykle nie uczestniczą w pracach na etapie projektu, Komisja wspierać będzie opracowanie zbioru wytycznych właściwych dla danego zastosowania (kodeksu postępowania, sprawdzonych rozwiązań) przez grupę ekspertów reprezentujących wszystkie strony. Do końca roku 2007 Komisja wyda zalecenie, w którym określi zasady wykorzystania identyfikacji radiowej, jakimi powinny kierować się organy publiczne i pozostałe zainteresowane podmioty.

3.5.8 Komisja rozważy również uwzględnienie odpowiednich przepisów w planowanym wniosku w sprawie zmiany dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, a także — równolegle — uwzględni wyniki prac przyszłej grupy ds. RFID, grupy roboczej ds. art. 29 dotyczącego ochrony danych oraz innych inicjatyw, takich jak Europejska Grupa ds. Etyki w Nauce i Nowych Technologiach. Na tej podstawie Komisja oceni potrzebę podjęcia dalszych kroków legislacyjnych w celu zapewnienia ochrony danych i prywatności.

3.5.9 Komisja będzie nadal uważnie śledzić rozwój „internetu fizycznych przedmiotów”, którego ważnym elementem ma być identyfikacja radiowa. Pod koniec roku 2008 Komisja opublikuje komunikat zawierający analizę charakteru i skutków tego procesu, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii prywatności, zaufania i zarządzania. W komunikacie Komisja dokona oceny istniejących możliwości politycznych, w tym potrzeby podjęcia dalszych kroków legislacyjnych w celu zapewnienia ochrony danych i prywatności oraz realizacji innych celów polityki publicznej.

3.5.10 Uwagi dotyczące kwestii bezpieczeństwa, prywatności i etyki zostały przedstawione w punkcie 4 niniejszej opinii.

3.6 Inne kwestie dotyczące polityki w zakresie identyfikacji radiowej

3.6.1 Obok szerokiego obszaru zagadnień dotyczących bezpieczeństwa, prywatności i etyki, do innych kwestii politycznych związanych z identyfikacją radiową należy częstotliwość radiowa, normalizacja oraz kwestie związane ze zdrowiem, bezpieczeństwem i środowiskiem.

3.6.2 Istotne jest ujednolicenie warunków użytkowania częstotliwości, ułatwiające mobilność i pozwalające obniżyć koszty. Komisja przyjęła ostatnio decyzję (2006/804/WE) w sprawie częstotliwości dla urządzeń RFID w zakresie UHF. Uważa się, że przeznaczony zakres będzie wystarczający w perspektywie od trzech do dziesięciu lat, jednak gdyby wystąpiło zapotrzebowanie na przyznanie dodatkowych częstotliwości, Komisja podejmie odpowiednie działania, korzystając z uprawnień przyznanych jej na mocy decyzji o spektrum radiowym (676/2002/WE). EKES podziela to stanowisko.

3.6.3 Sprawne przyjmowanie nowych międzynarodowych norm ISO i harmonizacja norm regionalnych mają zasadnicze znaczenie dla szybkiego upowszechniania się usług. Właściwe europejskie organy normalizacyjne — CEN i ETSI — są w ten proces w pełni zaangażowane. Komisja wzywa te organy, aby we współpracy z przedstawicielami przedmiotowej branży czuwały nad tym, by opracowywane normy odpowiadały europejskim wymaganiom, w szczególności w zakresie ochrony

⁽¹⁾ Dyrektywa 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych.

⁽²⁾ Dyrektywa 2002/58/WE dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej.

prywatności, bezpieczeństwa, praw własności intelektualnej i udzielania licencji. Ponieważ normy branżowe i chronione patenty często idą ze sobą w parze, EKES wzywa Komisję do zastosowania wszelkich dostępnych jej środków w celu skłonięcia organów branżowych i normalizacyjnych do przyspieszenia działań, tak aby zapobiec sytuacji, w której europejskie zastosowania RFID staną się nadmiernie uzależnione od drogiej własności intelektualnej w posiadaniu osób zagranicznych.

3.6.4 W odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego urządzenia RFID w pełni podlegają dyrektywie w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego oraz dyrektywie w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. W kwestii zdrowia pojawia się potencjalny problem pola elektromagnetycznego wytwarzanego przez urządzenia w systemach identyfikacji radiowej. Pola elektromagnetyczne związane z zastosowaniami identyfikacji radiowej posiadają generalnie małą moc, a więc narażenie pracowników i społeczeństwa na oddziaływanie takich pól elektromagnetycznych powinno być znacznie poniżej granic przewidzianych w obecnie obowiązujących normach. Jednak w kontekście ogólnego wzrostu zastosowań transmisji bezprzewodowej, Komisja będzie poddawać ramy prawne przeglądowi. EKES podziela to stanowisko.

4. Uwagi

4.1 Ponieważ Komisja ma zamiar wydać zalecenia dla państw członkowskich pod koniec tego roku, należy przypuszczać, że zaakceptuje ona infrastrukturę bezpieczeństwa danych i ochrony prywatności w stanie, w jakim znajduje się ona w chwili obecnej. W szczególności sugeruje to, że organy odpowiedzialne za ochronę danych istniejące już w każdym z państw członkowskich staną się organami właściwymi w stosunku do ochrony danych prywatności i danych w zakresie identyfikacji radiowej.

4.2 W swoim komunikacie Komisja stwierdza m.in., że utworzy nową grupę ds. RFID z udziałem zainteresowanych stron, z którą będzie się konsultować. EKES chciałby przedstawić niniejszą opinię wspomnianej grupie.

4.3 Zagrożenia prywatności i swobód obywatelskich wynikające z identyfikacji radiowej są ogromne:

- a) Identyfikatory RFID mogą być wbudowane w przedmioty i dokumenty bądź na nie naniesione bez wiedzy osoby, która je nabywa. Z uwagi na fakt, że fale radiowe swobodnie i bezgłośnie przenikają przez tkaniny, plastik i inne materiały, możliwe jest odczytywanie identyfikatorów RFID wszytych w odzież lub przymocowanych do wewnętrznych elementów portmonetek, toreb na zakupy, walizek itp.
- b) Elektroniczny kod produktu mógłby pozwolić na przypisanie jednoznacznego indywidualnego identyfikatora każdemu przedmiotowi na Ziemi. Zastosowanie indywidualnego numeru identyfikacyjnego może doprowadzić do stworzenia światowego systemu rejestracji przedmiotów, w którym każdy obiekt materialny zostałby zidentyfikowany i przyporządkowany swojemu nabywcy lub właścicielowi w punkcie sprzedaży czy punkcie przejęcia.
- c) Upowszechnienie identyfikacji radiowej wymaga stworzenia ogromnych baz danych zawierających dane pochodzące z jednoznacznych identyfikatorów. Informacje te mogłyby zostać powiązane z danymi osobowymi, szczególnie w miarę zwiększania się pojemności pamięci komputerowej i zdolności przetwarzania danych.

d) Identyfikatory mogą być odczytywane, bez względu na przesłaniające je przedmioty, przez czytniki, które można w sposób niewidoczny zainstalować w niemal każdym środowisku, w jakim gromadzą się ludzie. Czytniki można wbudować w terakotę, wpleść w dywan, ukryć w wejściach do pomieszczeń czy w meblach, przez co osoba nie ma praktycznie możliwości zorientowania się, kiedy jej dane są skanowane.

e) Gdy do danych osobowych przypisuje się jednoznaczny numer identyfikatora RFID, możliwe jest śledzenie lub rejestrowanie wzorców zachowań osób bez ich wiedzy i zgody.

f) Nietrudno jest wyobrazić sobie świat, w którym czytniki RFID składają się na wszechobecną globalną sieć. Taka sieć nie wymagałaby jednak wszechobecnych czytników. Służby odpowiedzialne za pobieranie opłat za wjazd do Londynu są w stanie wyśledzić wszystkie pojazdy przekraczające granice centrum miasta dzięki stosunkowo małej liczbie strategicznie rozmieszczonych kamer. W ten sam sposób możliwe byłoby zbudowanie sieci strategicznie rozmieszczonych czytników RFID. Nie wolno jednak do tego dopuścić.

4.4 W siódmym programie ramowym na rzecz badań i rozwoju Komisja przedstawiła już wytyczne w zakresie etycznych zastosowań analizowanej technologii, jako że oddziałuje ona na bezpieczeństwo danych i ochronę prywatności („Przewodnik dla wnioskodawców” — projekty współpracy, s. 54) ⁽³⁾. Identyfikacja radiowa jest doskonałym przykładem zmieniającej się relacji pomiędzy technologią a prawem do prywatności w zakresie gromadzenia i udostępniania danych, czy też oczekiwaniami społeczeństwa w odniesieniu do takiej prywatności. Problemy dotyczące ochrony prywatności pojawiają się wszędzie tam, gdzie gromadzi się i przechowuje, w formie cyfrowej lub jakiegokolwiek innej, dane umożliwiające jednoznaczną identyfikację osoby lub osób. Niedostateczna kontrola udostępniania takowych danych bądź jej brak mogą rodzić obawy związane z prywatnością. Problem ochrony prywatności najczęściej dotyczy danych z dziedziny zdrowia, informacji pochodzących z rejestru karnego, danych finansowych, genetycznych i dotyczących miejsca pobytu. Z punktu widzenia identyfikacji radiowej kluczowym zagadnieniem jest miejsce pobytu.

4.5 W swoich wytycznych ⁽⁴⁾ w sprawie zapewniania ochrony danych i prywatności Komisja określiła osiem obowiązujących zasad dobrego postępowania. Zgodnie z nimi dane:

- muszą być przetwarzane w sposób uczciwy oraz zgodny z prawem;
- muszą być przetwarzane w określonych celach;
- muszą być adekwatne do celów, istotne w odniesieniu do danego zagadnienia i nie powinny poza nie wykraczać;
- muszą być dokładne;
- muszą być przechowywane tylko tak długo, jak długo to konieczne;
- muszą być przetwarzane z poszanowaniem praw osoby, której dotyczą;
- muszą być bezpieczne;
- nie mogą być przekazywane do krajów, w których nie ma odpowiedniej ochrony.

Wytyczne te odnoszą się w pełni do kwestii ochrony prywatności i bezpieczeństwa danych związanej z zastosowaniami RFID.

⁽³⁾ http://cordis.europa.eu/fp7/dc/index.cfm?fuseaction=UserSite.CooperationDetailsCallPage&call_id=11.

⁽⁴⁾ Dyrektywa w sprawie ochrony danych 95/46/EC art. 6.

4.6 Zdaniem EKES-u podstawowe zasady należytego postępowania przedstawiają się następująco:

- Użytkownicy technologii identyfikacji radiowej muszą upubliczniać swoje strategie i praktyki; nie powinny istnieć żadne tajne bazy danych osobowych.
- Obywatele mają prawo wiedzieć, kiedy towary w sprzedaży detalicznej zawierają identyfikatory czy czytniki RFID. O każdym przypadku odczytu identyfikatora, mającym miejsce w handlu detalicznym, powinny wiedzieć wszystkie strony.
- Użytkownicy technologii identyfikacji radiowej muszą powiadamiać o powodach stosowania identyfikatorów i czytników. Zbieranie informacji powinno być ograniczone do zaspokojenia bieżących celów.
- Użytkownicy technologii identyfikacji radiowej są odpowiedzialni za jej wdrożenie oraz działanie w granicach przepisów i wytycznych w zakresie bezpieczeństwa danych. Są oni również odpowiedzialni za bezpieczeństwo i prawidłowe działanie systemu oraz jego baz danych.

4.7 Nie jest jeszcze pewne, w jaki sposób zasady te miałyby być realizowane w praktyce. Najlepiej byłoby, gdyby każde przedsiębiorstwo zajmujące się transakcjami z udziałem konsumentów, np. handlem detalicznym, etykietowaniem, kontrolą dostępu i usługami transportowymi, dawało klientom jakąś gwarancję ich przestrzegania, swego rodzaju kartę klienta. Ponadto EKES proponuje następujące wytyczne:

- a) Należy zakazać kupcom zmuszania klientów do nabywania produktów zawierających aktywne lub uśpione identyfikatory bądź narzucania im takich produktów. Powinna istnieć między innymi możliwość dołączania identyfikatorów do opakowania, czy stosowania zdejmowanych identyfikatorów, na wzór metek na towarach.
- b) Klienci powinni mieć możliwość usunięcia lub dezaktywacji wszelkich identyfikatorów umieszczonych na należących do nich przedmiotach.
- c) Identyfikacji radiowej zasadniczo nie powinno się stosować do śledzenia osób. Śledzenie ludzi jest niewłaściwe, bez względu na to, czy ma to miejsce na przykład przy użyciu identyfikatorów umieszczonych na odzieży, towarach, biletach czy jakichkolwiek innych produktach.
- d) Identyfikacja radiowa nie powinna być stosowana w sposób, który mógłby wykluczać lub ograniczać anonimowość.
- e) Właściwe organy powinny wyraźnie wskazać, że zastosowania, o których mowa w punkcie c) i d), będą dopuszczalne jedynie w wyjątkowych okolicznościach i to po uprzednim formalnym powiadomieniu takiego organu.

4.8 Można rozważać pewne wyjątki od powyższych zasad w przypadku, gdy:

- dana osoba zdecyduje się skorzystać z możliwości utrzymania aktywności identyfikatora dla własnej wygody;
- dana osoba wyrazi swoją zgodę na śledzenie w miejscu o krytycznym znaczeniu, takim jak szczególnie ściśle chronione budynki oraz instytucje publiczne i prywatne;
- dana osoba zdecyduje się na korzystanie z zastosowań, które ją zlokalizują i zidentyfikują w taki sam sposób jak ma to już miejsce w momencie korzystania z telefonów komórkowych, kart bankomatowych, adresów internetowych itp.

Wszelkie tego rodzaju wyjątki powinny być zgłaszane właściwemu organowi.

4.9 Kategorią zastosowań, którą można by uznać za ogólny wyjątek, jest śledzenie osób lub towarów w otoczeniach, w których znajdują się przejściowo. W transporcie lotniczym etykietami RFID można by oznaczać bagaż przy jego odprawie w celu zwiększenia bezpieczeństwa oraz zapewnienia, że trafi on we właściwe miejsce, pasażerowie natomiast mogliby mieć identyfikatory celem usprawnienia obsługi i poprawy punktualności lotów oraz przyspieszenia kontroli bezpieczeństwa. Innym zastosowaniem mogłoby być śledzenie pacjentów po ich przyjęciu do szpitala na operacje. Warunkiem dopuszczalności tej kategorii zastosowań byłaby pewność dezaktywacji etykiet czy identyfikatorów na koniec danego procesu o charakterze przejściowym.

4.10 Identyfikacja radiowa nie jest technologią dojrzałą, tak więc nie pojmujemy jeszcze jej pełnego potencjału. Z jednej strony może ona przynieść niewyobrażalne korzyści naszej cywilizacji technicznej, z drugiej jednak może być największym zagrożeniem technologicznym prywatności i wolności. Zdaniem EKES-u zastosowania RFID należy rozwijać, przestrzegając ściśle kodeksu etycznego w zakresie poszanowania prywatności, wolności i bezpieczeństwa danych, niemniej należy kontynuować ów rozwój pod warunkiem zapewnienia niezbędnych zabezpieczeń.

4.11 Podsumowując, można stwierdzić, że w dziedzinach, w których dozwolone są zastosowania identyfikacji radiowej, ich wdrażanie powinno być w pełni przejrzyste dla wszystkich zainteresowanych stron. Zasadniczo dopuszczalne są zastosowania mające na celu poprawę obsługi towarów. Zastosowania umożliwiające identyfikację osób są zasadniczo niedopuszczalne, z wyjątkiem otoczenia, w którym osoby te znajdują się przejściowo. Zastosowania pozwalające na powiązanie osób z towarami mogą być dopuszczalne w celach marketingowych. Zastosowania identyfikujące osoby poprzez towary, które zakupiły, są generalnie niedopuszczalne. Ponadto niektóre zastosowania są nieodpowiednie w wolnym społeczeństwie i nie powinno się na nie zezwalać. Podstawowym zaleceniem ze strony Komisji dla państw członkowskich musi być bezwzględna potrzeba zachowania prywatności i anonimowości.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Galileo na rozdrożu — realizacja europejskich programów GNSS”

COM(2007) 261 wersja ostateczna

(2007/C 256/14)

Dnia 16 maja 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Dnia 29 maja 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z 11 lipca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Stépšana BUFFETAUT na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął 95 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny gratuluje poczucia realizmu i odwagi Komisji, która w swym komunikacie „Galileo na rozdrożu — realizacja europejskich programów GNSS” COM(2007) 261 potrafiła wyciągnąć wnioski z zablokowania negocjacji w sprawie kontraktu koncesyjnego systemu Galileo.

1.2 W pełni popiera zakończenie tych negocjacji, które znalazły się w impasie, i realizację alternatywnej strategii.

1.3 Całkowicie popiera wolę Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji, aby zrealizować program Galileo, zachowując jego początkowy zakres i formułę.

1.4 Uważa, że program Galileo stanowi dla Unii Europejskiej przedsięwzięcie strategiczne, dzięki któremu można zademonstrować, że Europa jest w stanie zmobilizować się do niesamowitej przygody w wymiarze ludzkim, naukowym, technicznym i gospodarczym.

1.5 Uważa, że zaniechanie tego programu miałoby dla Unii Europejskiej katastrofalne skutki.

1.6 Podkreśla, że zaproponowany przez Komisję scenariusz stanowi ciekawą i realistyczną propozycję urzeczywistnienia tego programu i uważa, że powierzenie władzom publicznym finansowania fazy rozwoju i rozmieszczenia oraz odpowiedzialności za nią odpowiada realistycznej ocenie sytuacji.

1.7 Jako że scenariusz ten niesie za sobą istotne konsekwencje na płaszczyźnie finansowej i bezspornie wymaga pewnego wysiłku ze strony finansów publicznych, EKES nalega na konieczność bezstronnego rozważenia możliwości wykorzystania systemu Galileo przez państwa członkowskie Unii Europejskiej do celów wojskowych, zwłaszcza obronnych, a także ewentualności pobierania niewielkich podatków od sprzedaży terminali tego systemu, w celu zapewnienia finansowej równowagi przedsięwzięcia.

1.8 EKES zaleca jak najszybsze wyjaśnienie warunków i trybu uzyskania koncesji na system EGNOS, który jest regionalnym,

europejskim uzupełnieniem amerykańskiego GPS, jak również dobre skoordynowanie wdrażania tego programu z wdrażaniem programu Galileo.

1.9 Popiera przyznanie Europejskiej Agencji Kosmicznej kompetencji w zakresie składania i udzielania zamówień dla programu.

1.10 Przestrzega przed pokusą nałożenia na program Galileo ograniczeń z tytułu tak zwanej zasady odpowiedniego zwrotu inwestycji (*juste retour*), nawet jeśli rozumie zasadne obawy państw członkowskich związane z rozwojem naukowym, technicznym i gospodarczym.

1.11 Przypomina, że kwestie zarządzania i podziału odpowiedzialności finansowej i technicznej, mogą okazać się bardzo niebezpieczne, o ile się nad nimi niedostatecznie panuje, jak widać było w wypadku niedawnej historii Airbusa.

1.12 Zwraca się do państw członkowskich, aby dokonały wszystkiego co w ich mocy, aby sfinalizować program Galileo.

2. Kontekst komunikatu

2.1 Pięć miesięcy po opublikowaniu zielonej książki w sprawie zastosowań nawigacji satelitarnej Komisja opublikowała nowy komunikat o alarmującym tytule: „Galileo na rozdrożu — realizacja europejskich programów GNSS”.

2.2 Szokujący tytuł wynikał z blokady negocjacji w sprawie umowy koncesyjnej. Okazało się bowiem, że nie można liczyć na osiągnięcie porozumienia z konsorcjum przemysłowym starającym się o tę koncesję. Istniały bowiem zasadnicze rozbieżności w zakresie finansowego modelu przedsięwzięcia.

2.3 Komisja Europejska musiała zatem przyjąć do wiadomości tę poniesioną po szeregu opóźnień w realizacji programu Galileo porażkę, co zmusiło ją do znaczących zmian w tym przedsięwzięciu, zarówno na płaszczyźnie finansowej jak i prawnej.

2.4 Wreszcie Rada ministrów transportu z 22 marca br. zwróciła się do Komisji o ocenę sytuacji i przedstawienie szczegółowych scenariuszy alternatywnych wobec umowy koncesyjnej, jak również scenariusza udostępnienia w krótkim czasie, jako prekursora Galileo, systemu nawigacji EGNOS, regionalnego uzupełnienia amerykańskiego GPS.

2.5 Parlament Europejski, ponownie wyrażając swoje poparcie dla programu Galileo, wyraził niepokój z powodu ciągłych opóźnień w rozwoju programu i zwrócił się do Komisji o przedstawienie propozycji poprawy tej sytuacji.

2.6 Komunikat Komisji stanowi odpowiedź na to podwójne zapytanie ze strony instytucji podejmujących decyzje w Unii Europejskiej.

3. Treść komunikatu

3.1 Pierwszą ważną kwestię stanowi fakt, że Komisja zwraca się do Rady oraz do Parlamentu Europejskiego o przyjęcie do wiadomości fiaska aktualnych negocjacji koncesyjnych i co za tym idzie, o ich zakończenie. W rzeczywistości, wobec blokady negocjacji, nie było innego wyjścia.

3.2 Zwróciła się ona jednak jednocześnie do Rady i Parlamentu o potwierdzenie ich poparcia dla rozmieszczenia autonomicznego systemu nawigacji satelitarnej i kontynuacji programu Galileo. Tym samym obecne fiasko negocjacji koncesyjnych nie musi oznaczać zaniechania programu Galileo. Przeciwnie, Komisja pragnie potwierdzenia strategicznego charakteru tego programu dla Unii Europejskiej i jego znaczenia na płaszczyźnie gospodarczej.

3.3 Zdaniem Komisji należy kontynuować program Galileo zgodnie z identycznym do obecnego schematem. Należy pozostawić taką samą charakterystykę techniczną, a mianowicie konstelację 30 satelitów oferujących pięć różnych usług o doskonałej jakości sygnału.

3.4 Nie może więc być mowy o zadowoleniu się zredukowanym programem Galileo.

3.5 Komisja proponuje dwa alternatywne scenariusze:

a. Scenariusz A: sektor publiczny finansuje i nabywa działający system o ograniczonej wydajności. Ta bazowa infrastruktura składałaby się z 18 satelitów wraz z towarzyszącym segmentem naziemnym. Pozwoliłby on na precyzję lokalizacji i zasięg wystarczające do wprowadzenia usługi na rynek, ale jeszcze bez kapitalizacji technologicznej wartości dodanej Galileo.

Pozostałe 12 satelitów sektor prywatny rozmieściłby później w ramach kontraktu koncesyjnego.

b. Scenariusz B: sektor publiczny finansuje i nabywa kompletny system w zdolności operacyjnej o pełnej wydajności. Infrastruktura ta obejmowałaby 30 satelitów wraz z towarzyszącym segmentem naziemnym. Umożliwiłaby świadczenie wszystkich usług programu Galileo wszystkim docelowym użytkownikom i zapewniałaby pewność stabilności systemu przyszłemu koncesjonariuszowi. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) w formie koncesyjnego kontraktu

na usługi, objęłoby działania związane z obsługą, eksploatacją i konserwacją konstelacji 30 satelitów. Całkowite rozmieszczanie systemu zakończono by do końca roku 2012, a kontrakt koncesyjny obejmowałby okres 2010-2030.

3.6 Komisja zakłada realizację drugiego scenariusza w dwóch etapach:

— rozpoczęcie natychmiastowej realizacji programu EGNOS poprzez specjalną koncesję, jako prekursora Galileo, w roku 2008. Po rozmieszczeniu całej konstelacji Galileo eksploatacja powinna być możliwa pod koniec roku 2012;

— równoległe wynegocjowanie i ustanowienie partnerstwa publiczno-prywatnego w formie koncesji dla fazy eksploatacyjnej programów EGNOS i Galileo w latach 2010-2030.

3.7 Komisja pragnie, aby Rada i Parlament wyraziły swoje poparcie dla tych dwóch programów, zgadzając się jednocześnie na pewne postulaty:

— uruchomienie systemu EGNOS od roku 2008;

— postanowienie, że Unia Europejska w interesie wszystkich jej państw członkowskich będzie określać, uzgadniać i nadzorować europejskie programy nawigacji satelitarnej a także zarządzać nimi;

— uznanie strategicznego charakteru programu Galileo;

— przyznanie Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) kompetencji składania i udzielania zamówień **w imieniu Unii Europejskiej, pod jej zwierzchnictwem i w zgodzie z jej przepisami;**

— tam gdzie to możliwe, wprowadzenie uczciwej konkurencji w ramach programu;

— wzmocnienie i restrukturyzacja publicznego zarządzania programami poprzez powierzenie Komisji Europejskiej odpowiedzialności politycznej i kierowniczej roli;

— wzbudzenie zaufania ze strony inwestorów.

3.8 Taki program wymaga zgromadzenia znacznych środków finansowych, czyli uruchomienia kwot przewidzianych na proponowany obecnie program w perspektywach finansowych, lecz także zapewnienia dodatkowego finansowania.

3.9 W perspektywach finansowych na lata 2007-2013 mowa była o 2,4 mld euro przeznaczonych na kontynuację programu według obecnego schematu, uzupełniając go o środki ograniczające ryzyko. Jeśli ujmie się w perspektywach nabycie pełnej pierwszej konstelacji (30 satelitów), po którym powstanie PPP dla etapu eksploatacji w okresie 2010-2013, należałoby uruchomić 3,4 mld euro.

4. Uwagi ogólne

4.1 Zdrową reakcją ze strony Komisji jest przyjęcie do wiadomości blokady negocjacji w sprawie kontraktu koncesyjnego w jej dotychczasowych ramach i zalecenie ich koniecznego zamknięcia. Gra pozorów przedłużyłaby tylko niezręczną sytuację i jeszcze bardziej opóźniłaby wdrażanie programu.

4.2 Rada doszła do takich samych wniosków w tej sprawie co Komisja i postanowiła zakończyć negocjacje, aby wyjść od nowych podstaw. Ponownie podkreśliła również priorytetowy charakter programu Galileo, co EKES przyjął z satysfakcją.

4.3 Wreszcie przeprowadzone niedawno (maj/czerwiec 2007) na zlecenie DG TREN badanie Eurobarometru w sprawie programu Galileo wskazało, że 80 % mieszkańców Unii Europejskiej popiera ideę niezależnego systemu nawigacji satelitarnej, a 63 % ludności wyraziłoby zgodę na dodatkowe finansowanie w celu ukończenia tego przedsięwzięcia. Dość zróżnicowana jest jednak ocena skutków poniesienia programu Galileo dla wizerunku Unii Europejskiej. 44 % respondentów uważa, że skutki byłyby fatalne, a 41 % uważa, że nie miałyby to żadnych skutków.

4.4 EKES wyraża zadowolenie z poparcia Rady i opinii publicznej dla programu Galileo, ale uważa, że poniesienie tego projektu miałyby katastrofalne skutki dla wizerunku Unii Europejskiej i zaufania, jakim można obdarzać europejskie przedsięwzięcia. Byłoby to oznaką, że Unia Europejska nie jest w stanie sfinalizować przyszłościowego przedsięwzięcia naukowego i technicznego, które mogłoby zmobilizować najcenniejsze pokłady umiejętności badawczych, innowacyjnych i technicznych, otwierając szerokie możliwości rynkowe.

4.5 Przypomniawszy powyższe, należy zauważyć, że komunikat pozostawia pewne kwestie otwarte. Położono w nim silny nacisk na system EGNOS i konieczność oddania go do eksploatacji w jak najkrótszym terminie, jednak Komisja nie podejmuje zagadnienia kto będzie eksploatował ten system. Ogranicza się do wskazania, że wydana zostanie na niego koncesja, jednak nie podaje wskazówek co do formy jej realizacji i ewentualnych partnerów (przedsiębiorstwo czy też konsorcjum organizacji lub spółek odpowiedzialnych za zarządzanie ruchem lotniczym?). Czy w grę wchodzi operator publiczny czy prywatny? Jakie będą procedury wdrożeniowe i terminy?

4.6 Systemy wzmacniania, pozwalające na poprawę jakości obsługi systemu GPS mają charakter regionalny (oprócz EGNOS jeden istnieje w Ameryce Północnej [WAAS] oraz jeden w Indiach). Jakie są powiązania między tymi systemami regionalnymi i jakich porozumień międzynarodowych one wymagają?

4.7 Co do trudności, na jakie napotkano w kontaktach z konsorcjum starającym się o koncesję na Galileo, należy wystrzegać się narażenia się na podobne problemy przy okazji proponowanych nowych scenariuszy. W istocie wśród członków konsorcjum dało się często zauważyć reprezentowanie interesów poszczególnych państw. Wiele przedsięwzięć wchodzących w jego skład podlega w rzeczywistości publicznemu zarządzaniu, lub są to spółki państwa, i naiwnym byłoby wierzyć, że

mamy do czynienia z klasycznym konsorcjum prywatnym. Podobna sytuacja może powtórzyć się w nowych scenariuszach. Z tego punktu widzenia konieczne jest zorganizowanie prawdziwego przetargu według ścisłych zasad.

4.8 EKES wyraża zadowolenie, że ogólny schemat programu nie został zmieniony, zwłaszcza zaś gama oferowanych usług. Wniosek Komisji Europejskiej jest najrozsądniejszy. Zmiana struktury programu pociągnęłaby za sobą dodatkowe opóźnienia, większe koszty finansowe i niepotrzebne ryzyko.

4.9 Komitet uważa również, że Komisja słusznie podkreśliła, iż — nie kwestionując cywilnego charakteru systemu — nie da się zaprzeczyć, iż użytkownicy wojskowi mogliby być źródłem znacznych dochodów. Mając świadomość, że jest to delikatna kwestia, Komitet uważa, że to państwa członkowskie powinny kontynuować dyskusje na ten temat. Uważa, że państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny móc swobodnie zdecydować się na wykorzystanie systemu rządowego o zastrzeżonym dostępie do wojskowych celów obronnych jeśli wyrażą taką wolę i uiszczą odpowiednią opłatę.

4.10 Jako że kwestia finansowania programu pozostaje sprawą zasadniczą, EKES zastanawia się, czy nie należałoby rozważyć pobierania niewielkich podatków od sprzedaży terminali, które przyczyniłyby się do finansowania programu Galileo.

4.11 O ile EKES popiera pomysł uczynienia z Europejskiej Agencji Kosmicznej pośrednika w zamówieniach oraz organu projektowego programu, podkreśla, że nie powinno to się wiązać z poddaniem programu Galileo tak zwanej zasadzie odpowiedniego zwrotu inwestycji, nawet jeśli ma on pełną świadomość faktu, że porozumienie państw członkowskich w ramach poprzedniego scenariusza było owocem delikatnej równowagi finansowej pomiędzy państwami członkowskimi. Komitet podkreśla, że absolutnie nie należy stwarzać zagrożenia dla programu o tak zasadniczym i emblematycznym znaczeniu dla Unii Europejskiej z powodu obaw związanych z konsekwencjami ekonomicznymi, jakie projekt ten niesie dla najbardziej zaangażowanych w niego państw członkowskich. Przypomina, że trudności, z jakimi boryka się dzisiaj EADS, zrodziły się z tego typu obaw. Chęć uzyskania równowagi finansowej pomiędzy partnerami jest uzasadniona, jednak jeśli skutkuje ona faktycznym paraliżowaniem projektów lub opóźnieniami w ich wdrożeniu, kwestionuje to całość tego symbolicznego programu europejskiego, wraz z jego stroną przemysłową i naukową, jak też jego skutki gospodarcze.

4.12 Wreszcie EKES przypuszcza, że to chęć zachowania zasad wspólnotowego sprawowania rządów skłoniła Komisję do być może mało dyplomatycznego nalegania na powierzenie jej politycznej kontroli nad przedsięwzięciem, przy bagatelizowaniu istotnej roli Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie codwuletniego sprawozdania z postępów prac nad realizacją strategii zrównoważonego rozwoju UE

(2007/C 256/15)

Pismem do Dimitrisa DIMITRIADISA z 11 grudnia 2006 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie *codwuletniego sprawozdania z postępów prac nad realizacją strategii zrównoważonego rozwoju UE*.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego (Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 70 do 21 — 10 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przyjęta na szczycie UE w czerwcu 2006 r. „nowa” strategia zrównoważonego rozwoju wyraźnie ożywiła dyskusję. Zwłaszcza wprowadzony obowiązek przedstawiania co dwa lata sprawozdania z postępów prac przyczyni się do tego, że politycy i społeczeństwo będą w bardziej konkretny sposób informowani o pozytywnych zmianach i obszarach, gdzie pojawiają się problemy.

1.2 W swoich wcześniejszych opiniach dotyczących rozwoju zrównoważonego Komitet w gruncie rzeczy za każdym razem z zadowoleniem przyjmował przedstawiane dokumenty Komisji, Rady czy Rady Europejskiej, jednak stawiał też krytyczne pytania i opracowywał częściowo daleko idące propozycje, które często nie były przyjmowane przez te instytucje. Także i tym razem Komitet krytykuje fakt, że w większości dziedzin uznanych za priorytetowe nadal jeszcze cele formułowane są nie dość konkretnie, a zwłaszcza że zapewniono za mało jasności co do instrumentów.

1.3 Komitet szczególnie pozytywnie ocenia ustanowione w nowej strategii główne cele i zasady kształtowania polityki i wzywa Komisję, Radę i Parlament Europejski, by podeszcz do nich poważnie i w pełni je uwzględnić.

1.4 Komitet spodziewa się, że w pierwszym sprawozdaniu z postępów prac, które zostanie wydane we wrześniu 2007 r., zawarte zostaną między innymi dokładniejsze informacje co do następujących kwestii:

- Za pomocą jakich instrumentów gospodarczych Komisja zamierza sprzyjać „przejrzystości rynków i kształtowaniu się cen na poziomie odzwierciedlającym rzeczywiste ekonomiczne, społeczne i środowiskowe koszty produktów i usług (zapewnienie właściwych cen)?
- Jak konkretnie należy zrealizować żądanie Rady, by „rozważyć dalsze kroki służące przenoszeniu obciążeń podatkowych z pracy na zużycie zasobów i energii lub zanieczyszczenie środowiska, by w ten sposób przyczynić

się do realizacji celów UE dotyczących zwiększania zatrudnienia i ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko przy optymalnym stosunku kosztów do korzyści”?

- Jaki konkretny harmonogram wyznaczyła sobie Komisja dla realizacji celu stopniowej eliminacji dotacji o niekorzystnym oddziaływaniu na środowisko oraz czy możliwe byłoby uwzględnienie propozycji EKES-u, by przynajmniej część tych środków przenieść do „funduszu zrównoważonego rozwoju”?

- Jak Komisja zamierza w przyszłości unikać oczywistych i nadal pojawiających się sprzeczności między aspiracjami i rzeczywistością w zakresie polityki zrównoważonego rozwoju, które wychodzą na światło dzienne na przykład w sektorze transportu (patrz: pkt 4.15 i 4.16)?

- Jak będzie się postępować z tymi państwami członkowskimi, które nie przedstawiły akceptowalnych krajowych strategii zrównoważonego rozwoju?

1.5 Jest zrozumiałe, że z uwagi na dramatycznie zaostrzające się zmiany klimatyczne dziedziny klimatu i energii przypisuje się szczególne znaczenie. Komitet jest jednak zdania, że:

- jest to właściwe postępowanie, choć nie może ono prowadzić do zaniedbania innych kluczowych elementów strategii,
- pomimo istniejącego pilnego zapotrzebowania na działania polityczne wszystkie decyzje powinny być podejmowane w zgodzie z ustanowionymi w odnowionej strategii zasadami kształtowania polityki, a zatem przy udziale obywateli, przedsiębiorstw i partnerów społecznych, przy wykorzystaniu najlepszej dostępnej wiedzy itp. Decyzja, by w ramach „pakietu energetycznego” wytwarzać w przyszłości 10 % europejskich paliw z biomasy, zamiast ustalonych wcześniej 5,75 %, nie jest zgodna z tą zasadą. Komitet dostrzega tu możliwość pojawienia się dużych problemów, które przedstawi w swojej opinii dotyczącej odpowiedniego raportu Komisji w sprawie postępów ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2006) 845 wersja ostateczna.

2. Główne elementy i kontekst opinii

2.1 W 2001 r. w Göteborgu Rada Europejska przyjęła „Strategię zrównoważonego rozwoju UE”. W grudniu 2005 r. Komisja przedstawiła komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego „W sprawie przeglądu strategii zrównoważonego rozwoju. Platforma działania”⁽²⁾, w którym miały zostać wyznaczone „konkretne dalsze działania na następne lata”.

2.2 Ostatnimi laty Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w wielu opiniach zajmował się strategią zrównoważonego rozwoju. Stale podkreślał przy tym ogromne znaczenie zrównoważonego rozwoju dla naszego społeczeństwa. Za każdym razem zasadniczo popierał podejście Komisji i zgadzał się z wypowiedziami Rady Europejskiej, zgodnie z którymi strategia zrównoważonego rozwoju jest nadrzędną strategią UE, a jej cele powinny stanowić punkt odniesienia także dla strategii lizbońskiej.

2.3 W swoich opiniach dotyczących tematyki zrównoważonego rozwoju formułował jednak często także uwagi krytyczne i stawiał konstruktywne pytania, na które Komisja i Rada częściowo jeszcze nie odpowiedziały.

2.4 W swojej najnowszej opinii Komitet zajmował się wspomnianym powyżej komunikatem Komisji z grudnia 2005 r. Krytykował w niej to, że Komisja w swojej określonej jako „ambitna” platformie działania nie wypełnia ani zaleceń Komitetu z kwietnia 2004 r., ani swych własnych obietnic z czerwca 2005 r. Przeciwnie do tego, co obiecywała, nie określa bowiem żadnych konkretnych celów, które chce osiągnąć w ramach strategii zrównoważonego rozwoju.

2.4.1 Komitet przypomniał w tej opinii o tym, że każda strategia powinna określać sposób osiągnięcia celów. Jeżeli nie zostaną podane konkretne cele, nieuchronnie pojawią się problemy przy określaniu narzędzi. Gdy człowiek nie wie, dokąd chce iść, nie może też powiedzieć, jak tam dotrze. Zdaniem Komitetu komunikat pozostawił więcej pytań bez odpowiedzi niż podał odpowiedzi i wskazówek.

2.4.2 Kiedy jednak nie przedstawia się ogółowi społeczeństwa czy też zainteresowanym partnerom społecznym ani celów, ani narzędzi, kiedy zatem nie ma jasności co do tego, „czym konkretnie jest zrównoważony rozwój i jak przyszła sytuacja będzie się różnić od dzisiejszych warunków naszego życia, [...] pojawiają się obawy i sprzeciw ze strony potencjalnie dotkniętych sektorów” — pisał EKES już w opinii⁽³⁾ z 2004 r. Komitet musi niestety stwierdzić, że w ostatnich trzech latach właściwie nie zapewniono większej jasności, co z pewnością niekorzystnie wpływa na wiarygodność polityki zrównoważonego rozwoju.

2.5 Austria, sprawująca przewodnictwo w UE w pierwszej połowie 2006 r., miała przypuszczalnie podobny pogląd na tę kwestię. Dlatego też faktycznie odłożyła na bok komunikat Komisji z 2005 r. i opracowała własny oddzielny dokument,

którym zajmowali się szefowie państw i rządów na szczycie w czerwcu 2006 r. Dokument ten został wówczas uchwalony jako „odnowiona strategia”⁽⁴⁾.

2.6 W tej nowej strategii ważną rolę przyznaje się EKES-owi — z pewnością z uwagi na jego dotychczasowe zaangażowanie w tę sprawę. Zgodnie z punktem 39 powinien on w przyszłości „odgrywać aktywną rolę w kreowaniu odpowiedzialnych postaw, między innymi poprzez stymulowanie dyskusji na poziomie UE”, a także „jest zachęcany do wnoszenia wkładu w opracowywane co dwa lata sprawozdanie Komisji”.

2.7 Komitet chciałby sprostować tej odpowiedzialności i temu życzeniu, wydając niniejszą opinię. Najpierw przedstawi w niej kilka zasadniczych ogólnych uwag dotyczących odnowionej strategii (punkt 3), następnie pokrótce zajmie się poruszonymi w niej obszarami tematycznymi (punkt 4), aż wreszcie sformułuje swoje wyobrażenia co do konkretnych elementów treści sprawozdania z postępów prac, które należy sporządzić do września 2007 r. (punkt 5).

3. Ogólne uwagi o odnowionej strategii

3.1 Kiedy najważniejsza polityczna instytucja UE dokonuje przeglądu i odnowienia jednej z dziedzin jej polityki, tak jak to uczyniła Rada Europejska w odniesieniu do strategii zrównoważonego rozwoju UE, społeczeństwo obywatelskie oczekuje, że w dokumencie takim zostanie także powiedziane:

- dlaczego w ogóle potrzebny jest przegląd,
- jaki jest wynik analizy braków, czyli gdzie wykryto problemy,
- co konkretnie powinno się zmienić w przyszłości, których zagadnień nie będzie się już poruszać, które zagadnienia potraktuje się w zmieniony sposób lub też jakie zagadnienia zostaną dodane, oraz
- w jaki sposób zamierza się np. osiągnąć konieczny cel włączenia problematyki zrównoważonego rozwoju w prace wszystkich dyrekcji generalnych.

3.2 Próżno jednak szukać w omawianym dokumencie informacji o tle i rezultatach takiego przeglądu. Przedstawiana jest po prostu „nowa” strategia.

3.3 W strategii z Göteborga w oparciu o jeden z komunikatów Komisji uwzględniono cztery priorytetowe dziedziny, a mianowicie:

- zmiany klimatyczne,
- transport,
- zdrowie publiczne oraz
- zasoby naturalne.

⁽²⁾ COM(2005) 658 końcowy z 13.12.2005 r.
⁽³⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004, s. 22, pkt 2.2.1.

⁽⁴⁾ Rada Unii Europejskiej, dokument 10117/06 z 9.6.2006 r.: „Przegląd strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju (EU SDS) — Odnowiona strategia”.

3.4 Dwa kolejne, zaproponowane przez Komisję w jej dokumencie tematy — zwalczanie ubóstwa i starzenie się społeczeństwa — nie znalazły się w strategii z Göteborga, a Rada Europejska nie podała dla tego uzasadnienia. Komitet krytykował to już w swojej opinii z kwietnia 2004 r. ⁽⁵⁾ jako „nieodpowiedni sygnał”. Powszechnie krytykowano także to, że strategii nie ujęto w jednym dokumencie, o którym można by publicznie informować i który można by promować w społeczeństwie, oraz że wymiarem zewnętrznym zajmowano się w oddzielnym procesie prowadzącym do wydania oddzielnego dokumentu.

3.5 W odnowionej strategii wyodrębnia się 7 głównych wyzwań oraz przypisuje się do nich cele operacyjne i działania. Chodzi o następujące dziedziny:

- zmiany klimatyczne i czysta energia,
- zrównoważony transport,
- zrównoważona konsumpcja i produkcja,
- ochrona zasobów naturalnych i gospodarowanie nimi,
- zdrowie publiczne,
- integracja społeczna, demografia i migracja oraz
- wyzwania w zakresie globalnego ubóstwa i trwałego rozwoju.

3.6 Porównanie pierwotnej strategii z odnowioną pokazuje, że odnowiona strategia nie wiąże się w gruncie rzeczy z przesunięciem punktu ciężkości. Uzupełnia jedynie obszary tematyczne strategii z Göteborga o zagadnienia uznane już w 2001 r. w komunikacie Komisji za konieczne (zwalczanie ubóstwa i starzenie się społeczeństwa) oraz o kwestię zrównoważonej konsumpcji i produkcji.

3.7 Komitet dobrze to rozumie, ponieważ zarówno problemy poruszone w 2001 r., jak i te wówczas nieuwzględnione, nie zostały rozwiązane i dziś pilniejsze niż kiedykolwiek jest konsekwentne zajęcie się nimi na szczeblu politycznym. Jednak właśnie na tle niewystarczających jak dotąd działań politycznych interesująca jest odpowiedź na pytanie, co właściwie odróżnia nową strategię od starej, oraz ocena dotychczasowych sukcesów wynikających ze starej strategii. Pytanie to jest ważne przede wszystkim jako próba uniknięcia zarzutu, że przedstawianie coraz to nowych dokumentów wprowadza raczej coraz więcej zamieszania, a nie przyczynia się do politycznego wzmocnienia koniecznego procesu. Komitet wielokrotnie zwracał uwagę na to, że polityki zrównoważonego rozwoju nie ocenia się na podstawie ilości dokumentów wydanych przez administrację czy decydentów politycznych, lecz konkretnych skutecznych działań.

3.8 Odnowiona strategia opiera się na doskonałym zestawie zasad dla rozwoju zrównoważonego i stara się przełożyć je na zestaw celów i działań dla każdego z siedmiu wybranych obszarów priorytetowych, w połączeniu z pewnymi działaniami dotyczącymi zagadnień przekrojowych i wypracowaniem procesów wdrażania oraz monitorowania postępów. Pod tym względem odnowiona strategia stanowi z pewnością poprawę w stosunku do swoich poprzedniczek.

3.9 Pewną pierwszą wskazówką może być fakt, że w odniesieniu do części strategii dotyczących zmian klimatu i energii podejmowane są obecnie energiczne działania. Jest to właściwe

postępowanie, choć nie może ono prowadzić do zaniedbania innych kluczowych elementów strategii. Przebiegający obecnie przegląd realizacji stanowi ważną sposobność, by przeanalizować tę kwestię i spróbować nadać strategii wyższą rangę i większą moc sprawczą we wszystkich kluczowych dziedzinach, których dotyczy. Komitet ponownie chciałby podkreślić, że rozwój zrównoważony to szerokie integrujące podejście, a nie zbiór różnych opcji, spośród których można wybrać własny zestaw. Cele w zakresie zmian klimatu stają się obecnie wystarczająco jasne, precyzyjne i pilne, by posłużyć jako prawdziwe bodźce do działania. Jednak cele dotyczące większości pozostałych zagadnień strategii rozwoju zrównoważonego są zbyt niejednoznaczne i płynne, by mogły skłonić do dokonania znaczących zmian.

3.10 Zakres strategii: Siedem zagadnień odnowionej strategii stanowi poprawę w stosunku do poprzednich niewystarczających czterech zakresów tematycznych. Nadal jednak pozostały pewne ważne przeoczenia. Już w opinii rozpoznawczej z kwietnia 2004 r. ⁽⁶⁾ Komitet wzywał do poświęcenia oddzielnego rozdziału rolnictwu. Komitet powtarza teraz to żądanie na tle faktu, że wielokrotnie zgłaszał poważne wątpliwości co do tego, czy zrównoważone rolnictwo, zgodne z wymaganiami „europejskiego modelu rolnictwa”, jest w ogóle realne w warunkach rynku światowego. Jego sceptycyzm co do tego, czy WPR rzeczywiście rozwija się we właściwym kierunku, wzmacnia jeszcze ta okoliczność, że szefowie państw i rządów poważnie obcięli środki dostępne w okresie finansowania 2007-2013 w ramach szczególnie ważnego dla rozwoju zrównoważonego rolnictwa drugiego filaru WPR. Komitet wielokrotnie to krytykował i zastanawia się, czy decyzyja ta jest zgodna z polityką zrównoważonego rozwoju. Omówienie w odnowionej strategii zagadnienia rolnictwa w ramach punktu „zasoby naturalne” nie jest adekwatne do jego znaczenia.

3.11 Stawiając pytanie, czy nastawiona na globalne, otwarte rynki europejska polityka rolna może być zgodna z zasadami rozwoju zrównoważonego, nieuchronnie zahacza się o ogólną kwestię globalnych reguł produkcji i handlu. WTO jest organizacją bazującą na umowach, których celem jest wspieranie wolnego światowego handlu. Wolny, zliberalizowany handel nie musi jednak w żadnym wypadku automatycznie być zgodny z zasadami rozwoju zrównoważonego, o czym Komitet wielokrotnie pisał w swoich opiniach. Odnowiona strategia nie wspomina jednak o tym, jak wolny handel może stać się handlem zgodnym z zasadami zrównoważonego rozwoju. To poważna wada! Także tu Komitet musi niestety zwrócić uwagę na fakt, że decydenci w UE zaniedbywali dotąd zajęcie się tą kwestią, która została podniesiona już trzy lata temu ⁽⁷⁾, choć chętnie stwierdza, że UE w ostatnich latach jak najbardziej czyniła starania, by prowadzić negocjacje dotyczące nowych reguł w zglobalizowanym handlu oraz w MFW i Banku Światowym.

3.11.1 Wymiar światowy ma naturalnie duże znaczenie dla europejskiej strategii zrównoważonego rozwoju, ponieważ na europejską gospodarkę wpływ ma oczywiście także rozwój sytuacji poza naszym obszarem gospodarczym. Każda strategia UE musi zatem być zgodna z globalnym podejściem do zrównoważonego rozwoju oraz aktywnie je wspierać. Dostrzega się to w odnowionej strategii poprzez odniesienia do poparcia dla milenijnych celów rozwoju, Kioto, UNEP i innych światowych

⁽⁵⁾ Dz.U. C 204 z 18.7.2000.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004, s. 22, m.in. punkt 0.8 oraz 6.4 i następne.

inicjatyw. Strategia uznaje również potrzebę „wykorzystania globalizacji w interesie trwałego rozwoju”. Zauważa też, że Komisja opracowuje w 2007 r. plan działania w dziedzinie zrównoważonej konsumpcji i produkcji, jednak EKES sądzi, że aby móc myśleć o rozwiązaniu kwestii globalnych nierówności, potrzebna jest bardziej dalekosiężna analiza. Dążenie krajów nowo uprzemysłowionych, które słusznie pragną osiągnąć wyższy standard życia, do wzrostu gospodarczego będzie prawie z pewnością miało katastrofalny wpływ na światowe zasoby i systemy. W strategii można zatem zająć się zagadnieniem granic „wytrzymałości” naszej planety, nadwyżonej już 200 latami nierówno rozłożonej industrializacji.

3.11.2 EKES sugeruje, by Komisja sporządziła w związku z tym komunikat dotyczący różnych sposobów podejścia do gospodarowania wspólnymi światowymi zasobami i ich rozdzielania. Skupiałoby się to na długofalowych ramach dla stabilizacji stężenia atmosferycznych gazów cieplarnianych na „bezpiecznym” poziomie poprzez dzielenie się na szczeblu międzynarodowym kurczącym się globalnym budżetem uprawnień do emisji. Pod koniec uzgodnionego okresu, w czasie którego wysokość emisji per capita wyrównywałyby się, prawa do emisji byłyby równe. Dzięki takiemu podejściu, nad którym już się szeroko debatuje i które jest znane jako „zasada ograniczania i zbieżności” (ang. *contraction and convergence*), można uwzględnić konsekwencje zarówno wzrostu liczby ludności, potencjału przemysłowego, globalizacji, jak i żądań sprawiedliwego i praktycznego ponownego rozdzielenia wspólnego zasobu, jakim jest atmosfera naszej planety.

3.12 Klarowność celów. Powszechnie akceptuje się zrównoważony rozwój jako ogólny cel dla społeczeństwa. Jednak strategia zrównoważonego rozwoju, aby miała jakąkolwiek moc sprawczą czy motywującą, musi zostać przełożona na konkretne wymierne cele, w oparciu o wnikliwą analizę. Odnowiona strategia obejmuje oczywiście wiele celów i działań. Nie wiąże ich jednak z żadną ilościową analizą danych i trendów ani z żadną jakościową analizą problemów i zagadnień. Często zatem nie jest jasne, dlaczego wybrane zostały określone cele i działania, jak będzie się oceniać postępy ich realizacji oraz w jakim stopniu mogą się one przyczynić do osiągnięcia ogólnego rozwoju zrównoważonego, nawet jeśli zostały w pełni zrealizowane. Obecny przegląd powinien dać możliwość naprawy i wyjaśnienia wszystkich tych kwestii, tak by w przyszłości naprawdę możliwa była bardziej systematyczna ocena postępów.

3.13 Przedstawivszy te krytyczne uwagi, Komitet chciałby jednak odnieść się także do rzeczy pozytywnych. W porównaniu do przedłożonej w grudniu 2005 r. przez Komisję „platformy działania” odnowiona strategia zawiera bezspornie bardziej konkretne cele, np. w zakresie ograniczania emisji powodujących zmiany klimatu czy efektywności energetycznej. Mimo to przede wszystkim konkluzje, jakie wydała Rada Europejska obradująca w marcu 2007 r. w odniesieniu do polityki dotyczącej klimatu a częściowo także polityki energetycznej, sprawiły, że niektóre cele stały się jeszcze wyraźniejsze.

3.14 Narzędzia wdrażania. Jednak także w odnowionej strategii (jak również w konkluzjach Rady Europejskiej z marca 2007 r.) zdecydowanie nie dość jasno powiedziane jest, przy

pomocy jakich narzędzi te teraz konkretniej sformułowane cele mają zostać osiągnięte, i tym samym jaka „strategia” zostanie wprowadzona w życie. Interesujące jest jednak w każdym razie, że można obecnie odnaleźć — raczej między wierszami — wskazówki co do potencjalnych instrumentów. Są one jednak zdaniem Komitetu nadal zbyt nieprecyzyjne i dlatego też można i należy wykorzystać sprawozdanie z postępów prac, aby zawrzeć w nim konkretne wypowiedzi i podać w ten sposób wytyczne i punkty odniesienia (patrz: pkt 5).

4. Szczegółowe uwagi o odnowionej strategii

4.1 Odnowiona strategia zarysowuje znaczenie włączenia dynamiki procesu realizacji strategii lizbońskiej w szersze cele zrównoważonego rozwoju. Nie doprowadza tego jednak do końca i nie przedstawia poważnej analizy, jak będą się musiały zmienić wzorce wzrostu gospodarczego i rozwoju na świecie, by możliwe było zrealizowanie wizji bardziej zrównoważonego rozwoju świata w przyszłości. Następstwa działań niezgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego stają coraz bardziej oczywiste. Ich szczególnie wyraźnym przejawem są zgubne skutki zmian klimatu, a także nadal utrzymujące się zanikanie różnorodności biologicznej, pogłębiająca się przepaść między bogatymi a biednymi, możliwe do przewidzenia wyczerpanie się surowców naturalnych itd.

4.2 Będzie to miało dramatyczne skutki gospodarcze. Niektórym regionom grozi całkowite załamanie się obecnych podstaw gospodarki. W Szwajcarii na przykład banki nie udzielają już kredytów przedsiębiorstwom, które chcą inwestować w infrastrukturę sportów zimowych, jeżeli miejsce inwestycji leży poniżej 1 500 metrów n.p.m. Coraz bardziej niepewna będzie przyszłość rolnictwa czy turystyki w basenie Morza Śródziemnego, jeżeli tamtejszy klimat stanie jeszcze gorętszy i suchszy.

4.3 „Wydatki publiczne w UE przeznaczone na ochronę brzegów przed erozją i zalaniem osiągnęły według szacunków 3,2 miliarda EUR w porównaniu z 2,5 miliarda EUR w 1986 r., a badania wskazują, że koszty erozji wybrzeży w okresie 1990-2020 wyniosą 5,4 miliarda EUR rocznie.” Dzięki wykorzystaniu tak wysokich sum można jednak zapobiec tylko części zarysowujących się negatywnych skutków lub tylko część z nich złagodzić.

4.4 Sytuacja wygląda bardzo źle: żyjemy w systemie gospodarczym, w którym przykładowo koszty zdrowotne i szkody dla środowiska, np. miliardowe wydatki spowodowane przez orkan Kyrill na początku 2007 r., postrzegane są jako pozytywne z makroekonomicznego punktu widzenia, ponieważ przyczyniają się do zwiększenia produktu krajowego brutto. Komitet jest zadowolony z tego, że Rada Europejska w swojej odnowionej strategii — choć niestety tylko na marginesie — zaczyna wreszcie bliżej zajmować się tą sprzecznością. Rada Europejska ma w pełni rację, gdy w punkcie 20 swojej odnowionej strategii domaga się, by „rozszerzyć podstawowy system rachunkowości dochodu narodowego w sposób pozwalający między innymi uwzględnić pojęcia zapasów i przepływów oraz pracy nierynkowej, a także w większym stopniu uzupełnić go o rachunki satelitarne, np. dotyczące wydatków na ochronę środowiska, przepływy materiałów”.

4.5 Komitet przypomina tu swoje słowa z 2004 r.: „uważa za odpowiednie, by w ramach strategii zrównoważonego rozwoju poddać pod dyskusję zagadnienia, które dotychczas były postrzegane niemal jako tabu. Jedną z takich kwestii jest trwały wzrost gospodarczy jako nadrzędny cel i kluczowy aspekt wszystkich dziedzin polityki”.⁽⁸⁾ Komitet dał tym samym wyraz temu, że nie może chodzić o czysto ilościowy wzrost gospodarczy, ale trzeba zrobić miejsce dla „nowego pojmowania wzrostu”, w którym na pierwszy plan wysuwają się cele jakościowe, zorientowane na kryteria zrównoważonego rozwoju. Komisja i Rada powinny skorzystać z okazji, jaką oferuje sprawozdanie z postępów prac:

- aby wyjaśnić, czy właśnie w wykorzystaniu produktu krajowego brutto jako wskaźnika dobrobytu społecznego i dobrej koniunktury gospodarczej nie ujawnia się dotychczas niedostrzeżona czy niewyrażona słowami sprzeczność pomiędzy strategią zrównoważonego rozwoju i strategią lizbońską, oraz
- aby pokazać, jak konkretnie powinien wyglądać dostosowany do zasad rozwoju zrównoważonego, nowy „wskaźnik dobrobytu”.

4.6 Można podać wiele przykładów na to, że postępy w gospodarce i ochronie środowiska niekoniecznie prowadzą do wzrostu PKB, natomiast w wysokim stopniu przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy i odciążania środowiska. Kiedy zarówno energooszczędne zastępują niewydajne zwykle żarówki, zużywa się mniej prądu i w rezultacie PKB raczej maleje — nawet po wliczeniu wymaganych po temu inwestycji. Mimo to EKES życzyłaby sobie większego „wzrostu” w tym zakresie, jak również w odniesieniu do izolacji budynków, silników o niskim zużyciu paliwa, efektywnych energetycznie urządzeń itp.

4.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wobec tego fakt, że Komisja bada możliwości wykorzystania miar dobrobytu społecznego alternatywnych wobec PKB i wyraża swoje ogromne zainteresowanie tymi działaniami.

4.8 Komitet często już podkreślał, że zrównoważony rozwój nie jest czymś, co dostaniemy za darmo. Wielokrotnie zwracał także uwagę na to, że na poziomie makroekonomicznym musi dojść i dojdzie do radykalnych zmian strukturalnych, czy tego chcemy, czy nie. Zadaniem polityków powinno być ostrożne zapoczątkowanie koniecznych przemian, aby uniknąć większych zakłóceń i złagodzić najpoważniejsze negatywne skutki.

4.9 Jeżeli chodzi o odpowiedzialność za rozwiązywanie tych problemów, to mając na uwadze szczybel mikroekonomiczny Komitet przypomina, że nie tylko od polityków żąda się stworzenia właściwych warunków ramowych. Wymagany jest także udział przedsiębiorstw i każdego pojedynczego obywatela. Komisja słusznie od szeregu lat zwraca uwagę na społeczną odpowiedzialność biznesu, która to odpowiedzialność łączy w dialogu społecznym aspekty gospodarcze, społeczne i ekologiczne.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 117 z 30.4.2004, s. 22, pkt 2.3.9.

4.10 Rada Europejska wskazuje w swojej odnowionej strategii na to⁽⁹⁾, że strategia ta „stwarza ogólne ramy”, w których „cele gospodarcze, społeczne i cele ochrony środowiska mogą mieć wzajemnie stymulujący wpływ”. Rada jest ponadto zdania, że przed podejmowaniem wszelkich politycznych decyzji UE konieczne jest dokonanie analizy „uwzględniającej w jednakowym stopniu wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy trwałego rozwoju, a także uwzględniającej wymiar zewnętrzny trwałego rozwoju oraz koszty niepodejmowania działań”. Jednak gdy tylko w odnowionej strategii porusza się kwestię środków, to w odniesieniu do ustanawiania celów dotyczących wyników dla produktów i procesów nie mówi się już o dialogu społecznym, ale o zinstytucjonalizowanym dialogu pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi z jednej strony a „gospodarką” z drugiej strony.

4.11 Komitet podkreśla, jak ważne jest, by poddać kwestię działań politycznych, jakie należy podjąć, naprawdę szerokiej dyskusji z udziałem wszystkich sił społecznych, zawsze mieć na uwadze określone w nowej strategii główne cele i zasady kształtowania polityki oraz rzeczywiście poważnie je traktować. Tylko wtedy można będzie uniknąć ewentualnych błędnych posunięć, zapewnić szeroką akceptację społeczeństwa i przekształcić zasady zrównoważonego rozwoju w zasady naprawdę wykorzystywane w działaniu.

4.11.1 Przykładem tego, jak z proceduralnego punktu widzenia nie należy tego robić, są decyzje Rady Europejskiej o 10-procentowej domieszce biopaliw — zamiast wcześniej ustalonych 5,75 % — podjęte w ramach decyzji dotyczących pakietu energetycznego. Komitet zdecydowanie popiera wyznaczony przez Radę Europejską cel zmniejszenia emisji CO₂ do 2020 r. o 20 lub 30 % (w zależności od zaangażowania partnerów spoza Europy) i akceptuje także dalej idące cele (emisje niższe o 60-80 % do 2050 r.). Stosowanie domieszki biopaliw musi nie tylko przyczyniać się do realizacji tego celu, ale także pozostawać w zgodzie z innymi głównymi zasadami.

4.11.2 Należy zatem uwzględnić zarówno kwestie energetyczne, jak i przyrodnicze oraz związane z ochroną środowiska, a także konsekwencje możliwego pojawienia się rywalizacji o grunty (zarówno w kraju, jak i na świecie). Nasilające się obecnie dyskusje, na przykład nad skrajnie wysokim zużyciem energii ze źródeł kopalnych przy produkcji rzekomo wolnych od emisji CO₂ biopaliw⁽¹⁰⁾, nad ich rzeczywistym znaczeniem dla kwestii klimatu⁽¹¹⁾ czy nad konsekwencjami dla produkcji artykułów spożywczych⁽¹²⁾ pokazują, że nie znaleziono jeszcze bynajmniej wyczerpujących odpowiedzi na wszystkie pytania dotyczące rozwoju zrównoważonego. Komitet poświęci temu niezwykle ważnemu tematowi oddzielną opinię.

4.12 Komitet cieszy się, że m.in. w wyniku przedstawienia raportu Sterna dyskusja nad gospodarczo-politycznymi i finansowymi skutkami debaty nad rozwojem zrównoważonym uległa dalszemu uprzedmiotowieniu. Jak wiadomo raport Sterna

⁽⁹⁾ Patrz: pkt 8.

⁽¹⁰⁾ 83 % wartości energetycznej etanolu produkowanego z kukurydzy pochodzi z energii ze źródeł kopalnych.

⁽¹¹⁾ Wysoki udział emisji podtlenku azotu przy produkcji rzepaku (analiza zostanie przedstawiona przed przerwą letnią, a zatem przed sesją plenarną).

⁽¹²⁾ Na przykład: niepokoje w Meksyku z powodu rosnących cen tortilli, ponieważ kukurydza w coraz większym stopniu zasila baki samochodów.

wylicza, że potrzeba „jedynie” 1 % PKB, by na przykład w dużym stopniu zapobiec skutkom zmian klimatu; opracowanie Vattenfåla, przedłożone na Światowe Forum Gospodarcze w Davos, przedstawia wniosek, że można by to osiągnąć nawet mniejszym kosztem. Nawet jeśli 1 % PKB przedstawiony jako konkretna suma pieniędzy wydaje się ogromną kwotą, to należy spojrzeć na to w kontekście innych dziedzin polityki, które też kosztują dużo. Realizacja tzw. projektów TINA ⁽¹³⁾ w dziedzinie transportu wymagałaby na przykład tylko w określonych korytarzach rocznych inwestycji w wysokości ok. 1,5 % PKB do 2015 r., byłaby zatem droższa niż działania potrzebne do łagodzenia skutków zmian klimatu zgodnie z raportem Sterna.

4.13 Jednak, jak powiedziano wyżej, nie chodzi tylko o pieniądze, ale często także o zmiany strukturalne. Odnowiona strategia zawiera na przykład żądanie „oddzielenia wzrostu gospodarczego od popytu na transport oraz celu zmniejszenia skutków dla środowiska”. Komitet przyjmuje to z zadowoleniem. Oznacza to jednak także, że trzeba na przykład krytycznie przeanalizować produkcję w systemie „dokładnie na czas” (ang. *just in time*), dzięki której przedsiębiorstwa wycofały się z magazynowania towarów i związanych z tym kosztów i odpowiednio przekształciły samochody czy pociągi towarowe w magazyny „na kółkach”.

4.14 Komitet musi jednak stwierdzić, że nadzwyczaj szybko pojawia się rozdzźwięk pomiędzy aspiracjami a prawdopodobną rzeczywistością. Dokładnie 13 dni po przyjęciu przez Radę Europejską tego celu operacyjnego i tej wytycznej Komisja UE przedłożyła „Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.” ⁽¹⁴⁾. W odniesieniu do lat 2000-2020 mówi się tam o prawdopodobnym wzroście PKB o 52 %, drogowego transportu towarowego o 55 %, a transportu lotniczego o 108 %. Pożądane „oddzielenie” ma miejsce zwłaszcza w przypadku kolejowego transportu towarowego (+ 13 %) oraz kolejowego transportu pasażerskiego (+ 19 %).

4.15 Komitet z dużym zdziwieniem stwierdza, że najwyraźniej nie poczyniono żadnych uzgodnień w zakresie przygotowania średniookresowego przeglądu białej księgi dotyczącej transportu i odnowionej strategii zrównoważonego rozwoju, ponieważ nie porusza się kwestii rzeczywistej sprzeczności pomiędzy aspiracjami a rzeczywistością. W sektorze transportu wydaje się, że Komisja faktycznie zarzuciła dążenie do realizacji pierwszego szczegółowego celu strategii zrównoważonego rozwoju, jakim jest oddzielenie wzrostu gospodarczego od wzrostu mobilności. Komisja musi w przyszłości podjąć wszelkie możliwe starania, by w ogóle nie dopuścić do pojawiania się takich sprzeczności. Natomiast w sektorze transportu trzeba na nowo dążyć do znalezienia sposobów takiego kształtowania naszych miast, społeczności i modeli różnych działań, by iść w kierunku raczej skracania połączeń i podróży, niż stałego zwiększania odległości, jakie muszą pokonywać ludzie i towary, by dotrzeć do celu. Będzie to wymagało dostosowania polityki fiskalnej i przestrzennej oraz odpowiedniej koordynacji na wszystkich szczeblach administracji, od UE po władze lokalne.

⁽¹³⁾ TINA — *Transport Infrastructure Needs Assessment* (ocena potrzeb infrastruktury transportowej).

⁽¹⁴⁾ COM(2006) 314.

4.16 Jeżeli chodzi o rozwiązania dla rosnących problemów związanych z transportem, nowa strategia jest raczej rozczarowująca. Komitet stwierdza, że polityka energetyczna UE stała się tymczasem znacznie konkretniejsza pod względem rozwiązań niż jej polityka w dziedzinie transportu, którego negatywny wpływ na klimat oraz ochronę środowiska i przyrody będzie nadal rosnąć.

4.17 Konkluzje Rady Europejskiej z marca 2007 r. ⁽¹⁵⁾, zgodnie z którymi można by ewentualnie rozszerzyć system handlu uprawnieniami do emisji o transport lądowy i morski, powinny zostać podchwyczone w sprawozdaniu z postępów prac nad realizacją strategii zrównoważonego rozwoju i ocenione pod względem możliwych efektów — także w porównaniu z innymi instrumentami.

5. Treść sprawozdania z postępów prac

5.1 Komitet z zadowoleniem odnotowuje, że zgodnie z punktem 33 nowej strategii „Komisja będzie przedstawiać co dwa lata (poczynając od września 2007 r.) sprawozdanie z postępów prac nad realizacją strategii trwałego rozwoju przez UE i państwa członkowskie, włączając w to przyszłe priorytety, kierunki i działania”. Komitet oczekuje, że przyniesie to reakcję na pytania, które dotychczas pozostawały bez odpowiedzi.

5.2 Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do instrumentów regulacyjnych i gospodarczych, o których wcześniej wspomniano raczej mgliście. Tak na przykład w punkcie 22 mówi się, że „należy stosować najodpowiedniejsze instrumenty ekonomiczne sprzyjające przejrzystości rynków i kształtowaniu się cen na poziomie odzwierciedlającym rzeczywiste ekonomiczne, społeczne i środowiskowe koszty produktów i usług (zapewnienie właściwych cen)”. Wraca się tym samym do wielokrotnie podnoszonego przez Komitet żądania internalizacji kosztów zewnętrznych i zapewnienia ku temu koniecznych instrumentów. Komitet przypomina, że debata ta toczy się już od lat w większym lub mniejszym stopniu bezowocnie. Z trzydziestoletnim opóźnieniem, pod koniec marca 2007 r., Komisja przedstawiła swą zieloną księgę „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”, dzięki której dyskusja nabiera nowego rozpędu. Komitet zwróci uwagę na to, by w ramach sprawozdań z postępów prac aktywnie zajęto się wreszcie tą kluczową dla rozwoju zrównoważonego kwestią.

5.3 W punkcie 23 Rada Europejska, czyli szefowie państw i rządów, wzywają państwa członkowskie do rozważenia „dalszych kroków służących przenoszeniu obciążeń podatkowych z pracy na zużycie zasobów i energii lub zanieczyszczenie środowiska, by w ten sposób przyczynić się do realizacji celów UE dotyczących zwiększania zatrudnienia i ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko przy optymalnym stosunku kosztów do korzyści”. Komitet przyjmuje to z zadowoleniem i prosi Komisję, by szeroko zajęła się tym zagadnieniem w sprawozdaniu z postępów prac i przedstawiła konkretne propozycje, w jaki sposób może to nastąpić. Należy przy tym dokładnie przeanalizować zarówno skutki dla ochrony środowiska, jak i rozdzielenie obciążeń, tak by z powodu nowego rozkładu podatków nie ucierpiały zwłaszcza grupy społeczne o niekorzystnej sytuacji.

⁽¹⁵⁾ Patrz: pkt 35.

5.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje także zapowiedź, by „do 2008 r. przedstawić dla poszczególnych branż harmonogram reform dotacji wywierających znaczne niekorzystne oddziaływanie na środowisko i niemożliwych do pogodzenia z trwałym rozwojem”. Popiera także podany cel „stopniowej eliminacji” tych dotacji, przy czym uznałby za pomocne, gdyby podano konkretny harmonogram ich stopniowej eliminacji i jednocześnie przeanalizowano także możliwość transferu tak zaoszczędzonych środków np. do nowego „funduszu zrównoważonego rozwoju”, do którego państwa członkowskie mogłyby sięgać, gdyby działania służące zachowaniu środowiska naturalnego wiązały się z nieproporcjonalnie wysokimi kosztami dla ich budżetów (art. 175 ust. 5 i art. 174 ust. 1 Traktatu z Nicei).

5.5 W swoich wcześniejszych opiniach Komitet wciąż pisał o tym, jak ważne jest dla obywateli, przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron, by mieć jasne rozeznanie w tym, jakie konkretnie działania polityczne są planowane i dlaczego. Tylko wtedy będą oni gotowi do aktywnego uczestniczenia w koniecznych procesach i do ich popierania. Dlatego też właściwe jest polecenie Rady Europejskiej dla Komisji, by ta „opracowała popularny przewodnik dotyczący omawianej strategii, obejmujący dobre wzorce i dobre polityki państw członkowskich” (pkt 26). Niestety także tu brakuje konkretnego harmonogramu i należy zająć się tą kwestią w sprawozdaniu z postępów prac.

5.6 Strategia zobowiązuje do lepszego kształtowania polityki poprzez szersze wykorzystanie ocen oddziaływania i większe zaangażowanie zainteresowanych stron. Komitet z zadowoleniem przyjmuje to zobowiązanie i wzywa Komisję i państwa członkowskie do dokonania przeglądu doświadczeń z metodologią oceny oddziaływania na rozwój zrównoważony i zapewnienia, że jest ona efektywnie stosowana we wszystkich dziedzinach polityki i działania.

5.7 Komitet za bardzo ważną uznaje zapowiedź „wypracowania konkretnej i realistycznej wizji osiągnięcia przez UE trwałego rozwoju w ciągu najbliższych 50 lat” (pkt 27). Powstaje jednak pytanie, kiedy konkretnie zostanie ona przedstawiona i jaki będzie jej kształt. Komitet wzywa już teraz do przyjęcia w takiej wizji perspektywy wychodzącej poza rok 2060, ponieważ z uwagi na zapowiedziane w dokumencie dotyczącym odnowionej strategii zobowiązania i główne cele⁽¹⁶⁾ społeczne wytyczne dotyczące nawet bardzo długiego okresu czasu powinny być określane możliwie najwcześniej. Na szczycie w marcu 2007 r. Rada Europejska zasadniczo uczyniła już pierwszy krok w tym kierunku nawołując do „wspólnego obniżenia emisji do 2050 r. o 60-80 % w stosunku do 1990 r.”⁽¹⁷⁾. Niektóre surowce kopalne czy nieodnawialne będą z pewnością dostępne przez okres dłuższy niż 50 lat, jednak nie są nieograniczone, tak że należy już dziś wypracować politykę dotyczącą okresu dłuższego niż 50 lat, jeżeli poważnie myśli się o sprawiedliwości międzypokoleniowej.

⁽¹⁶⁾ Są to: umożliwienie „przyszłym pokoleniom zaspokajania ich potrzeb”, zachowanie „sprawiedliwości i spójności społecznej” oraz gwarantowanie „wysokiego standardu życia oraz pełnego zatrudnienia”, a także wdrażanie zasady przewodniej: „kierować się zasadą, że to człowiek stoi w centrum polityki Unii Europejskiej, czyli: propagować prawa podstawowe, zwalczać wszelkie form dyskryminacji i działać na rzecz zmniejszania skali ubóstwa i wykluczenia społecznego na świecie”.

⁽¹⁷⁾ Patrz pkt 30 konkluzji prezydencji.

5.8 Komitet pragnąłby, aby te przekrojowe aspekty, którym powinno się przecież poświęcać uwagę na wszystkich szczeblach kształtowania polityki (UE i państw członkowskich), zostały uwzględnione także w odniesieniu do poszczególnych elementów strategii, tak aby stały się one skuteczne. Jednocześnie jednak nie podaje się, jak zapewnić, by tak było; być może dlatego, że zgodnie z aktualnym stanem rzeczy zapisanym w dokumentach (co potwierdza także traktat konstytucyjny) kompetencje Unii w tej dziedzinie są dzielone i państwa członkowskie są odpowiedzialne za finansowanie i realizację polityki ochrony środowiska (art. 175 ust. 4 Traktatu z Nicei). Nie mówi się zatem konkretnie o zainteresowanych podmiotach.

5.9 Nowa strategia przewiduje, że każde państwo członkowskie mianuje przedstawiciela pełniącego rolę punktu kontaktowego. Komitet zakłada, że sprawozdanie z postępów prac będzie zawierać informacje, czy przedstawiciele zostali mianowani i jak przebiega współpraca.

5.10 Pierwsze sprawozdanie z postępów prac powinno także podawać, czy każde państwo członkowskie opracowało swoją (pierwszą) krajową strategię, co ma nastąpić do czerwca 2007 r. W odczuciu Komitetu nasuwa się tu pytanie, kto sprawdza te krajowe strategie i według jakich kryteriów oraz jakie będą konsekwencje, jeżeli państwo członkowskie nie sporządzi strategii lub zostanie ona „zdyskwalifikowana”.

5.11 W punkcie 41 Rada Europejska mówi o „przeprowadzanej na zasadach dobrowolności wzajemnej ocenie” strategii krajowych, która miała zostać rozpoczęta na początku 2006 r. przez pierwszą grupę państw członkowskich. Sprawozdanie z postępów prac powinno informować, jakie są wyniki tej oceny i jakie może ona mieć konsekwencje dla strategii europejskiej.

5.12 W pełni szanując kompetencje państw członkowskich oraz samorządów lokalnych i regionalnych w odniesieniu do wielu aspektów rozwoju zrównoważonego oraz dostrzegając znaczenie wypracowania przez nie ich własnego podejścia i ich zaangażowania w rozwiązywanie wielu problemów, Komitet uważa, że utrzymanie potrzebnego tempa zmian w zakresie rozwoju zrównoważonego będzie wymagało także wzmocnienia kompetencji Komisji w odniesieniu do monitorowania ogólnych postępów i gotowości do podejmowania nowych działań tam, gdzie pojawiają się opóźnienia we wdrażaniu, i że potrzebne jest wspólne europejskie podejście. Komitet powątpiewa, czy wystarczy sama tylko koordynacja i wymiana dobrych wzorców. Pragnąłby otrzymywać każdego roku zestawienie poddawanych ocenie wyników państw członkowskich.

5.13 Strategia zaleca utworzenie lub wzmocnienie krajowych rad rozwoju zrównoważonego. Rady krajowe odgrywają istotną rolę w opracowywaniu krajowych strategii rozwoju zrównoważonego oraz mogą odegrać pewną rolę w pobudzaniu do czynu w państwach członkowskich, angażowaniu społeczeństwa obywatelskiego w działania na rzecz rozwoju zrównoważonego i monitorowaniu postępów. Do ich obowiązków należy również stosowanie zasady rozwoju zrównoważonego przy zachowaniu dynamicznej równowagi pomiędzy aspektami gospodarczymi, społecznymi i ekologicznymi. Komitet nie ma informacji o zbyt wielkich postępach w realizacji tego zalecenia. Zamierza zbadać tę kwestię w późniejszym okresie bieżącego roku a tymczasem zaleca, by w ramach przeglądu wdrażania także ją przeanalizować wspólnie z państwami członkowskimi.

5.14 Jest też ważne, by państwa członkowskie i Komisja dalej rozważały, jak w ich własnych strukturach zapewnić koordynację w kwestiach zrównoważonego rozwoju. Rozwój zrównoważony to idea przekrojowa i integrująca, która powinna być nadrzędna wobec bardziej partykularnych trosk poszczególnych wydziałów i agencji, a także czasami je modyfikować. Doświadczenie pokazuje, że w praktyce może mieć to miejsce tylko wtedy, gdy istnieje silna jednostka centralna zajmująca się promowaniem zrównoważonego rozwoju w administracji i posiadająca wiedzę i upoważnienie, by poddawać w wątpliwość praktyki departamentów i partykularne interesy oraz nad nimi debatować. Sprawozdanie z postępów prac powinno zawierać informacje o tym, gdzie w ramach swych własnych służb Komisja widzi jeszcze potrzebę dokonania zmian na lepsze. EKES jest przekonany, że potrzeba tak istnieje (por. pkt 4.15 i 4.16).

5.15 Strategia bardzo słusznie wskazuje na fakt, że trzeba starannie wcielić zasady zrównoważonego rozwoju w misję i praktykę władz lokalnych i regionalnych każdego szczebla.

Niektóre europejskie władze lokalne i regionalne są liderami w przyjmowaniu w swych działaniach podejścia zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz wypracowywaniu twórczych reakcji na zmiany klimatyczne i inne wyzwania w zakresie zrównoważonego rozwoju. Przegląd realizacji zapewnia dobrą okazję do podsumowania postępów w zrównoważonym rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz zastanowienia się na tym, jak jeszcze szerzej rozpowszechnić sprawdzone rozwiązania najlepszych.

5.16 Punkt 45 mówi o tym, że w 2011 r. podjęta zostanie decyzja, kiedy trzeba będzie przeprowadzić „kompleksowy przegląd” strategii zrównoważonego rozwoju. Komitet nie może zgodzić się z takim sposobem postępowania. Jeżeli ze sprawozdań z postępów prac będzie wynikać, że Europa napotyka problemy na drodze do zrównoważonego rozwoju, będzie to oznaczać, że coś jest nie w porządku ze strategią (i sposobem osiągania celu). Konieczne wtedy będzie dokonanie natychmiastowego przeglądu, bez oczekiwania na nadejście 2011 r.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomicznego-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

ZAŁĄCZNIK
do opinii Komitetu

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

Punkt 2.4

Zmienić:

„2.4 W swojej najnowszej opinii Komitet zajmował się wspomnianym powyżej komunikatem Komisji z grudnia 2005 r. Krytykował w niej to, że Komisja w swojej określonej jako »ambitna« platformie działania nie wypełnia ani zaleceń Komitetu z kwietnia 2004 r., ani swych własnych obietnic z czerwca 2005 r. Przeciwie do tego, co obiecywała, nie określa dotyczących wytyczenia bowiem żadnych konkretnych celów, które chce osiągnąć w ramach strategii zrównoważonego rozwoju.”

Wynik głosowania

Za: 35

Przeciw: 61

Wstrzymało się: 4

Punkt 2.4.1

Zmienić:

„2.4.1 Komitet przypomniał w tej opinii o tym, że każda strategia powinna określać sposób osiągnięcia celów. Jeżeli nie zostaną podane konkretne cele — które trudno jest wytyczyć, aby spełnić wymóg uwzględnienia różnych aspektów zrównoważonego rozwoju — nieuchronnie pojawiają się problemy przy określaniu narzędzi. Gdy człowiek nie wie, dokąd chce iść, nie może też powiedzieć, jak tam dotrze. Zdaniem Komitetu komunikat pozostawił więcej pytań bez odpowiedzi niż podał odpowiedzi i wskazówek.”

Wynik głosowania

Za: 34

Przeciw: 63

Wstrzymało się: 3

Punkt 3.11

Zmienić:

- „3.11 Stawiając pytanie, czy nastawiona na globalne, otwarte rynki europejska polityka rolna może być zgodna z zasadami rozwoju zrównoważonego, nieuchronnie zahacza się o ogólną kwestię globalnych reguł produkcji i handlu. WTO jest organizacją bazującą na umowach, których celem jest wspieranie wolnego światowego handlu. ~~Wolny, zliberalizowany handel nie musi jednak w żadnym wypadku automatycznie być zgodny z zasadami rozwoju zrównoważonego, o czym Komitet wielokrotnie pisał w swoich opiniach. Odnowiona strategia nie wspomina jednak o tym, w jaki sposób rozwijać jak wolny handel, tak by w większym stopniu spełniał zasady~~ może stać się handlem zgodnym z zasadami zrównoważonego rozwoju. ~~To poważna wada!~~ Także tu Komitet musi niestety zwrócić uwagę na fakt, że decydenci w UE zaniedbywali dotąd zajęcie się tą kwestią, która została podniesiona już trzy lata temu, choć chętnie stwierdza, że UE w ostatnich latach jak najbardziej czyniła starania, by prowadzić negocjacje dotyczące nowych reguł w zglobalizowanym handlu oraz w MFW i Banku Światowym.”

Wynik głosowania

Za: 35

Przeciw: 63

Wstrzymało się: 8

Punkt 3.11.2

Skreślić.

Wynik głosowania

Za: 38

Przeciw: 63

Wstrzymało się: 3

Punkt 4.2

Zmienić:

- „4.2 ~~Będzie to miało~~ Może to mieć dramatyczne skutki gospodarcze. ~~Niektórym regionom grozi całkowite załamanie się obecnych podstaw gospodarki~~ W niektórych regionach zagrożona jest obecna podstawa gospodarki. W Szwajcarii na przykład banki nie udzielają już kredytów przedsiębiorstwom, które chcą inwestować w infrastrukturę sportów zimowych, jeżeli miejsce inwestycji leży poniżej 1 500 metrów n.p.m. Coraz bardziej niepewna będzie przyszłość rolnictwa czy turystyki w basenie Morza Śródziemnego, jeżeli tamtejszy klimat stanie jeszcze gorętszy i suchszy.”

Wynik głosowania

Za: 41

Przeciw: 57

Wstrzymało się: 3

Punkt 4.4

Zmienić:

- „4.4 ~~Sytuacja wygląda bardzo źle: żyjemy w systemie gospodarczym, w którym przykładowo~~ Jest to znany problem, że koszty zdrowotne i w niektórych wypadkach szkody dla środowiska, ~~np. miliardowe wydatki spowodowane przez orkan Kyrill na początku 2007 r., postrzegane są jako pozytywne z makroekonomicznego punktu widzenia, ponieważ przyczyniają się do zwiększenia produktu krajowego brutto, natomiast niektóre istotne działania nie są nim objęte. Komitet jest zadowolony z tego, że Rada Europejska w swojej odnowionej strategii — choć niestety tylko na marginesie — zaczyna wreszcie bliżej zajmować się tą sprzecznością. Rada Europejska ma w pełni rację, gdy w punkcie 20 swojej odnowionej strategii domaga się, by »rozszerzyć podstawowy system rachunkowości dochodu narodowego w sposób pozwalający między innymi uwzględnić pojęcia zapasów i przepływów oraz pracy nierynkowej, a także w większym stopniu uzupełnić go o rachunki satelitarne, np. dotyczące wydatków na ochronę środowiska, przepływy materiałów«.~~”

Wynik głosowania

Za: 35

Przeciw: 56

Wstrzymało się: 8

Punkt 4.10

Zmienić:

- „4.10 Rada Europejska wskazuje w swojej odnowionej strategii na to, że strategia ta »stwarza ogólne ramy«, w których »cele gospodarcze, społeczne i cele ochrony środowiska mogą mieć wzajemnie stymulujący wpływ«. Rada jest ponadto zdania, że przed podejmowaniem wszelkich politycznych decyzji UE konieczne jest dokonanie analizy »uwzględniającej w jednokowym stopniu wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy trwałego rozwoju, a także uwzględniającej wymiar zewnętrzny trwałego rozwoju oraz koszty niepodjęcia działań«. Jednak ~~gdy tylko w odnowionej strategii porusza się kwestię środków, to w odniesieniu do ustanawiania celów dotyczących wyników dla produktów i procesów nie mówi się już o dialogu społecznym. ale o zinstytucjonalizowanym dialogu pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi z jednej strony a gospodarką z drugiej strony.~~»

Wynik głosowania

Za: 41

Przeciw: 55

Wstrzymało się: 3

Punkt 4.14

Zmienić:

- „4.14 Jednak, jak powiedziano wyżej, nie chodzi tylko o pieniądze, ale często także o zmiany strukturalne. Odnowiona strategia zawiera na przykład żądanie »oddzielenia wzrostu gospodarczego od popytu na transport oraz celu zmniejszenia skutków dla środowiska«. Komitet przyjmuje to z zadowoleniem. ~~Oznacza to jednak także, że trzeba na przykład krytycznie przeanalizować produkcję w systemie »dokładnie na czas« (ang. just in time), dzięki której przedsiębiorstwa wycofały się z magazynowania towarów i związanych z tym kosztów i odpowiednio przekształciły samochody czy pociągi towarowe w magazyny »na kółkach«.~~»

Wynik głosowania

Za: 39

Przeciw: 56

Wstrzymało się: 6

Punkt 4.16

Zmienić:

- „4.16 Komitet z dużym zdziwieniem stwierdza, że najwyraźniej nie poczyniono żadnych uzgodnień w zakresie przygotowania średniookresowego przeglądu białej księgi dotyczącej transportu i odnowionej strategii zrównoważonego rozwoju, ponieważ nie porusza się kwestii oczywistej sprzeczności pomiędzy aspiracjami a rzeczywistością. ~~W sektorze transportu wydaje się, że Komisja faktycznie zarzuciła dążenie do realizacji pierwszego szczegółowego celu strategii zrównoważonego rozwoju, jakim jest oddzielenie wzrostu gospodarczego od wzrostu mobilności. Komisja musi w przyszłości podjąć wszelkie możliwe starania, by w ogóle nie dopuścić do pojawiania się takich sprzeczności. Natomiast w sektorze transportu trzeba na nowo dążyć do znalezienia sposobów takiego kształtowania naszych miast, społeczności i modeli różnych działań, by iść w kierunku raczej skracania połączeń i podróży niż stałego zwiększania odległości, jakie muszą pokonywać ludzie i towary, by dotrzeć do celu. Będzie to wymagało dostosowania polityki fiskalnej i przestrzennej oraz odpowiedniej koordynacji na wszystkich szczeblach administracji, od UE po władze lokalne.~~»

Wynik głosowania

Za: 36

Przeciw: 63

Wstrzymało się: 4

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk dotyczących środków ochrony roślin

COM(2006) 778 wersja ostateczna — 2006/0258 (COD)

(2007/C 256/16)

Dnia 16 maja 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 285 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Frank VAN OORSCHOT.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 lipca 2007 r. (posiedzenie z 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 1 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje rozporządzenie w sprawie statystyk dotyczących środków ochrony roślin jako narzędzie umożliwiające ocenę postępów państw członkowskich w realizacji celów dyrektywy ramowej ⁽¹⁾ dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów.

1.2 Komitet ubolewa, że rozporządzenie w sprawie statystyk obejmuje jedynie profesjonalne wykorzystywanie środków ochrony roślin w rolnictwie i nie odnosi się do ich stosowania na powierzchniach twardych, które może zanieczyszczać środowisko.

1.3 EKES podkreśla, że w kwestii łączenia danych na temat stosowania z danymi dotyczącymi najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów istotna jest nie tylko ilość zastosowanych środków i powierzchnia opryskanej uprawy, lecz również wydajność uprawy. W celu zapewnienia połączenia danych dotyczących stosowania środków ochrony roślin z istniejącymi danymi statystycznymi UE w zakresie upraw, a szczególnie ich wydajności, w rozporządzeniu należy wyraźnie wspomnieć o korzystaniu z tychże danych statystycznych dotyczących upraw.

2. Wniosek Komisji

2.1 Celem proponowanego rozporządzenia jest ustanowienie ram opracowywania statystyk wspólnotowych dotyczących wprowadzania na rynek oraz wykorzystywania środków ochrony roślin poprzez narzucenie wszystkim państwom członkowskim obowiązku regularnego sporządzania szczegółowych statystyk. Aby zapewnić porównywalność tych danych statystycznych między państwami członkowskimi oraz na szczeblu unijnym, w rozporządzeniu określono zakres tychże danych, który będzie ograniczony do profesjonalnego wykorzystania w rolnictwie, i ustanowiono ujednolicone zasady zbierania oraz kompilowania danych.

2.2 Statystyki te będą miały podstawowe znaczenie w szacowaniu zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska, związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin, oraz dla oceny

postępów w osiąganiu celów wytyczonych w dyrektywie ramowej dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów.

2.3 Korzyści płynące z tych środków działania należy rozważać w świetle ogólnej dyrektywy ramowej. Ogólnym celem wdrażania środków dyrektywy ramowej jest poprawa w zakresie środowiska i zdrowia lub inne korzyści społeczne, takie jak obniżenie kosztów zewnętrznych w związku ze stosowaniem środków ochrony roślin poprzez bardziej zrównoważone korzystanie z pestycydów. Ocena postępów może opierać się jedynie na wiarygodnych danych oraz odpowiednich wskaźnikach. Można oczekiwać, że lepsza znajomość stosowania pestycydów przyniesie na szczeblu krajowym i wspólnotowym bezpośrednie korzyści z rozporządzenia, takie jak ulepszone systemy monitorowania oraz lepiej ukierunkowane i skuteczniejsze strategie działania. Ponadto dostępność oficjalnych danych statystycznych z całej Europy stworzy bardziej przejrzysty rynek, który powinien zwiększyć konkurencyjność przemysłu pestycydowego.

3. Obecne ramy prawne

3.1 Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG.

3.2 Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, w szczególności załącznik I, część A, pkt 9, zobowiązujący przedsiębiorstwa sektora spożywczego, produkujące lub zbierające produkty roślinne, do prowadzenia dokumentacji na temat jakiegokolwiek wykorzystania środków ochrony roślin i biocydów.

3.3 Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

3.4 Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, obecnie w trakcie przeglądu.

⁽¹⁾ COM (2006) 373 wersja ostateczna, wniosek w sprawie dyrektywy ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz osiągnięcia zrównoważonego stosowania pestycydów.

4. Streszczenie dokumentu Komisji

4.1 Proponowany wniosek ustanawia ramy prawne i określa ujednolicone zasady gromadzenia i rozpowszechniania danych dotyczących wprowadzania do obrotu i wykorzystywania środków ochrony roślin. W szczególności formułuje on w odniesieniu do państw członkowskich:

- obowiązek systematycznego gromadzenia danych (co roku w odniesieniu do wprowadzania do obrotu, co pięć lat w odniesieniu do wykorzystywania);
- wytyczne dotyczące sposobu gromadzenia danych poprzez reprezentatywne badania, procedury szacowania statystycznego na podstawie opinii ekspertów lub modeli, obowiązki sprawozdawcze nałożone na łańcuch dystrybucji środków ochrony roślin, obowiązki sprawozdawcze nałożone na profesjonalnych użytkowników, ze źródeł administracyjnych lub poprzez połączenie tych środków;
- wytyczne dotyczące sposobu przekazywania danych Komisji.

4.2 Rozporządzenie powierza również Komisji zadanie dostosowania pewnych aspektów technicznych i określenia kryteriów oceny jakości i formatu przekazywania danych.

5. Uwagi ogólne

5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje rozporządzenie w sprawie statystyk dotyczących środków ochrony roślin jako narzędzie umożliwiające ocenę postępów państw członkowskich w realizacji celów dyrektywy ramowej dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 Wykorzystanie profesjonalne poza rolnictwem

6.1.1 Dane dostarczone przez holenderski przemysł wody pitnej wskazują, że w ponad połowie przypadków naruszenie norm w zakresie wody pitnej związane ze środkami ochrony roślin wynika ze stosowania tychże środków poza rolnictwem na powierzchniach twardych.

6.1.2 Rozporządzenie dotyczące danych statystycznych umożliwia przybliżone oszacowanie całkowitego wykorzystania środków ochrony roślin poza rolnictwem. Można tego dokonać, odejmując od całkowitej ilości środka wprowadzonej do obrotu w danym roku ilość tego środka wykorzystaną profesjonalnie w rolnictwie.

6.1.3 EKES jest zdania, że takie pośrednie wyliczenie wykorzystania środków ochrony roślin poza rolnictwem jest zbyt nieprecyzyjne, by umożliwiałoby właściwą ocenę polityki wynikającej z dyrektywy ramowej.

6.1.4 EKES opowiada się za tym, by rozporządzenie w sprawie danych statystycznych — oprócz zastosowania do zbierania danych na temat profesjonalnego wykorzystania środków ochrony roślin w rolnictwie — zostało także wykorzystane do zbierania danych dotyczących profesjonalnego stosowania środków ochrony roślin w sektorze leśnictwa, ich profesjonalnego stosowania na powierzchniach twardych oraz ich nieprofesjonalnego stosowania.

6.2 Rozporządzenie w sprawie statystyk oraz dane na temat najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów

6.2.1 EKES podkreśla, że w wypadku łączenia danych na temat stosowania z danymi dotyczącymi najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów istotna jest nie tylko ilość zastosowanych środków i powierzchnia opryskanej uprawy, lecz również wydajność uprawy. W przypadku mniejszej wydajności uprawy ta sama ilość substancji zastosowana na takiej samej powierzchni jest mniej efektywna ekologicznie i zwiększa ryzyko przekroczenia najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów.

6.2.2 W załączniku II do wniosku zawarto odesłanie do rozporządzenia (EWG) 571/88 w sprawie organizacji badań statystycznych Wspólnoty dotyczących struktury gospodarstw rolnych. Odesłanie to ma na celu zapewnienie stosowania tej samej klasyfikacji upraw w odniesieniu zarówno do badań dotyczących struktury gospodarstw, jak i do danych dotyczących wykorzystania środków ochrony roślin. Dane statystyczne dotyczące stosowania środków ochrony roślin mogą być zatem skutecznie połączone z danymi dotyczącymi wydajności upraw.

6.2.3 EKES przyznaje, że odesłanie do rozporządzenia 571/88 stwarza możliwość połączenia danych statystycznych dotyczących stosowania środków ochrony roślin z danymi dotyczącymi wydajności upraw, o których mowa. Aby zapewnić korzystanie z tej możliwości, w rozporządzeniu należy wyraźnie stwierdzić, że konieczne jest wykorzystywanie odpowiednich danych statystycznych dotyczących upraw, w szczególności dotyczących wydajności upraw, w analizie danych dotyczących wykorzystania środków ochrony roślin.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Innowacje: wpływ na przemiany w przemyśle i rola EBI”

(2007/C 256/17)

Dnia 6 lipca 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie: „Innowacje: wpływ na przemiany w przemyśle i rola EBI”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła opinię dnia 20 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Janos TÓTH, a współsprawozdawcą — Enrique CALVET CHAMBON.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 1 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Po przeanalizowaniu związku innowacji z przemianami w przemyśle oraz licznych inicjatyw podejmowanych na szczeblu europejskim i krajowym w tym zakresie EKES postanowił w ramach opinii z inicjatywy własnej zbadać te aspekty systemu innowacji, które mogłyby przyczynić się do bezpośredniego komercyjnego wykorzystania wyników badań naukowych oraz do umocnienia i rozwoju przemysłu i gospodarki europejskiej, jak i sformułować zalecenia w tej dziedzinie.

1.2 EKES sądzi, że należałoby zwrócić uwagę na ścisły związek w wielu krajach i regionach pomiędzy powodzeniem innowacji a otwartością społeczeństwa i systemu oświatowego. W naszym stuleciu innowacja jest nie tylko obecna, lecz staje się także decydująca tak w gospodarce, jak i we wszystkich dziedzinach działalności, dlatego też zasoby ludzkie mogą bezsprzecznie stać się czynnikiem rozwoju. EKES uważa, iż czynnik ten będzie odgrywał coraz bardziej decydującą rolę jako katalizator rozwoju i że wobec tego innowacja będzie musiała przede wszystkim opierać się na solidnym fundamencie kształcenia i szkoleń, zgodnie z kryteriami uczenia się przez całe życie, przy czym należy odwoływać się do równego dostępu do baz danych typu „otwarte źródło” i „otwarta treść” (*open source* i *open content*).

1.3 Zdaniem EKES-u ważne jest, by w przedsiębiorstwach powstawała synergia innowacji i polityki zasobów ludzkich sektora wiedzy, która nie tylko stanowi podstawę innowacji, lecz również przyczynia się do jej rozkwitu. Jednocześnie należy znaleźć sposób na to, by zapewnić elastyczne dostosowanie systemu zatrudnienia do przemian w przemyśle oraz zagwarantować niezbędne warunki finansowe.

1.4 EKES przywiązuje wagę do tego, by opinia publiczna wyraźnie dostrzegała inicjatywy innowacyjne uwienczone sukcesem, była ich świadoma i by docierał do niej ich pozytywny oddźwięk. Rola innowacji społecznej nabiera kluczowego znaczenia w całym łańcuchu innowacji. Innowacja pozatechnologiczna, np. nowe modele przedsiębiorstw, poprawa planowania, poprawa jakości organizacji pracy i kompetencji, jest równie ważna jak innowacja technologiczna. Ogólnie rzecz biorąc innowacja organizacyjna, w zakresie rozwoju systemu organizacyjnego, jest konieczna, by technologiczny potencjał innowacyjny mógł znaleźć swój najlepszy wyraz.

1.5 Partnerzy społeczni, jak i podmioty oraz instytucje zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego odgrywają już bardzo ważną rolę w dostrzeganiu, umacnianiu i przyjmowaniu modernizacyjnego znaczenia posłania, jakie niesie ze sobą innowacja. Sądzymy jednak, że należałoby umocnić tę ich funkcję, włączając do niej również określenie priorytetów strategicznych i opracowanie polityki w poszczególnych obszarach.

1.6 EKES jest przekonany, że aby rozwiązać paradoks europejski — zgodnie z którym osiągnęliśmy świetną pozycję w badaniach podstawowych, ale dajemy się wyprzedzić w praktycznym, handlowym zastosowaniu ich wyników — powinniśmy raczej więcej uwagi poświęcić zmianie struktury wydatków związanych z badaniami i rozwojem, niż nalegać na zwiększenie udziału wydatków na badania i rozwój w PKB. Konieczne jest zwiększenie wysiłków finansowych, ale należy również więcej uwagi poświęcać nowym podejściom.

1.6.1 W państwach członkowskich Unii Europejskiej rynek podaży częstokroć dominuje w dziedzinie badań i rozwoju: podaż wyników działalności w zakresie badań i rozwoju jest większa niż popyt przedsiębiorców. Konieczne jest wzmocnienie rynku popytu poprzez ograniczenie ryzyka związanego z podejmowaniem działalności, stwarzając warunki korzystne dla prowadzenia badań w przedsiębiorstwie, przekształcając środowisko działalności przedsiębiorczej oraz zachęcając uczelnie wyższe, instytuty naukowe oraz przedsiębiorstwa do podejmowania współpracy.

1.6.2 Aby podnieść zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju zdolności innowacyjne przedsiębiorstw, konieczne są skoordynowane wysiłki w zakresie badań i rozwoju, przemysłu, polityki podatkowej, kształcenia, ochrony środowiska, zagadnień środków przekazu i komunikacji, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym i regionalnym.

1.6.3 Uważamy, iż należałoby przewidzieć możliwość wprowadzenia rozwiązania stosowanego już w państwach członkowskich i polegającego na tym, że przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność w zakresie rozwoju i zlecają działalność tego typu instytutom badawczym, będą miały dzięki przetargom publicznym dostęp do dodatkowych środków zarówno z budżetu wspólnotowego, jak i ze źródeł prywatnych.

1.7 EKES podkreśla, że uznanie i ochrona własności intelektualnej w UE coraz mniej odpowiada coraz większym wymogom konkurencji światowej. Należy nadal uznawać

znaczenie publikacji wyników naukowych oraz oceny dotyczącej takiej publikacji, tzn. znaczenie „rynku dóbr naukowych”. Tym bardziej, że rozwiązania dotyczące wykorzystania handlowego i patentowania wyników badań, egzekwowanie poszanowania prawa własności intelektualnej, wyraźniejsze określanie interesów unijnych wymaga, by uważniej zastanowić się nad tymi tematami i podjąć w tym zakresie szeroko zakrojone działania. EKES sądzi, że jest ważne, by równolegle do prac nad prawodawstwem wspólnotowym państwa członkowskie zbadały, które instrumenty polityki byłyby właściwe, by rozwinąć system ochrony prawa własności intelektualnej, a następnie zastosować w dziedzinie instytucjonalnego monitorowania eksploatacji patentów, poprawiając tym samym współpracę wewnątrz UE.

1.8 EKES jest przekonany, że po to, aby zachęcać do innowacji i przyczynić się do dynamicznego podniesienia konkurencyjności w duchu rozwoju zrównoważonego, konieczne jest zapewnienie zarządzania innowacją strategiczną oraz znalezienie rozwiązań dla zagadnienia kształcenia w tym zakresie badaczy i ekspertów w przedsiębiorstwach. Szczególnie ważne jest, by w trosce o włączenie technologii informacyjnych i komunikacyjnych⁽¹⁾ do edukacji, kształcenie przez internet szczególnie uwzględniało szkolenie w zakresie zarządzania innowacją, środki zachęty do działań w tym zakresie oraz stworzenie odpowiednich warunków do ich zorganizowania.

1.9 Zdaniem EKES-u w trosce o innowacyjność należy podejmować wysiłki, by główne kierunki przemian w przemyśle i kierunki szkolenia i ustawicznego kształcenia były spójne oraz by w ramach kształcenia możliwe również było antycypowanie wymogów rynku i przemian na nim zachodzących. Należy także przyczynić się do tego, by — poza swobodą przemierzania się badaczy — środkom zarządzania innowacjami towarzyszyła odpowiednia mobilność oraz by ustanowiona została współpraca na dużą skalę pomiędzy przedstawicielami organów wykonawczych instytucji innowacyjnych oraz parków naukowych i technologicznych.

1.10 EKES uważa, że struktury kierownicze i organizacyjne służące zwiększeniu skuteczności transferu technologii odgrywają szczególnie stymulującą rolę w zmianach struktur przemysłowych. Parki przemysłowe, naukowe czy technologiczne oraz ośrodki technologiczne są nadzwyczaj ważnymi instrumentami zapewnienia koniecznego doradztwa i pomocy oraz udostępnienia laboratoriów absolutnie niezbędnych dla małych i średnich przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, tak by mogły one uzyskać (zdobyć) udziały w rynku i śledzić postęp technologiczny. Coraz bardziej konieczne staje się, by instytucje zajmujące się transferem technologii działały w sieci w sposób umożliwiający wykonywanie zadań logistycznych wykorzystując technologie informacyjne i komunikacyjne w trosce o to, by przedsiębiorstwa działały w warunkach umożliwiających innowacje przy względnie niskich kosztach i wystarczającym poziomie merytorycznym. Ważne jest, by Komisja zastanowiła się nad różnymi sposobami rozwinięcia takich struktur, zwłaszcza zachęcając bieguny technologii naukowych (i konkurencyjności) oraz ośrodki rozpowszechniające wiedzę do rozwijania

działalności. Wskazane byłoby, aby bieguny naukowe (konkurencyjności), w których skład wchodzi uniwersytety, parki naukowe i technologiczne oraz ośrodki inkubacji i ośrodki technologiczne, odgrywały kluczową rolę w realizacji priorytetów rozwoju UE oraz by nalegać na tworzenie takich struktur.

1.11 EKES sądzi, że cele, które UE sobie jasno wyznaczyła oraz ambitne założenie strategii lizbońskiej, by w rozsądnym czasie Europa stała się najbardziej konkurencyjnym miejscem na świecie, nie znajduje odbicia w debatach dotyczących budżetu, a zwłaszcza w zatwierdzonych w nim danych liczbowych. Komisja przeznacza znaczne środki na programy badań i rozwoju, jednak ich rola i znaczenie nie zwiększa się w pożądanym sposób. Programy te rzeczywiście spełniłyby swą rolę, jeśli w państwach członkowskich ich wpływ byłby wielokrotnie zwiększony i gdyby w ich wyniku powstawały programy uwzględniające warunki poszczególnych krajów. Tak się jednak nie dzieje. EKES uważa, że konieczne jest, by Komisja ponownie zbadała system innowacyjności i udzieliła wsparcia umożliwiającego lepszą koordynację wysiłków państw członkowskich oraz umocniła funkcję mnożnikową badań i rozwoju, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę priorytety rozwoju Unii Europejskiej.

1.12 Jeśli chodzi o zagadnienie finansowania EKES wyraża uznanie dla różnorodnych wysiłków, jakie Europejski Bank Inwestycyjny (Grupa EIB) podejmuje, by wzmocnić dynamizm i zdolność innowacyjną europejskiej gospodarki zarówno z punktu widzenia popytu, jak i podaży. EKES zauważa, że jest to tylko jeden z elementów pośród instrumentów finansowych: w budżecie europejskim należy przeznaczyć na innowacje środki finansowe odpowiadające wysokości ustalonej w ramach strategii lizbońskiej. Konieczny jest również, w podobnym stopniu, wkład z budżetów państw członkowskich i regionów.

1.13 EKES uważa, iż doświadczenie Grupy EBI wykazuje, że jej działalność wywołuje istotny efekt dźwigni. Z tego właśnie powodu EKES zachęca Grupę EBI do stałego i dokładnego prowadzenia przeglądu swych możliwości działań na rzecz osiągnięcia tego efektu, czyniąc to wspólnie z Komisją i ogólnie ze środowiskiem finansowym w celu uzyskania maksymalnego efektu dźwigni.

1.14 EKES sądzi, iż Grupa EBI dysponuje jeszcze olbrzymim marginesem działania jako bank publiczny, lecz również jako dostawca usług. EKES zachęca Grupę EBI, by wychodząc poza strefę zasobów z budżetu wspólnotowego, poszerzyła zakres swej działalności w zakresie zarządzania funduszami o prywatny rynek kapitałowy.

2. Europa nowoczesna i otwarta na innowacje

2.1 Komunikat Komisji Europejskiej COM(2006) 589 opublikowany z okazji nieformalnego posiedzenia szefów państw i rządów europejskich, które odbyło się w Lahti 20 października 2006 r. w okresie prezydencji fińskiej, kilkakrotnie podejmuje zagadnienia dotyczące wpływu innowacji na przemiany w myśleniu. W komunikacie stwierdza się, że państwa członkowskie

⁽¹⁾ „Wspierane przez technologie informatyczne kształcenie przez całe życie a przemiany w przemyśle”, CCMI/034, 13 września 2006 r.

mają wiele różnorodnych możliwości wprowadzania innowacji, jednak pojawia się pewna sprzeczność: my, Europejczycy, jesteśmy zdolni do wynalazków i innowacji, lecz często nie potrafimy wykorzystać ich do przygotowania nowych produktów, stworzenia nowych miejsc pracy czy opracowania patentów. Powstaje wiele małych przedsiębiorstw bardzo innowacyjnych, jednak nie łatwo jest im przekształcić się w duże przedsiębiorstwa i odnieść sukces na skalę światową. Ponadto w niektórych sektorach, takich jak telekomunikacja, wprowadzenie rozwiązań innowacyjnych (TIK) pociągnęło za sobą wzrost wydajności, jednak w innych, jak na to wskazują niektóre przykłady, nie powiodło się to. W dziedzinie innowacji i przemian w przemyśle nie można sobie pozwolić na brak poważnego i elastycznego prawodawstwa dotyczącego rejestracji patentów i własności intelektualnej. Z tego powodu należałoby ponownie przeanalizować wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie patentu wspólnotowego z 1 sierpnia 2000 r. w celu lepszego przystosowania go do realiów gospodarki, które szybko się zmieniają (patrz zwłaszcza licencje przymusowe i powody wygaśnięcia patentu wspólnotowego). Stąd też potrzebne są procedury umożliwiające różnorakie zastosowania przemysłowe i handlowe zarejestrowanych patentów oraz stwierdzenie własności intelektualnej innowacji dokonanej przez każdego jej twórcę, bez względu na to czy jest to badacz, pracownik zarządu w przedsiębiorstwie czy inżynier, bądź też grupy osób, nawet jeśli należą one do struktur administracji czy przedsiębiorstwa, jeśli innowacja powstała poza taką strukturą.

2.2 Innowacja może mieć optymalny wpływ na przekształcenia w przemyśle, o ile istnieje struktura pośrednia umożliwiająca koordynację instrumentów na poziomie przedsiębiorstw, branży, regionu, państwa członkowskiego i UE oraz jeśli struktura ta dostarcza podmiotom uczestniczącym w tym procesie instrumenty łatwo dostępne i łatwe do wykorzystania. Wspomniane podmioty to zarówno przedsiębiorstwa, jak i pracownicy, placówki szkoleniowe i ośrodki badawcze oraz inne zainteresowane organizacje.

2.3 Na poziomie przedsiębiorstwa proaktywną siłę napędową innowacji stanowią zwłaszcza (i) strategiczne zarządzanie innowacją; (ii) strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi; (iii) rozwój umiejętności; (iv) korzystanie z nowych metod organizacji pracy; (v) umowy dotyczące innowacji na poziomie przedsiębiorstw. Przejście od sztywnej organizacji pracy do bardziej dynamicznej, która skupia się na poszanowaniu i właściwemu docenieniu umiejętności i kompetencji każdego pracownika i każdego specjalisty, oraz która umożliwia im dokonywanie wyboru pomiędzy ustawicznym kształceniem a zmianą kwalifikacji, musi sprzyjać wiedzy i innowacji oraz szerszemu i ogólniejszemu działaniu innowacyjnemu.

2.4 Na poziomie przedsiębiorstwa aktywnymi instrumentami zarządzania przemianami są przede wszystkim: (i) ocena kompetencji oraz plany kariery opracowane dla konkretnych pracowników; (ii) outsourcing usług; (iii) ustawiczne kształcenie i przekwalifikowanie zawodowe; (iv) umowy zbiorowe i programy socjalne dotyczące restrukturyzacji przedsiębiorstwa.

2.5 Następujące elementy można uznać za instrumenty proaktywne, które można wprowadzić zarówno na poziomie branży, jak i regionu: (i) rozwinięcie lokalnych systemów produkcyjnych (zgrupowania zwane też klastrami); (ii) sieci i partnerstwa na rzecz innowacji; (iii) parki naukowe, technolo-

giczne i przemysłowe, bieguny innowacji; (iv) regionalne strategie na rzecz innowacyjności oraz regionalne plany rozwoju, jak również instytucje zajmujące się ich wdrożeniem; (v) regiony wiedzy.

2.6 Komisja Europejska stale analizuje, w których sektorach w Europie innowacja zdaje się być najbardziej produktywna.

2.7 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdza ponadto, że w żadnym sektorze nie można wykluczyć szybkiego wzrostu zdolności innowacyjnych czy większego udziału wartości dodanej. Komitet zaleca wspieranie wszelkich pomysłów innowacyjnych dotyczących nowych metod wykorzystania materiałów, rozwoju technologii i nowych produktów oraz dających nowy poziom jakości i nową wartość dodaną.

2.8 To przede wszystkim poprzez odpowiednie powiązanie polityk krajowych, właściwych państwom członkowskim w obszarze zatrudnienia, przemysłu, innowacji, ochrony środowiska, edukacji i handlu oraz poprzez ich koordynację na każdym szczeblu administracji publicznej, rządy państw członkowskich będą w stanie prowadzić proaktywne działania sprzyjające większemu wpływowi innowacji. Oczywiście wydaje się w tym procesie wartość dodana uzyskana poprzez partnerstwo z partnerami społecznymi i z podmiotami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Na szczeblu krajowym odwoływać się należy do następujących elementów: (i) poszukiwanie możliwości tworzenia nowych źródeł zatrudnienia i system prognozowania; (ii) programy kształcenia ustawicznego i przekwalifikowania zawodowego; (iii) strategie na rzecz edukacji i kształcenia się przez całe życie; (iv) korzystne warunki rozwoju kompetencji i mobilności zapewnione w przepisach regulujących rynek pracy.

2.9 Innowacyjnym formom współpracy transgranicznej można przypisać rolę szczególnie istotnego i specyficznego katalizatora w dziedzinie innowacji i przekształceń w przemyśle. Trzeba tu wspomnieć o znaczeniu wspólnych inicjatyw technologicznych, nanotechnologii, leków innowacyjnych, ogniw paliwowych i wodorowych, wbudowanych systemów informatycznych, aeronautyki i transportu lotniczego, jak i ogólnosiłowego monitoringu stanu środowiska i bezpieczeństwa. Należałoby ponadto położyć szczególny nacisk na znaczenie europejskich platform technologicznych i ich dalszego rozwoju. Na przykład szczególnie wskazane mogłoby być rozpowszechnianie na dużą skalę doświadczeń europejskiej platformy technologicznej w zakresie stali, platformy w zakresie czystego węgla i platformy technologicznej WATERBORNE, których bilans działalności jest już imponujący.

2.10 Na szczeblu instytucji europejskich należy w sposób skoordynowany i proaktywny zadbać o wdrożenie i rozwinięcie następujących elementów, takich jak: (i) strategia lizbońska; (ii) strategia na rzecz rozwoju zrównoważonego; (iii) partnerstwo na rzecz wzrostu i zatrudnienia; (iv) europejski dialog społeczny (sektorowy i międzysektorowy); (v) wspólnotowe programy w zakresie badań i rozwoju, innowacji, zatrudnienia, edukacji i kształcenia przez całe życie; (vi) wspólnotowa polityka regionalna; (vii) Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (FEDER); (viii) Europejskie Obserwatorium Zmian; (ix) europejski system prognozowania możliwości tworzenia nowych źródeł zatrudnienia.

2.11 Obiecująca wydaje się inicjatywa utworzenia Europejskiego Instytutu Technologii (EIT) ⁽²⁾. W niniejszej opinii należy podkreślić, że to obecny, początkowy etap rozwoju działalności tego instytutu jest najważniejszy, by zagwarantować jego rzeczywiste przyczynianie się do przetwarzania innowacji na produkty i miejsca pracy.

2.12 Wśród inicjatyw Komisji Europejskiej należy zwłaszcza wspomnieć o komunikacie COM(2006) 728 wersja ostateczna, opublikowanym 22 listopada 2006 r. zatytułowanym „W kierunku bardziej skutecznego stosowania zachęt podatkowych na rzecz badań i rozwoju”.

2.13 Równie ważna jest inicjatywa Komisji Europejskiej mająca na celu stworzenie korzystnych warunków badań i rozwoju oraz innowacji dotycząca zasad pomocy państwa ⁽³⁾.

2.14 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, iż jest szczególnie ważne, by: (i) stworzyć podstawy umożliwiające Europie pełnienie roli siły napędowej strategicznych technologii przyszłości; (ii) podjąć podstawowe środki umożliwiające znaczne zacieśnienie więzów pomiędzy uniwersytetami, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami; (iii) przyczynić się do polepszenia ogólnych warunków ramowych.

2.15 W odniesieniu do polepszenia ogólnych warunków należy szczególnie zwrócić uwagę na następujące zagadnienia: (i) jednolity rynek wewnętrzny; (ii) finansowanie innowacji; (iii) własność intelektualna w XXI wieku; (iv) wsparcie dla zewnętrznych stosunków handlowych i gospodarczych przedsiębiorstw UE oraz dostęp do rynku krajów trzecich.

2.16 Ponadto w jak najszybszym możliwym terminie należy przeprowadzić analizy sektorowe, tak aby warunki specyficzne dla każdego z nich były jak najkorzystniejsze. W trakcie tego procesu należy szczególnie zwrócić uwagę na następujące elementy: (i) aspekty dotyczące MŚP; (ii) wkład w realizację strategii lizbońskiej; (iii) utworzenie sieci łączącej regiony.

3. Rola Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego

3.1 EKES zwraca uwagę na to, że konieczne jest, by wpływ innowacji na przemiany w przemyśle był jak najkorzystniejszy oraz by dysponowano wszystkimi instrumentami finansowymi i aby ich funkcjonowanie było zharmonizowane. Każdy odpowiedni produkt rynków finansowych i kapitałowych powinien być dostępny, niezależnie od tego czy został utworzony przez klasyczne przedsiębiorstwo finansowe czy przez władze publiczne regionalne, państwa członkowskiego czy przez Unię Europejską. Instrumenty finansowe muszą być dostępne w trakcie całego procesu innowacyjnego, aż do chwili zakończenia jego wdrażania oraz przy zachowaniu dbałości o to, by były one zapewnione w celu stymulowania postępu technologicznego/popytu rynkowego („push/market pull”). W kontekście tego olbrzymiego zagadnienia finansowania niniejsza opinia zajmuje się zwłaszcza jednym z kluczowych w tej dziedzinie podmiotów — grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i instrumentami z nim związanymi — Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI).

3.2 Wśród celów, które EBI i EFI sobie wyznaczyły znajdują się podniesienie wyników gospodarczych i innowacji w Europie. Z myślą o zrealizowaniu tego zamiaru, który jest przyczynkiem

do strategii lizbońskiej i europejskiej akcji na rzecz wzrostu uruchomione i rozwinięte zostaną odpowiednie mechanizmy finansowe. Inicjatywa Innowacje 2010 (i2i) to główny wkład EBI w proces mający zwiększyć innowacyjność i konkurencyjność Europy dzięki 50 miliardom euro, które zostaną pożyczone w ciągu najbliższych dziesięciu lat na wsparcie projektów inwestycyjnych w Europie w dziedzinie edukacji i kształcenia, badań, rozwoju i innowacji, zaawansowanych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (w tym usług w zakresie mediów audiowizualnych i ich treści) oraz usług za pośrednictwem internetu.

3.2.1 Na 46 miliardów euro ocenia się sumy przydzielone od roku 2000 do końca 2006 r. na wsparcie projektów w ramach i2i, co wskazuje, że cel osiągnięcia 50 miliardów euro w roku 2010 zostanie prawdopodobnie przekroczony. Poza tym, z myślą o skierowaniu środków finansowych na najnowocześniejsze i innowacyjne produkty, procedury i systemy, EBI zwiększył swe zdolności finansowania inwestycji poprzez wprowadzenie tzw. Structural Finance Facility (SFF — ustrukturyzowany mechanizm finansowania), z którego korzystanie nie jest ograniczone do celów badania i rozwoju. Chodzi tu o udzielanie wsparcia projektom i promotorom w sytuacji, gdy przedsięwzięcie wiąże się z kredytem podwyższonego ryzyka, o ile projekty te nie są działalnością inwestycyjną. Z myślą o finansowaniu działalności inwestycyjnej rozwijanej przez MŚP EBI wprowadził linie kredytowe z właściwymi pośrednikami finansowymi.

3.2.2 Ponadto przygotowuje się transakcje innowacyjne, między innymi mechanizmy oparte na zasadzie podziału ryzyka lub łączenie krajowych i regionalnych instrumentów wsparcia z produktami EBI, z myślą o sprostaniu konkretnym potrzebom MŚP. EFI działa właśnie na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw dzięki kapitałowi podwyższonego ryzyka i gwarancjom. Działalność EFI jest uzupełnieniem wsparcia udzielanego MŚP przez EBI.

3.2.3 Jeżeli chodzi o dostęp MŚP do kredytów, należy zwrócić uwagę na negatywny skutek umowy bazylejskiej II. Ogólnie rzecz biorąc, umowa ta tworzy szczególne zobowiązania dla systemu bankowego, obligując banki do ustalenia ratingu dla każdego MŚP, które ubiega się o kredyt. W celu obliczenia tego ratingu MŚP będą musiały udostępnić o wiele więcej informacji ilościowych i jakościowych. MŚP, które nie posiadają systemów informatycznych w rodzaju ERP (Enterprise Resource Planning), nie będą w stanie dostarczyć wszystkich niezbędnych informacji. Systemy ERP są bardzo drogie i większość MŚP ich nie posiada, co nie pozwala im otrzymać kredytu na korzystnych warunkach i wpływa negatywnie na ich rozwój. Komitet wzywa EBI i Komisję Europejską do zachowania czujności i monitorowania poziomu dostępu MŚP do potrzebnego im finansowania oraz związku tego dostępu ze skutkami umowy bazylejskiej II.

3.3 Pomoc, jakiej Grupa EBI udziela innowacji, pociąga za sobą nowe, odpowiednie do typu ryzyka tych operacji, sposoby finansowania oraz produkty o takich samych właściwościach. Równolegle, z myślą o zwiększeniu wartości dodanej i synergii pomiędzy różnymi instrumentami finansowymi Wspólnoty wprowadza się nowe wspólne inicjatywy Grupy EBI i Komisji poprzez partnerstwa z programami finansowanymi z budżetu

⁽²⁾ COM(2006) 604 wersja ostateczna.

⁽³⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 364/2004 z 25.2.2004 zmieniające rozporządzenia (WE) nr 70/2001, Dz.U. L 63 z 28.2.2004.

europejskiego, takimi jak siódmy program ramowy (PR 7) i program na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP). Wspólne inicjatywy tego typu nie ograniczają się do mechanizmu RSFF (Risk Sharing Finance Facility), który zostanie wprowadzony w 2007 r. ani do nowych inicjatyw podjętych przez EFI w ramach programu na rzecz konkurencyjności i innowacji. Są one jednak nadzwyczaj wyraźną ilustracją takich wspólnych działań.

3.4 Mechanizm finansowania oparty na zasadzie podziału ryzyka — RSFF (Risk Sharing Finance Facility)

3.4.1 Mechanizm RSFF jest nową i innowacyjną inicjatywą podjętą wspólnie przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny w celu stworzenia w Europie korzystnych warunków inwestowania w badania, rozwój technologiczny i demonstracje, jak i w innowacje, zwłaszcza przez sektor prywatny, poprzez wprowadzenie odpowiednich gwarancji dla kredytów przeznaczonych na bardziej ryzykowne europejskie przedsięwzięcia w zakresie innowacji. Ten nowy instrument powinien ułatwić dostęp do finansowania poprzez pożyczki na działalność pociągającą za sobą ryzyko większe od średniego, udzielone na zasadzie podziału ryzyka pomiędzy Komisję Europejską, EBI i pomysłodawców projektów badań, rozwoju i innowacji. Finansowanie udzielane przez EBI w ramach RSFF będzie dostępne dla środowiska europejskich badaczy w uzupełnieniu funduszy przydzielonych w ramach PR 7.

3.4.2 Mechanizm RSFF, który rządzi się zasadami identycznymi z istniejącymi przepisami EBI dotyczącymi SFF (*Structural Finance Facility*) — ustrukturyzowany mechanizm finansowania, podzielony jest na dwie części, z których jedna jest finansowana z udziału Komisji Europejskiej (PR 7), a druga przez EBI, a każda z nich może osiągnąć pułap miliarda euro w okresie 2007-2013. Środki podchodzące z PR 7 zostaną wykorzystane na finansowanie projektów badawczych, rozwojowych i demonstracyjnych; jeśli chodzi o środki EBI, to można je będzie również wykorzystać jako uzupełnienie finansowania projektów innowacyjnych. Zgromadzenie, poprzez obie te części, sumy mogącej osiągnąć 2 miliardy euro na cele finansowania w oparciu o kapitał podniesionego ryzyka umożliwi finansowanie na większą skalę programów badawczych, rozwojowych i innowacyjnych charakteryzujących się ryzykiem większym od średniego. Wynika z tego, że EBI powinien, w odpowiedzi na oczekiwania, być w stanie udzielić wsparcia finansowego w ramach wywołującego efekt dźwigni finansowania uzupełniającego w wysokości nawet 10 miliardów euro. RSFF ma na celu wspieranie zarówno europejskich inicjatyw badawczych takich jak Europejskie Forum Strategiczne ds. Infrastruktur Badawczych (ESFRI), europejska platforma technologiczna, wspólna inicjatywa technologiczna, czy też projektów realizowanych w ramach Europejskiej Agencji Koordynacji Badań (Eureka).

3.4.3 Funkcjonujący na zasadzie podziału ryzyka pomiędzy Wspólnotę, EBI i kredytobiorców RSFF staje się dodatkowym instrumentem finansowania badań, rozwoju i innowacji oferując w ten sposób wiele możliwości zarówno sektorowi prywatnemu, jak i środowisku badaczy uzupełniając w ten sposób bogatą ofertę istniejących już instrumentów finansowania badań, rozwoju i innowacji. RSFF daje EBI możliwość przygotowania produktów finansowych, które przeciwdziałają słabościom rynku i które odpowiadają wymogom specyficznym dla każdego sektora i są właściwe dla każdego projektodawcy, poszerzając w ten sposób grono potencjalnych beneficjentów tego finansowania. RSFF będzie instrumentem dostępnym dla wszystkich jednostek prawnych, dowolnej wielkości i o dowolnym statucie, a mianowicie dla wielkich przedsiębiorstw, przedsiębiorstw średniej wielkości (mid-caps), MŚP, organizacji badawczych, uniwer-

sytetów, struktur współpracy, wspólnych przedsiębiorstw czy spółek specjalnego przeznaczenia (*Special Purpose Vehicles*). Dzięki umowie o podziale ryzyka z sektorem bankowym RSFF przyczyni się do zwiększenia ogólnej zdolności wspierania przez podmioty finansowe działalności w zakresie badań, rozwoju i innowacji, zwłaszcza z myślą o MŚP.

3.4.4 Rada ds. Konkurencji, która obradowała w lipcu 2006 r., postanowiła na początku przyznać RSFF sumę 500 milionów euro przeciągło czas śródkresowego przeglądu siódmego programu ramowego w celu zapewnienia, że program kredytowy zostanie rozpoczęty w niedługim terminie, mając do dyspozycji w zakresie instrumentów finansowych dostateczną masę krytyczną. Przelew dodatkowej sumy 500 milionów euro do roku 2013 z budżetu wspólnotowego będzie możliwy w zależności od wyników oceny śródkresowej i oszacowania liczby prawdopodobnych wniosków o ten nowy instrument. Podczas gdy ogólne warunki dotyczące wykorzystania funduszy i zasad zarządzania RSFF (w tym kryteria kwalifikowalności, przepisy oraz podział ryzyka pomiędzy instytucje) są określone w ramach programów „Współpraca” i „Możliwości” w obrębie PR 7, szczegółowe środki mają zostać uzgodnione w ramach porozumienia dwustronnego pomiędzy Komisją Europejską a EBI, które zostało podpisane 5 czerwca 2007 r.

3.5 Pomoc EFI na rzecz innowacji

3.5.1 EFI wywiązuje się z mandatu powierzonego mu przez jego akcjonariuszy (EBI, Komisja Europejska), bądź przez strony trzecie (na poziomie państw członkowskich) w celu wspierania innowacji i finansowania MŚP zgodnie z celami Wspólnoty. Pod koniec 2006 r. wszystkie transakcje EFI osiągnęły sumę 15 miliardów euro, z czego 11,1 miliarda euro przeznaczono na gwarancje a 3,7 miliarda euro na operacje związane z kapitałem podwyższonego ryzyka.

3.5.2 Strategia lizbońska, której celem jest zwiększenie konkurencyjności Europy, jest jednym z głównych bodźców działalności EFI, który jest jedynym organem UE zajmującym się finansowaniem MŚP. Przy inwestycji równej 3,7 miliardów euro w 244 fundusze inwestycyjne, EFI przyczynił się do zmniejszenia zapóźnienia w dziedzinie innowacji oddziałując stymulująco i powodując przyznanie około 20 miliardów euro na finansowanie MŚP i nowych przedsiębiorstw o wysokiej stopie wzrostu (z czego niektóre, takie jak Skype, Bluetooth/Cambridge Silicon Radio czy Kelkoo, odniosły światowy sukces). W konkluzjach prezydencji Rady Europejskiej z marca 2005 r. stwierdza się, że Rada Europejska zachęca EFI do dywersyfikacji swej działalności dotyczącej finansowania transferów technologicznych. W 2006 r. podpisano pierwsze operacje transferu technologii dotyczące przyznawania licencji i działań typu spin-off.

3.5.3 W ramach nowych perspektyw finansowych EFI zajmie się zarządzaniem programem na rzecz konkurencyjności i innowacji (CPI) oraz będzie jednym z głównych podmiotów inicjatywy JEREMIE. Oba te programy mają na celu poprawę warunków finansowania MŚP oraz inżynierię finansową.

3.5.3.1 CPI, będąc jednym z ważniejszych instrumentów działań UE na rzecz MŚP i innowacji, dostarcza kapitału podwyższonego ryzyka (w tym poprzez finansowanie działalności dotyczącej transferu technologicznego, sieci „dobrych duchów przedsiębiorczości” — *business angels* — i innowacji ekologicznych) i odwołuje się do mechanizmów gwarancji dla MŚP.

3.5.3.2 W ramach inicjatywy JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), wspólne europejskie zasoby dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw) krajowe i regionalne władze publiczne mogą postanowić, że wolą wykorzystać zasoby pochodzące z FEDER w formie przystosowanych instrumentów finansowych odpowiadających logice rynkowej, takich jak fundusze własne, kapitał podwyższonego ryzyka, gwarancje czy kredyty. Inicjatywa JEREMIE została podjęta, by optyimizować finansowanie przez FEDER poprzez odwoływanie się do uzupełniających źródeł finansowania, korzystając jednocześnie z ułatwionego ich wprowadzania dzięki elastyczniejszym ramom prawnym. W 2007 r. zwiększenie kapitału EFI powinno uzupełnić zasoby CIP i programu JEREMIE. Ocenia się, że do roku 2013 ponad milion MŚP skorzysta z instrumentów finansowych EFI.

3.5.3.3 Wziąwszy pod uwagę, że mamy tu do czynienia z efektem mnożnikowym (np. 1 euro z budżetu wspólnotowego dzięki gwarancjom pociąga za sobą do 50 euro dla MŚP) oraz

specyficznym, potężnym efektem katalizatora w stosunku do podmiotów finansowych (zwłaszcza funduszy kapitału podwyższonego ryzyka), instrumenty finansowe Wspólnoty należy uznać za jedno z najlepszych rozwiązań proponowanych w ramach strategii lizbońskiej. Chcąc doprowadzić do wykorzystywania na większą skalę zastosowań technologicznych w ramach CIP należałoby więcej uwagi skierować na uczelnie wyższe i MŚP oraz na popularyzację działań na rzecz wyłaniania kapitału intelektualnego, zezwolenia i ich wydawanie, umowy o współpracy i na korzyści, które można z nich czerpać; b) inicjatywa JEREMIE musi gwarantować powodzenie realizacji przedsięwzięcia, podobnie jak dzieje się to w przypadku przepisów dotyczących finansowania i pomocy państwa.

3.5.4 W 2006 r. EBI i EFI zgodziły się przeprowadzić wspólną operację, która polegała zwłaszcza na połączeniu linii kredytowych EBI z gwarancjami EFI dla innowacyjnych MŚP. Prawdopodobne jest, że operacje tego typu będą kontynuowane, szczególnie w ramach inicjatywy JEREMIE.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zatrudnienie grup priorytetowych (strategia lizbońska)”

(2007/C 256/18)

Dnia 14 września 2006 r. (potwierdzono dnia 26 października 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 31 regulaminu wewnętrznego (w ramach prac EKES-u, podjętych na wniosek Rady Europejskiej z 23-24 marca 2006 r.), postanowił opracować raport informacyjny w sprawie: „Zatrudnienie grup priorytetowych (strategia lizbońska)”.

Dnia 15 marca 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił przekształcić raport informacyjny w opinię z inicjatywy własnej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Wolfgang GREIF.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 lipca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 122 głosami za — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W niniejszej opinii zwraca się uwagę na fakt, że w kategoriach ilościowych ambitne cele strategii lizbońskiej w odniesieniu do zatrudnienia zostały zrealizowane w ograniczonym zakresie i z wyraźnymi różnicami między poszczególnymi krajami, o których zawsze trzeba pamiętać. Również pod względem jakości zatrudnienia mamy do czynienia z niejednoznacznym obrazem sytuacji. Pozytywne przykłady dobrych wzorców w polityce zatrudnienia poszczególnych państw członkowskich, które zdaniem EKES-u powinno się w przyszłości systematycznie zbierać i wykorzystywać, znajdują przeciwwagę w postaci roczarujących faktów występujących w całej Unii Europejskiej:

— Jakkolwiek praca na pełen etat nadal pozostaje dominującą formą zatrudnienia w całej UE, obserwowany w ostatnich latach wzrost zatrudnienia, szczególnie wśród kobiet, jest wynikiem tworzenia miejsc pracy w niepełnym wymiarze godzin. W dalszym ciągu utrzymuje się wyraźny niedostatek miejsc pracy dla starszych pracowników, zaś w przypadku młodzieży mamy do czynienia z wyraźnym wzrostem nietypowych (niestandardowych) form zatrudnienia, w niektórych przypadkach pozbawionego ochrony prawnej i socjalnej.

— Nie nastąpiła znacząca poprawa pod względem możliwości integracji grup mniej uprzywilejowanych z rynkiem pracy

(czego dowodem jest utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia długookresowego, stosunkowo wysoka stopa bezrobocia szczególnie wśród młodzieży i pracowników niskokwalifikowanych oraz niski poziom zatrudnienia zwłaszcza starszych pracowników). Sytuacja grup marginalizowanych społecznie na rynku pracy w dalszym ciągu pozostaje wyjątkowo trudna.

1.2 Z tej perspektywy Komitet uważa za ważne, aby w kontekście toczącej się debaty na temat *flexicurity* każda ogólna definicja i wszystkie środki mające na celu zwiększenie zdolności adaptacyjnej przedsiębiorstw i pracowników zawsze wiązała się z wyższym poziomem zabezpieczenia socjalnego, aktywną polityką rynku pracy, kształceniem i szkoleniem oraz dostępem do usług socjalnych.

1.3 W odniesieniu do omówionych w niniejszej opinii grup priorytetowych na rynku pracy, EKES wzywa do tego, aby w przyszłości w ramach polityki społecznej i zatrudnienia pełniej uwzględnić następujące zagadnienia:

- środki na rzecz lepszej integracji ludzi młodych na rynku pracy, której celem jest m.in. zapewnienie im pierwszego miejsca pracy z perspektywami na przyszłość;
- lepsze zwalczanie istniejących różnych form dyskryminacji i nierównego traktowania ze względu na wiek, płeć bądź niepełnosprawność lub pochodzenie etniczne, szczególnie w zakresie dostępu do szkoleń oraz dostępu do rynku pracy i pozostawania na nim;
- zwiększenie bezpieczeństwa na rynku pracy i zapobieganie „pułapkom niepewnego zatrudnienia”, m.in. poprzez zagwarantowanie, że bezrobotni nie będą zmuszani do przyjmowania ofert pracy bez zabezpieczenia, zwalczanie zatrudnienia nierejestrowanego i przeciwdziałanie wykorzystywaniu pracowników zatrudnionych na podstawie krótkoterminowych kontraktów;
- środki mające na celu poprawę jakości miejsc pracy oraz ochronę pracowników przed dyskryminacją;
- zwiększenie inwestowania w jakość miejsc pracy i dostosowanie warunków pracy do potrzeb starszych pracowników;
- inwestycje w zakresie kształcenia i szkolenia oraz uczenia się przez całe życie, a także zmniejszenie rozbieżności występujących na rynku pracy pomiędzy oferowanymi kwalifikacjami a zapotrzebowaniem na nie;
- tam, gdzie jest to niezbędne, środki na rzecz modernizacji i poprawy zabezpieczenia społecznego w przypadku niestandardowych form zatrudnienia;
- eliminacja segmentacji rynku pracy ze względu na płeć, w szczególności za pomocą skutecznych działań na rzecz pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego (w szczególności rozbudowa instytucji wszechstronnej opieki nad dziećmi oraz form wsparcia dla osób wymagają-

cych opieki i ich rodzin, w tym całodobowych placówek dla tych osób);

- w wypadku osób sprawujących opiekę — likwidacja barier utrudniających (ponowne) wejście na rynek pracy i pozostanie na nim oraz zachęty mające na celu zwiększenie udziału ojców w obowiązkach związanych z opieką nad dziećmi;
- rozszerzenie odpowiednich zachęt i wsparcia dla przedsiębiorstw w celu zwiększenia zatrudnienia młodzieży i starszych pracowników przeżywających szczególne trudności na rynku pracy.

1.4 W odniesieniu do grup wykluczonych społecznie konieczne są następujące działania:

- tworzenie przejściowych rynków pracy oraz wykorzystanie odpowiednich zachęt dla przedsiębiorstw w celu zwiększenia zatrudnienia, a jednocześnie wspieranie zainteresowanych osób w przewyżnianiu problemów, które są przyczyną ich wykluczenia społecznego (przy czym konieczne jest wyeliminowanie niepożądanego ryzyka nadużycia zaufania, jak również zakłóceń konkurencji);
- inicjatywy w zakresie zatrudnienia w sektorze non profit, odgrywające istotną rolę zwłaszcza w dziedzinie usług publicznych; należy zapewnić odpowiednie wsparcie w ramach budżetu przeznaczzonego na politykę rynku pracy.

1.5 EKES podkreśla, że w wielu państwach UE realizacja priorytetów, o których mowa w niniejszej opinii, będzie wymagać zwiększonych wysiłków w zakresie polityki zatrudnienia i zapewnienia odpowiednich środków budżetowych na ich pokrycie.

- Wszystkie działania w zakresie aktywnej polityki rynku pracy podejmowane na szczeblu krajowym i wspólnotowym będą nieskuteczne, jeżeli nie zostaną odpowiednio uwzględnione w procesie planowania budżetowego w państwach członkowskich.
- W tym kontekście EKES dostrzega w wielu państwach rozbieżności między projektami inicjatyw w dziedzinie polityki rynku pracy przedstawianymi choćby w ramach krajowych programów reform a przeznaczonymi na nie środkami budżetowymi ⁽¹⁾.
- W krajowych programach działania należy w większym stopniu uwzględniać pozytywne doświadczenia poszczególnych państw oraz odpowiednio wykorzystywać środki z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2007-2013.

1.6 W związku z tym EKES wielokrotnie zwracał uwagę na fakt, że aby zapewnić takie środki budżetowe, konieczne są korzystne warunki makroekonomiczne, ukierunkowane na politykę gospodarczą sprzyjającą wzrostowi zmierzającą do przezwyciężenia długotrwałych kryzysów koniunktury ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Patrz również opinia EKES-u z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 195 z 18.8.2006).

⁽²⁾ Patrz sprawozdanie grupy wysokiego szczebla w sprawie przyszłości polityki społecznej w rozszerzonej Unii z maja 2004 r.

1.7 W wielu państwach członkowskich powiązane z kosztami pracy składki na ubezpieczenie społeczne urosły do takiego poziomu, że mogą mieć negatywny wpływ na tworzenie miejsc pracy. W niektórych przypadkach podjęcie pracy może być nieatrakcyjne ze względu na niewielką różnicę między dochodami z tytułu pracy po opodatkowaniu a poziomem transferów socjalnych. Należy zapobiegać tego rodzaju „pułapką bezrobocia”, nie powodując jednocześnie zagrożenia dla zabezpieczenia finansowego systemów socjalnych. W tym kontekście EKES zgadza się z zaleceniami grupy wysokiego szczebla w sprawie przyszłości polityki społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej, zgodnie z którymi należy poszerzyć bazę finansowania systemów zabezpieczenia społecznego, co umożliwi bardziej równomierne rozłożenie ciężarów składowych między poszczególnymi czynnikami produkcji, dzięki czemu odciążony zostanie czynnik pracy ⁽³⁾.

1.8 W odniesieniu do planowanego w 2008 r. przeglądu wytycznych w dziedzinie polityki zatrudnienia EKES jest zdania, że w wielu dziedzinach omówionych w niniejszej opinii konieczne jest bardziej zdecydowane określenie priorytetów i ich skonkretyzowanie.

- W tym kontekście EKES opowiada się za bardziej wiążącym określeniem celów na szczeblu europejskim, aby w ten sposób ustanowić wyraźne ramy i jednoznaczne zobowiązania dla państw członkowskich. EKES jest zdania, że kontrola wewnętrznej realizacji w państwach członkowskich wymaga przyznania Komisji ważniejszej roli w zakresie strategii zatrudnienia.
- Ponadto EKES opowiada się za dalszą poprawą w zakresie wytyczania celów, w szczególności w odniesieniu do zatrudnienia młodzieży i zwalczania bezrobocia w tej grupie (na przykład skrócenie wynoszącego sześć miesięcy okresu wymaganego w celu aktywizacji młodzieży poszukującej pracy lub miejsc kształcenia), propagowania równouprawnienia, wspierania osób niepełnosprawnych oraz integracji imigrantów.
- EKES chciałby, aby powyższe czynniki miały wpływ na opracowywanie w przyszłości takich krajowych programów reform, które byłyby bardziej ambitne w dziedzinie polityki zatrudnienia, jak również aby doszło do poprawy jakościowej w zakresie wytycznych odnoszących się do terminów, odpowiedzialności, zaangażowania środków i podstaw finansowych. W tym kontekście EKES zachęca do rozważenia sposobu, w jaki odpowiednie środki z budżetu zostaną przeznaczone na działania w zakresie aktywnej polityki rynku pracy w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do konkretnych celów.

EKES przedstawi w odrębnej opinii szczegółową analizę koniecznych dostosowań wytycznych w dziedzinie polityki zatrudnienia po 2009 r., których zarys zawiera niniejsza opinia.

2. Kontekst ogólny

2.1 W procesie przygotowań do wiosennego szczytu w 2008 r. Rada Europejska zwróciła się w konkluzjach ze swojego

posiedzenia w dniach 23-24 marca 2006 r. do EKES-u o przygotowanie „podsumowującego sprawozdania w zakresie wspierania partnerstwa na rzecz zatrudnienia i wzrostu”, a zarazem zwrócenie szczególnej uwagi na kluczowe zagadnienie „zwiększenia zatrudnienia dla priorytetowych grup społecznych”. W tym celu EKES przedkłada niniejszą opinię z inicjatywy własnej, sporządzoną z uwzględnieniem ekspertów krajowych rad społeczno-gospodarczych.

2.2 EKES stale podkreśla, że wzrost konkurencyjności i równoważony wzrost gospodarczy w ramach strategii lizbońskiej nie są celem samym w sobie, lecz mają przyczyniać się do zmniejszenia wysokiej stopy bezrobocia w UE, wspierania pełnego zatrudnienia, zapewnienia stabilniejszej podstawy systemom zabezpieczenia społecznego oraz ochrony przed wykluczeniem społecznym ⁽⁴⁾.

2.3 W tym kontekście w dziedzinie polityki zatrudnienia strategia lizbońska powinna być źródłem nowych bodźców dla europejskiej polityki zatrudnienia i dzięki temu zwiększać wskaźniki zatrudnienia oraz podnosić jakość pracy. Strategia lizbońska nie jest ukierunkowana wyłącznie na zwiększenie zatrudnienia. Jej celem jest również poprawa jakości miejsc pracy. Inwestycjom w kapitał ludzki, badania, technologie i innowacje słusznie przypisuje się takie samo znaczenie, jak działaniom w zakresie polityki rynku pracy i polityki strukturalnej ⁽⁵⁾.

2.4 W niniejszej opinii EKES skoncentruje się na analizie tendencji występujących na europejskim rynku pracy oraz na zaleceniach politycznych dla tych grup docelowych, w sprawie których Rada w ostatnim okresie wielokrotnie wzywała państwa członkowskie do pilnego ustanowienia szczególnych środków w celu:

- poprawy sytuacji młodzieży na rynku pracy i znacznego obniżenia stopy bezrobocia wśród młodzieży;
- realizacji strategii aktywnego starzenia się, aby osoby starsze mogły dłużej pozostać czynne zawodowo;
- zdecydowanego wspierania zatrudnienia kobiet oraz umożliwienia zarówno kobietom, jak i mężczyznom lepszego godzenia życia zawodowego z życiem prywatnym;
- integracji osób niepełnosprawnych oraz wspierania ich długotrwałego pozostawania na rynku pracy;
- poprawy wskaźników zatrudnienia i perspektyw zatrudnienia dla imigrantów i mniejszości etnicznych.

2.5 W odniesieniu do tych grup docelowych EKES proponuje pakiet odpowiednich prewencyjnych i aktywnych środków integracji i reintegracji, które należy w większym stopniu uwzględnić w polityce rynku pracy i zatrudnienia państw członkowskich. Omówione zostanie również zagadnienie grup wykluczonych społecznie, które często pozostają wyłączone z rynku pracy. Na tej podstawie zostaną przedstawione zalecenia w zakresie polityki, dotyczące m.in. przeglądu obowiązujących wytycznych odnoszących się do polityki zatrudnienia przed wiosennym szczytem w 2008 r.

⁽⁴⁾ Patrz również m.in. opinia rozpoznawcza EKES-u z dnia 13 września 2006 r. w sprawie jakości życia zawodowego, wydajności oraz zatrudnienia w kontekście globalizacji i przemian demograficznych, sprawozdawca: Ursula ENGELLEN-KEFER (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

⁽⁵⁾ Patrz również m.in. opinia EKES-u z inicjatywy własnej z dnia 9 lutego 2005 r. w sprawie: „Polityka zatrudnienia: rola EKES-u po rozszerzeniu UE i w kontekście procesu lizbońskiego”, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 221 z 8.9.2005).

⁽³⁾ Tamże.

3. Stopa zatrudnienia, bezrobocie i zatrudnienie — stan obecny ⁽⁶⁾

3.1 W latach 2005-2006 odnotowano w UE, po raz pierwszy od 2001 r., wzrost zatrudnienia i jednocześnie znaczny spadek stopy bezrobocia (z 9,0 % w 2004 r. do 7,9 % w 2006 r.). Wzrost stopy zatrudnienia kobiet o 0,6 % odróżnia się wyraźniej od stagnacji notowanej w poprzednich latach, niż ma to miejsce w przypadku mężczyzn. Ta pozytywna tendencja utrzymywała się w 2007 r. ⁽⁷⁾.

3.2 Z drugiej strony należy jednak uwzględnić poniższe, mniej optymistyczne fakty:

- Postępy w zakresie osiągnięcia celów pośrednich z Lizbony i ze Sztokholmu następują powoli i nie zostały osiągnięte w 2005 r. ani w kontekście planowanej ogólnej stopy zatrudnienia na poziomie 67 % (63,8 % w 2005 r.), ani w odniesieniu do planowanej stopy zatrudnienia kobiet wynoszącej 57 % (56,3 % w 2005 r.). Staje się coraz bardziej oczywiste, że cele określone na 2010 r. nie zostaną osiągnięte w wielu państwach członkowskich ani ogólnie w całej Wspólnocie.
- Mimo że praca w pełnym wymiarze godzin pozostaje dominującą formą zatrudnienia w UE, należy zauważyć, że obserwowany w ostatnich latach wzrost zatrudnienia — w szczególności w odniesieniu do kobiet — w znacznej mierze wynika ze zwiększenia się liczby miejsc pracy w niepełnym wymiarze godzin (co odpowiada zdecydowanie mniejszemu wzrostowi, jeżeli chodzi o ekwiwalent pełnego czasu pracy, a w niektórych państwach członkowskich oznacza wręcz spadek).
- W ostatnich latach najbardziej widoczny wzrost zatrudnienia nastąpił w grupie osób starszych. Mimo to wskaźnik zatrudnienia osób starszych jest wyraźnie niższy od docelowego (dla osób w wieku 55-64 lat przeciętna w 2005 r. wyniosła zaledwie 42,5 %). Jedynie 9 państw członkowskich osiągnęło założony cel wynoszący 50 % (istnieją duże różnice między mężczyznami a kobietami: cel w odniesieniu do mężczyzn osiągnęło 17 państw, zaś w przypadku kobiet — zaledwie 4: Estonia i państwa skandynawskie).
- W roku 2005 r. średnia stopa bezrobocia wśród młodzieży w UE-25, wynosząca 18,5 %, utrzymywała się na poziomie dwukrotnie wyższym od ogólnej stopy bezrobocia.
- Mimo ogólnej poprawy w kilku państwach członkowskich, w szczególności w tych, w których występuje bardzo wysoka stopa bezrobocia, w skali ogólnoeuropejskiej pozostaje ona na wysokim poziomie niemalże 8 %, a w niektórych krajach nawet odnotowała wzrost.
- Pomiędzy regionami niektórych państw członkowskich nadal utrzymują się duże różnice pod względem wskaźników zatrudnienia (szczególnie pod względem ekwiwalentów pełnego czasu pracy). Obecnie w 27 państwach członkowskich UE liczba osób żyjących w regionach, w których stopa bezrobocia przekracza 15 %, znacznie wzrosła na skutek kolejnych etapów rozszerzenia.

— Sytuacja grup marginalizowanych społecznie na rynku pracy w dalszym ciągu pozostaje wyjątkowo trudna.

Powyższe tendencje na rynku pracy wskazują na to, że mimo częściowej poprawy droga do osiągnięcia ambitnych celów strategii lizbońskiej w dziedzinie zatrudnienia wciąż jest daleka.

3.3 Ponadto w dziedzinie zatrudnienia zaobserwować można następujące charakterystyczne cechy i tendencje, pod względem skali znacznie różniące się między poszczególnymi krajami i sektorami:

- Nie nastąpiła znacząca poprawa pod względem możliwości integracji z rynkiem pracy grup mniej uprzywilejowanych (czego dowodem jest utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia długookresowego, stosunkowo wysoka stopa bezrobocia szczególnie wśród młodzieży i pracowników niskokwalifikowanych oraz niski poziom zatrudnienia zwłaszcza starszych pracowników).
- Jakkolwiek nadal dominuje zatrudnienie w ramach tradycyjnego stosunku pracy, statystyki wskazują na wyraźny wzrost nietypowych (niestandardowych) form zatrudnienia, w niektórych przypadkach pozbawionego odpowiedniej ochrony prawnej i socjalnej. Zwiększa się ogólnie udział umów o pracę zawieranych na czas określony, przy czym w szczególnie dużym stopniu dotyczy to młodzieży. Można zaobserwować znaczny wzrost udziału umów-zleceń i umów o dzieło, pracy o charakterze tymczasowym, pracy w niepełnym wymiarze godzin, fikcyjnego samozatrudnienia ⁽⁸⁾ oraz mniej korzystnych stosunków pracy gwarantujących mniejsze prawa socjalne, przy czym sytuacja jest silnie zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Mamy ogólnie do czynienia ze wzrostem niepewności, zwłaszcza w przypadku grup znajdujących się w gorszym położeniu. Wspomniane formy zatrudnienia mogą być traktowane jako „pomost” do tradycyjnego rynku pracy jedynie w sytuacji, gdy wybiera się je dobrowolnie i gdy towarzyszy im pewien rodzaj zabezpieczenia społecznego.
- W wielu państwach członkowskich zwiększyła się niepewność zatrudnienia, przede wszystkim w odniesieniu do grupy pracowników o niskich kwalifikacjach, w szczególności osób, które przerwały edukację szkolną, oraz osób bez wykształcenia zawodowego. Wejście na rynek pracy oraz ponowne podjęcie zatrudnienia po okresie bezrobocia są w tym przypadku szczególnie trudne na skutek braku równowagi między kwalifikacjami poszukiwanymi a oferowanymi.
- Osoby sprawujące opiekę nadal mają trudności ze znalezieniem stabilnej i satysfakcjonującej pracy.
- Osoby niepełnosprawne nadal w dużej mierze należą do grupy osób wykluczonych z rynku pracy. Według najnowszych europejskich danych, czynnych zawodowo jest zaledwie 40 % osób niepełnosprawnych. Jeszcze bardziej niepokojące są dane dotyczące osób o znacznym stopniu niepełnosprawności.

⁽⁶⁾ Patrz poszczególne wykresy w załączniku.

⁽⁷⁾ Zatrudnienie w Europie w 2006 r. (*Employment in Europe 2006*).

⁽⁸⁾ Patrz Zielona księga „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku” COM(2006) 708 wersja ostateczna.

- Ponadto istnieje liczna grupa osób marginalizowanych z powodu uzależnień, nadmiernego zadłużenia lub bezdomności, a włączenie ich w rynek pracy wymaga szczególnych działań w zakresie integracji społecznej.
- W większości państw członkowskich warunki pracy i szanse na rynku pracy dla imigrantów i osób o takim pochodzeniu są bardziej niepewne niż dla reszty społeczeństwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na Romów, którzy po rozszerzeniu UE o Bułgarię i Rumunię stali się najliczniejszą mniejszością Europy, a ich sytuacja na rynku pracy (stopa bezrobocia sięgająca nawet 70-90 %) jest z wielu przyczyn szczególnie niepokojąca. EKES sporządzi w tym zakresie odrębną opinię z inicjatywy własnej.

3.4 Zwiększanie się sektora nieformalnego, charakteryzującego się niepewnymi warunkami zatrudnienia i często niskimi dochodami pracowników, grozi długotrwałym obniżeniem kwalifikacji grup, którym nie uda się przejść na normalny rynek pracy. Ta tendencja, którą trudno ująć w ramy czasowe, wiąże się nie tylko z dużą niepewnością wśród objętych nią osób, ale prowadzi również do dużych strat podatkowych, stanowi również zagrożenie dla trwałości potencjału produkcyjnego UE.

4. Ustanowienie ram dla wzrostu oraz zwiększenia i poprawy jakości zatrudnienia

4.1 Od wielu lat dominującą rolę odgrywają europejskie zalecenia w zakresie polityki, w myśl których za problemy na rynku pracy odpowiedzialne są strukturalne problemy instytucji tego rynku. W wielu państwach UE główny nacisk w zakresie polityki zatrudnienia kładziono jednostronnie na eliminację ogólnych standardów prawa pracy, zaostrzenie wymogów, ograniczenie świadczeń socjalnych oraz stworzenie bardziej elastycznych stosunków pracy.

4.2 Jednocześnie w wielu krajach w niewystarczającym stopniu wprowadzano środki aktywnej polityki rynku pracy, obejmujące np. zwiększanie szans zatrudnienia, likwidację deficytów kwalifikacji oraz programy priorytetowe ukierunkowane na integrację grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, jakkolwiek niektóre z tych krajów, dotąd przeznaczające w tej dziedzinie niewiele środków, zwiększyły te wydatki od roku 1995. W ostatnich latach w większości krajów, dla których dostępne są dane, udział „aktywnych” wydatków w całości wydatków na działania w zakresie polityki rynku pracy (wsparcie „pasywne” i „aktywne”) nawet się zmniejszył. Sprawą wielkiej wagi jest zapewnienie współmiernych do skali wyzwań środków na prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy, a jednocześnie zwiększenie efektywności środków polityki rynku pracy oraz nakierowanie ich na odpowiednie grupy docelowe.

4.3 W tym kontekście EKES wielokrotnie zwracał już uwagę, że środki i reformy strukturalne w dziedzinie polityki rynku pracy mogą być skuteczne jedynie w korzystnych warunkach makroekonomicznych, ukierunkowanych na przezwyciężenie długotrwałego kryzysu koniunktury oraz na stabilny wzrost (*). W tym celu konieczne jest zobowiązanie się na szczeblu

krajowym i wspólnotowym do prowadzenia ukierunkowanej na wzrost polityki gospodarczej, której towarzyszyć będą odpowiednie warunki w zakresie polityki pieniężnej, fiskalnej i gospodarczej:

- Europejski Bank Centralny, zgodnie ze swoim mandatem wynikającym z traktatu, szczególnie w ramach prowadzonej przez siebie polityki stopy procentowej, powinien po osiągnięciu stabilności cenowej przyczyniać się do wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia. Znaczące zwiększenie zatrudnienia można uzyskać jedynie dzięki stałemu wzrostowi gospodarczemu przewyższającym średniookresowy wzrost wydajności produkcji.
- W tym celu konieczne jest wykorzystanie zwiększonego pola manewru w ramach zreformowanego paktu na rzecz stabilności i wzrostu, aby w ten sposób umożliwić państwom UE stosowanie środków polityki antycyklicznej, jak również zapewnić większą swobodę w zakresie budżetu w celu przeprowadzenia akceptowalnych społecznie reform strukturalnych oraz odpowiedni poziom inwestycji publicznych.

Cele strategii lizbońskiej wskazują kierunek, w jakim powinny płynąć inwestycje: rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej i transportowej, ochrona klimatu, przyspieszenie badań i rozwoju, powszechna opieka nad dziećmi, wspieranie kształcenia i szkolenia, aktywna polityka rynku pracy i poprawa jakości miejsc pracy. W tym celu należy opracować takie krajowe programy reform, które razem stworzą ogólnoeuropejski skoordynowany program na rzecz wzmocnienia wzrostu gospodarczego, do którego wkład wniosą wszystkie zainteresowane podmioty na szczeblu krajowym i wspólnotowym.

5. Skuteczne zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży

5.1 Kwestia bezrobocia wśród młodzieży wciąż pozostaje newralgicznym zagadnieniem w dziedzinie polityki zatrudnienia UE. We wszystkich państwach UE stopa bezrobocia młodzieży jest wyższa od przeciętnej stopy bezrobocia, a w wielu państwach członkowskich jest ona co najmniej dwukrotnie wyższa niż w całej gospodarce. W niektórych państwach UE-15, a także w kilku nowych państwach członkowskich, sytuacja jest jeszcze trudniejsza. W niektórych państwach członkowskich niepewność zatrudnienia wzrosła nawet w grupie legitymującej się wyższymi kwalifikacjami.

5.2 Wejście na rynek pracy coraz częściej odbywa się poprzez alternatywne formy zatrudnienia, charakteryzujące się mniej pewnymi warunkami w zakresie praw pracowniczych i socjalnych. Coraz bardziej zaciera się granica między pracą w formalnym kształcie a szarą strefą. Dla niektórych grup młodzieży, szczególnie o niższych kwalifikacjach, korzeniach imigranckich oraz dla osób ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, przejście do stałego zatrudnienia staje się coraz trudniejsze. Niebezpieczeństwo pozostania na uboczu społeczności pracującej wzrasta szczególnie wtedy, gdy jednocześnie występuje kilka spośród wymienionych cech.

(*) Patrz m.in. opinia EKES-u z 11.12.2003 „Główne zarysy polityki gospodarczej na lata 2003-2005”, sprawozdawca: Thomas DELAPINA (Dz.U. C 80 z 30.3.2004) oraz opinia EKES-u z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 195 z 18.8.2006).

5.3 Celem jest stworzenie możliwie wielu młodym ludziom innych perspektyw na przyszłość niż niepewność zatrudnienia. Kwestia ta ma również aspekt demograficzny: sytuacja ekonomiczna młodych ludzi ma znaczący wpływ na ich gotowość do założenia rodziny. W tym kontekście z zadowoleniem należy przyjąć wiosenne sprawozdanie Komisji Europejskiej, w którym wzywa ona do zintensyfikowania aktywnych środków polityki rynku pracy innych niż dalsze podnoszenie kwalifikacji, w szczególności zaś podkreśla konieczność zdecydowanie wcześniejszego wspierania młodzieży szukającej pracy oraz przezwyciężania problemów strukturalnych w przechodzeniu z etapu nauki do zatrudnienia.

5.4 Pozytywnymi przykładami mogą tu być sprawdzone modele łączenia ukierunkowanych na pracę zawodową i zapotrzebowanie przedsiębiorstw systemów kształcenia z edukacją szkolną, istniejące w niektórych państwach członkowskich (w Niemczech, Austrii, częściowo w Holandii). Liczne opracowania podkreślają jakość tej tzw. podwójnej edukacji zawodowej i przypisują jej duże znaczenie, jeżeli chodzi o ułatwianie przechodzenia z etapu szkolnego do aktywności zawodowej, a zatem zmniejszanie różnicy między stopą bezrobocia wśród młodzieży a ogólną stopą bezrobocia.

5.5 Aktywne i prewencyjne środki w zakresie kształcenia i szkolenia młodzieży w celu zwiększenia ich szans na zatrudnienie to m.in. ⁽¹⁰⁾:

- zapewnienie wysokiej jakości edukacji, od szkół podstawowych po szkolenie zawodowe i szkolenie w miejscu pracy, w celu ułatwienia możliwie bezproblemowego wejścia na rynek pracy i utrzymania się na nim, przy czym obowiązki w tej dziedzinie ciąży nie tylko na sektorze publicznym, ale również na sektorze prywatnym;
- wczesna aktywna opieka nad młodzieżą poszukującą instytucji szkoleniowych i miejsc pracy (w razie konieczności już po 4 miesiącach), intensyfikacja programów priorytetowych oraz indywidualne wspieranie i doradztwo w celu integracji grup przeżywających problemy, takich jak np. młodzież długotrwale bezrobotna oraz osoby, które przerwały kształcenie lub szkolenie, m.in. za pomocą nienastawionych na zysk programów zatrudnienia i wspierania edukacji;
- rozbudowa powszechnych, łatwo dostępnych opcji doradztwa zawodowego i punktów informacyjnych dla młodzieży na wszystkich poziomach edukacji; odpowiednie podnoszenie kwalifikacji i zapewnienie zasobów ludzkich w instytucjach zarządzających rynkiem pracy;
- likwidacja istniejących rozbieżności między kwalifikacjami oferowanymi a poszukiwanymi na rynku pracy; podniesienie wydajności podstawowych systemów kształcenia (m. in. zmniejszenie liczby osób przerywających edukację szkolną, walka z analfabetyzmem) oraz zwiększenie możliwości przechodzenia z edukacji szkolnej do kolejnych

⁽¹⁰⁾ Patrz również opinie EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady w sprawie polityk europejskich dotyczących młodzieży „Wychodzenie naprzeciw obawom młodych ludzi w Europie — wprowadzanie w życie europejskiego paktu na rzecz młodzieży i wspieranie aktywnego obywatelstwa” z dnia 26 października 2005 r., sprawozdawca: Jillian VAN TURNHOUT (Dz.U. C 28 z 3.2.2006); opinia EKES-u dotycząca komunikatu Komisji w sprawie agendy społecznej z dnia 13 lipca 2005 r., sprawozdawca: Ursula ENGELÉN-KEFER (Dz.U. C 294 z 25.11.2005); opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE), sprawozdawca: Henri MALOSSE (Dz.U. C 286 z 17.11.2005).

etapów szkolenia zawodowego; zlikwidowanie segregacji ze względu na płeć w doradztwie zawodowym;

- wdrożenie środków mających na celu zagwarantowanie, że umowy o pracę na czas określony oraz miejsca pracy o obniżonym poziomie ochrony socjalnej są dla młodzieży jedynie przejściowym rozwiązaniem.

6. Lepsze perspektywy integracji imigrantów

6.1 W większości państw UE nie nastąpiły prawie żadne zmiany w odniesieniu do dyskryminacji imigrantów i członków ich rodzin na rynku pracy. Nadal częściej niż pozostałe grupy społeczne pracują oni w sektorach o niskich zarobkach i złych warunkach pracy, są zdecydowanie bardziej zagrożeni bezrobociem i w dużej mierze trwają w warunkach zatrudnienia charakteryzujących się niskim zabezpieczeniem, znacznymi zagrożeniami zdrowotnymi, brakiem bezpieczeństwa oraz (w niektórych krajach) ograniczoną ochroną w ramach układów zbiorowych pracy.

6.2 Niepokojące jest zwłaszcza „dziedziczenie” takiej niepewnej pozycji na rynku pracy przez kolejne pokolenia imigrantów, również na skutek znacząco gorszej sytuacji, jeśli chodzi o wykształcenie. W większości państw członkowskich młodzież z rodzin imigrantów zalicza się do grup, które charakteryzuje największa niepewność zatrudnienia oraz najwyższe ryzyko znalezienia się na uboczu normalnego rynku pracy.

6.3 EKES wielokrotnie podkreślał, że szczególnie z uwagi na tendencje demograficzne w UE uważa imigrację pracowniczą za konieczną, i wskazywał na odpowiednie pozytywne przykłady w wielu państwach członkowskich, np. w Hiszpanii czy Irlandii. Jednakże imigracja taka powinna być zawsze powiązana z perspektywami odpowiedniej polityki integracyjnej w państwach członkowskich, przede wszystkim w zakresie zatrudnienia ⁽¹¹⁾. Sytuacja w zakresie imigracji znacznie różni się pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, podobnie jak działania podejmowane w zakresie polityki integracyjnej, m.in. w dziedzinie polityki rynku pracy i edukacji. Państwa członkowskie powinny poświęcać szczególną uwagę sytuacji osób starających się o azyl, które często znajdują się w zdecydowanie gorszej sytuacji.

6.4 Priorytety mające na celu lepszą integrację imigrantów:

- zwrócenie szczególnej uwagi na indywidualne wsparcie (przed)szkolne oraz wczesne inwestowanie w kwalifikacje językowe i zawodowe, zapobieganie gorszemu traktowaniu imigrantów w momencie rozpoczynania przez nich działalności zawodowej (przede wszystkim poprzez możliwie wczesne przezwyciężenie barier językowych) oraz ułatwienia dla imigrantów w procesie uznawania zagranicznych dyplomów;

⁽¹¹⁾ Patrz również opinia EKES-u z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

- uwzględnianie problematyki integracji w ogólnej polityce społecznej i polityce rynku pracy (m.in. poprawa kompetencji międzykulturowych w administracji i instytucjach zarządzających rynkiem pracy, jak również wspieranie przedsiębiorstw, w szczególności MŚP); odpowiednie środki finansowe na szczeblu krajowym i unijnym na działania wspierające integrację;
- likwidacja barier instytucjonalnych oraz dyskryminacji w dostępie do rynków pracy państw członkowskich (np. skrócenie okresu oczekiwania na uzyskanie pozwolenia na pracę, zwłaszcza w przypadku osób starających się o azyl ⁽¹²⁾) oraz przeciwdziałanie dumpingowi płacowemu, a jednocześnie wzmocnienie perspektyw integracyjnych w europejskiej polityce migracyjnej (przeciwdziałanie takiej polityce imigracyjnej, która utrudnia integrację poprzez wspieranie imigracji tymczasowej i związanych z nią niepewnych form zatrudnienia i marginalizacji);
- poprawa gromadzenia danych odnoszących się do zależności między pochodzeniem imigracyjnym a segregacją i dyskryminacją na rynku pracy ⁽¹³⁾;
- działania zapobiegawcze i sankcje oraz partnerstwa między partnerami społecznymi a władzami publicznymi na szczeblu krajowym, służące zwalczaniu nielegalnego zatrudnienia, w celu przeciwdziałania dumpingowi socjalnemu i zniekształceniom konkurencji, w szczególności w zakresie transgranicznego przepływu pracowników.

7. Wykorzystanie możliwości zatrudnienia osób starszych

7.1 Zasadniczą odpowiedzią na wyzwania demograficzne może być jedynie ukierunkowana polityka wzrostu i zwiększanie zatrudnienia. Niezbędny potencjał siły roboczej jest już w odpowiedniej mierze dostępny. Mimo to w skali całej UE potencjał zatrudnienia starszych pracowników (w wieku powyżej 55 lat) nadal nie jest dostatecznie wykorzystany.

7.2 Zagrożenie bezrobociem długookresowym wzrasta gwałtownie wraz z wiekiem. W UE-25 stopa bezrobocia długookresowego w przypadku starszych pracowników (50-64 lat) wynosi średnio ponad 60 %. W tym kontekście należy zadbać o stworzenie osobom starszym rzeczywistej szansy na znalezienie zatrudnienia i jego utrzymanie w długim okresie.

7.3 Ważnymi przyczynami przedwczesnego wycofywania się z aktywności zawodowej jest pogorszenie się stanu zdrowia wskutek uciążliwych warunków pracy, duża intensywność pracy, przedterminowe zwolnienia starszych pracowników, brak możliwości dalszego szkolenia oraz brak możliwości (ponownego) zatrudnienia. Wysiłki zmierzające do podniesienia stopy zatrudnienia osób starszych przede wszystkim za pomocą interwencji

w systemach zabezpieczenia emerytalnego, skutkujące pogorszeniem dostępu i uprawnień do świadczeń, są skazane na niepowodzenie.

7.4 Tylko świadoma polityka „aktywnego starzenia się”, uwzględniająca szerokie możliwości uczestnictwa w programach kształcenia oraz uczenia się przez całe życie, może doprowadzić do trwałego wzrostu stopy zatrudnienia osób starszych. Skuteczne modele funkcjonujące w państwach nordyckich (przede wszystkim zintegrowany pakiet środków w ramach krajowego programu działania na rzecz osób starszych w Finlandii) ukazują akceptowalny społecznie sposób, w jaki z pomocą partnerów społecznych można stworzyć dla osób starszych funkcjonujący rynek pracy, który charakteryzuje się wysoką stabilnością zatrudnienia oraz dużymi możliwościami i wysoką stopą zatrudnienia w ramach tej grupy.

7.5 Kluczowymi aspektami konsekwentnych zmian na rzecz środowiska pracy uwzględniającego osoby starsze są ⁽¹⁴⁾:

- kompleksowe doradztwo i opieka nad osobami szukającymi pracy oraz aktywne wsparcie ze strony pośredników (m.in. subsydiowanie zatrudnienia, pomoc integracyjna, charytatywne projekty socjalne) oraz — o ile to konieczne — działania rehabilitacyjne służące długotrwałej reintegracji; odpowiednie środki finansowe w dziedzinie aktywnej polityki rynku pracy, gwarantujące instytucjom zarządzającym rynkiem pracy bezpieczeństwo długoterminowego planowania;
- stworzenie akceptowalnych społecznie zachęt do późniejszego przechodzenia na emeryturę oraz — tam, gdzie to możliwe lub pożądane — rozbudowanie atrakcyjnych modeli płynnego przejścia z aktywności zawodowej na emeryturę w ramach publicznych systemów emerytalnych (m.in. dalszy rozwój możliwości pracy osób starszych w niepełnym wymiarze godzin);
- środki umożliwiające dłuższą aktywność zawodową zarówno w aspekcie fizycznym, jak i psychicznym, przede wszystkim zmniejszenie presji ze strony pracodawców na osiąganie określonych wyników oraz ustalanie warunków pracy z uwzględnieniem aspektu wieku (m.in. zachęty do zwiększenia zakresu ochrony zdrowia w miejscu pracy, tworzenia powszechnych programów zakładowych służących wspieraniu zdrowia i programów medycyny prewencyjnej oraz do zapewnienia ochrony pracowników);
- większy udział osób starszych w szkoleniach (podnoszenie kwalifikacji osób po 40. roku życia, zachęty służące uzupełnieniu braków związanych z udziałem w szkoleniach wewnątrzzakładowych, szczególnie dla osób o niskich kwalifikacjach);

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u z 28 listopada 2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich, sprawozdawca: Dario MENGOZZI (Dz.U. C 48 z 21.2.2002).

⁽¹³⁾ Eurostat opracowuje aktualnie moduł *ad hoc* w sprawie sytuacji migrantów i ich bezpośrednich potomków na rynku pracy. Dane zostaną zebrane w 2008 r. Celem modułu jest lepsze uwzględnienie osób obcego pochodzenia w europejskim badaniu dotyczącym siły roboczej.

⁽¹⁴⁾ Patrz również opinia EKES-u z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie zwiększenia zatrudnienia starszych pracowników i wydłużenia wieku odchodzenia z rynku pracy, sprawozdawca: Gérard DANTIN (Dz.U. C 157 z 28.6.2005).

— działania mające na celu uświadomienie starszym pracownikom ich wartości (uznanie wartości doświadczenia i przekazanie kompetencji zdobytych w życiu zawodowym młodszemu pracownikowi) oraz doradztwo i wsparcie dla przedsiębiorstw, szczególnie MŚP, w długoterminowym planowaniu personelu i rozwijaniu form organizacji pracy uwzględniającej aspekt wieku.

8. Poprawa w zakresie zatrudniania kobiet

8.1 Chociaż w ostatnich 30 latach różnica w formalnym poziomie kwalifikacji między kobietami a mężczyznami znacznie się zmniejszyła, nadal powszechny jest brak równych możliwości na rynku pracy. Kobiety nadal pracują głównie w tradycyjnych sektorach usługowych i przemysłowych, charakteryzujących się wysokim udziałem zatrudnienia kobiet. Mają zdecydowanie mniejsze możliwości wykorzystania w miejscu pracy kwalifikacji uzyskanych w toku kształcenia. W porównaniu z mężczyznami, kobiety wciąż napotykały nieporównywalnie większe trudności w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego.

8.2 Udział zatrudnienia kobiet w niepełnym wymiarze godzin jest we wszystkich grupach wiekowych dużo wyższy niż w przypadku mężczyzn. Choć z zadowoleniem należałoby przyjąć wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin, o ile jest on wynikiem wolnego wyboru i nie zamyka perspektyw w odniesieniu do dochodów i szans na rynku pracy, w większości państw członkowskich zatrudnienie to nadal stanowi główny czynnik segmentacji rynku pracy ze względu na płeć.

8.3 Wciąż utrzymują się duże różnice w dochodach między kobietami a mężczyznami w prawie wszystkich grupach zawodowych, niezależnie od statusu na rynku pracy. Szczególnie negatywny wpływ na perspektywy awansu, wynagrodzenie oraz świadczenia socjalne mają długoterminowe przerwy w aktywności zawodowej, spowodowane obowiązkami rodzicielskimi i sprawowaniem opieki. Podczas gdy mężczyźni mogą liczyć na progresję wynagrodzenia wraz z wiekiem, dochody kobiet przestają rosnąć dokładnie w tych grupach wiekowych, w których ze względu na wychowywanie dzieci przerywają one aktywność zawodową lub przechodzą na zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin.

8.4 Szczególnie na przykładzie Danii lub Szwecji można zaobserwować, że tak być nie musi, a włączanie problematyki równego traktowania kobiet i mężczyzn do głównego nurtu polityki rynku pracy może być czymś więcej niż jedynie pustym hasłem. Różnice w dochodach są tu o wiele mniejsze, a wskaźniki zatrudnienia kobiet i udział placówek opiekujących się dziećmi — szczególnie w odniesieniu do dzieci poniżej 2. roku życia — o wiele wyższe niż w pozostałych państwach członkowskich UE. Kolejny pozytywny przykład stanowi Holandia, gdzie występuje wysoka stopa zatrudnienia kobiet oraz wysoka stopa zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, które w większości przypadków jest wynikiem wolnego wyboru.

8.5 Główne sposoby rozwiązywania problemów strukturalnych związanych z zatrudnieniem kobiet ⁽¹⁵⁾:

⁽¹⁵⁾ Patrz również opinia EKES-u z dnia 13 września 2006 r. w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010”, sprawozdawca: Grace ATTARD (Dz.U. C 318 z 23.12.2006) oraz opinia EKES-u z dnia 29 września 2005 r. w sprawie ubóstwa kobiet w Europie, sprawozdawca: Brenda KING (Dz.U. C 24 z 31.1.2006).

— środki mające na celu likwidację dyskryminacji istniejącej na rynku pracy oraz strukturalnych przyczyn występowania różnic w dochodach, uzależnionych od płci, w szczególności wspieranie indywidualnego zabezpieczenia społecznego kobiet, przede wszystkim za pomocą środków eliminujących mniej korzystne zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, które nie gwarantuje zabezpieczenia, oraz zapewniających poprawę uregulowań w zakresie takiego zatrudnienia (np. rozszerzenie prawa do tego rodzaju zatrudnienia na rodziców objętych uprawnieniem do powrotu do zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin, uzupełnienie luk w zakresie uczestnictwa w wewnętrznych programach szkolenia);

— znaczne poszerzenie zakresu powszechnie dostępnej opieki za przystępną cenę, charakteryzującej się wysoką jakością i obejmującej placówki dla dzieci w wieku szkolnym i dzieci młodszych, ułatwiającej pogodzenie aktywności zawodowej z życiem rodzinnym; wsparcie efektywnego propagowania partnerskiego podziału obowiązków rodzicielskich (przede wszystkim zachęty służące zwiększeniu udziału ojców);

— eliminacja środków w zakresie polityki rodzinnej zachęcających do rezygnacji z aktywności zawodowej lub do dłuższych przerw, powodujących mniejsze szanse na powrót na odpowiednich warunkach; zasiłki wypłacane w okresie urlopu rodzicielskiego nie mogą w sposób negatywny wpływać na dochód, nie mogą stanowić zachęty do rezygnacji przez kobietę z pracy zawodowej ani tworzyć nowych barier dla partnerskiego podziału obowiązków związanych z opieką nad dziećmi;

— środki polityki rynku pracy wspierające powrót do zatrudnienia po urlopie rodzicielskim (w tym wsparcie dla osób podejmujących pracę na własny rachunek) oraz środki przeciwdziałające spadkowi kwalifikacji i dochodów (m.in. elastyczne modele dalszego szkolenia w okresie urlopu wychowawczego lub kontynuacji zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze godzin);

— ustalanie czasu pracy z uwzględnieniem potrzeb rodziny (m.in. umożliwienie rodzicom dzieci w wieku szkolnym i młodszych współdecydowania o czasie pracy, umowy dotyczące telepracy oraz stworzenie osobom sprawującym opiekę prawną możliwości zatrudnienia w elastycznym systemie czasu pracy).

9. Poprawa możliwości osób niepełnosprawnych na rynku pracy

9.1 Osoby niepełnosprawne nadal w dużej mierze należą do grupy osób wykluczonych z rynku pracy. Jest bardziej prawdopodobne, że niepełnosprawni pracownicy będą musieli zadowolić się niskopłatną pracą oraz będą dyskryminowani pod względem dostępu do szkoleń i awansu zawodowego. Z uwagi na fakt, że 15 % ludności UE w wieku produkcyjnym cierpi na jakąś formę niepełnosprawności, a jednocześnie stopa zatrudnienia w tej grupie utrzymuje się na niskim poziomie, podniesienie tego wskaźnika stanowiłoby znaczny wkład w realizację celów strategii lizbońskiej.

9.2 W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje dokument Komisji „Uwzględnienie problematyki niepełnosprawności w europejskiej strategii zatrudnienia”⁽¹⁶⁾, który jest dobrym punktem wyjścia do poprawy sytuacji w zakresie integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy i w którym podkreśla się, że taka integracja jest najlepszą metodą przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Komitet zwraca uwagę, że większość tych osób utraciła pełną sprawność w trakcie życia zawodowego, ale tylko nieliczni mają możliwość powrotu do zatrudnienia dostosowanego do ich niepełnosprawności. Pozytywnymi przykładami w tym zakresie są surowe przepisy antydyskryminacyjne w Wielkiej Brytanii, które przewidują możliwość wniesienia skargi, oraz duński model łączący w sobie elastyczność rynku pracy z odpowiednim zabezpieczeniem społecznym i wysokim poziomem kształcenia i szkolenia.

9.3 Priorytetowe działania na rzecz wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych⁽¹⁷⁾:

- dostosowanie systemów podatkowych i świadczeń społecznych, zwiększające atrakcyjność zatrudnienia i podjęcia aktywności zawodowej, na przykład za pomocą świadczeń społecznych uzależnionych od świadczenia pracy (*in-work-benefits*); jednak po okresie próbnego zatrudnienia powinna

dodatkowo istnieć możliwość powrotu do pobierania renty z tytułu niepełnosprawności;

- opracowywanie, realizacja i wspieranie aktywnych programów rynku pracy (zwłaszcza środków na rzecz rehabilitacji) dotyczących szczególnie osób niepełnosprawnych oraz podejmowanie działań ułatwiających przenoszenie się z pracy chronionej na zwykły rynek pracy (np. dostosowywanie działań informacyjnych i komunikacyjnych do potrzeb poszukujących pracy osób niepełnosprawnych);
- właściwe dostosowanie miejsc pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych i wspieranie działań pozytywnych, szczególnie w odniesieniu do tych pracowników, którzy utracili pełną sprawność w trakcie życia zawodowego; ponadto należy rozważyć przyznawanie urlopów połączonych ze szkoleniem zawodowym, dostosowanie opisów miejsc pracy oraz inne zadania;
- przyznanie dodatkowej pomocy pracownikom niepełnosprawnym oraz opieki społecznej osobom niepełnosprawnym, aby umożliwić kontynuację aktywności zawodowej pracownikom, w których rodzinie jest osoba niepełnosprawna.

Bruksela, 12 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ EMCO/II/290605.

⁽¹⁷⁾ Patrz również opinia EKES-u z dnia 20 kwietnia 2006 r. 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”, sprawozdawca: Tatjana GREIF, (Dz.U. C 185 z 8.8.2006) oraz opinia rozpoznawcza EKES-u z dnia 17 stycznia 2007 r. w sprawie równych szans dla osób niepełnosprawnych, sprawozdawca: Meelis JOOST, Dz.U. C 93 z 27.4.2007.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego

(2007/C 256/19)

Przyszła prezydencja portugalska Rady w piśmie z 13 lutego 2007 r. zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Peter CLEVER.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 lipca 2007 r. (posiedzenie z 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 145 głosami za — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Kontekst

1.1 Europejscy szefowie państw i rządów uzgodnili w ramach strategii lizbońskiej zwiększenie odsetka pracujących kobiet do 60 % do roku 2010. Cel ten został potwierdzony w zintegrowanych wytycznych (wytyczna 17), które zostały uchwalone w 2005 r. jako centralny element nowego mechanizmu sterowania strategią lizbońską.

1.2 Ambitne cele strategii lizbońskiej w zakresie wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjności da się osiągnąć w sposób szybszy i trwalszy, jeśli mimo uwarunkowanego demograficznie zmniejszenia się liczby ludności w wieku produkcyjnym, uda się w nadchodzącym dziesięcioleciu zwiększyć liczbę zatrudnionych i podnieść ich kwalifikacje. Są duże szanse na realizację tych dwóch celów dzięki zwiększeniu stopy zatrudnienia kobiet, gdyż pokolenie młodych kobiet chciałoby bardziej zaangażować się w pracę zawodową i jest również wyraźnie lepiej wykształcone. Należy zlikwidować istniejące jeszcze przeszkody na tej drodze.

1.3 W tym celu państwa członkowskie UE uzgodniły między innymi następujące działania:

- podjęcie zdecydowanych środków na rzecz zwiększenia zatrudnienia kobiet i na rzecz zmniejszenia różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia, bezrobocia i wynagrodzenia oraz
- dążenie do lepszego godzenia życia zawodowego i prywatnego oraz dostępności i osiągalności opieki nad dziećmi i innymi osobami wymagającymi opieki (wytyczna 17).

1.4 Portugalska prezydencja Rady zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z prośbą o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego.

1.5 Z punktu widzenia europejskich partnerów społecznych godzenie życia zawodowego, rodzinnego i osobistego jest bardzo ważne dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego, dobrobytu i konkurencyjności w Europie.

1.6 Ponadto jest to jeden z priorytetów Komisji Europejskiej w uchwalonym w marcu 2006 r. planie działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn⁽¹⁾. Z myślą o realizacji tego celu Komisja wymienia w swoim programie działań trzy główne elementy:

- 1) elastyczny czas pracy dla mężczyzn i kobiet;
- 2) zwiększenie oferty w zakresie opieki nad dzieckiem;
- 3) umożliwienie godzenia życia zawodowego, rodzinnego i osobistego zarówno kobietom, jak i mężczyznom.

1.7 Zapowiadany w programie działań komunikatem „Demograficzna przyszłość Europy — przekształcić wyzwania w nowe możliwości” Komisja Europejska rozpoczęła 12 października 2006 r., zgodnie z art. 138 TWE, pierwsze konsultacje w partnerami społecznymi w zakresie godzenia życia zawodowego, rodzinnego i osobistego.

1.8 W pierwszej fazie konsultacji Komisja podkreśla znaczenie wspomnianego wyżej zagadnienia. Należy poprawić sytuację w zakresie zatrudnienia kobiet, szczególnie w kontekście zmian demograficznych i wynikającej z nich presji na systemy zabezpieczenia społecznego. Ponadto podkreśla się znaczenie godzenia tych elementów życia w związku z realizacją celów strategii lizbońskiej ustalonych przez Komisję.

1.9 W swoich odpowiedziach adresowanych do Komisji partnerzy społeczni położyli nacisk na znaczenie godzenia życia rodzinnego i zawodowego właśnie w kontekście niezadowolającej jeszcze stopy zatrudnienia kobiet i starzejącego się społeczeństwa. Udzielono również wyraźnego poparcia dla realizacji ustalonych przez Radę w Barcelonie w 2002 r. celów zwiększenia oferty w zakresie opieki nad dziećmi. Partnerzy społeczni zgodzili się ponadto co do tego, że trzy główne elementy wymienione w programie działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn mogą być decydujące dla osiągnięcia zakładanych celów. Ponadto partnerzy społeczni zwracają uwagę na fakt, że

⁽¹⁾ COM(2006) 92 wersja ostateczna.

godzenie życia zawodowego, rodzinnego i osobistego oraz zagadnienie równości szans kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym muszą zajmować pierwsze miejsce w debacie politycznej, właśnie ze względu na zmiany demograficzne. Szczególną uwagę należy tu poświęcić przezwycięzeniu istniejących stereotypów na temat ról pełnionych przez kobiety i mężczyzn. Bez zmiany tych stereotypów osiągnięcie postępów będzie bardzo trudne.

1.10 Ze swojej strony partnerzy społeczni (BusinessEurope/UEAPME, CEEP i ETUC) ⁽²⁾ w 2005 r. w celu poprawy równości szans kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym przyjęli ramy działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn ⁽³⁾. Godzenie życia rodzinnego i zawodowego należy oczywiście do głównych obszarów, w których do roku 2010 partnerzy społeczni będą podejmować działania. Rada Ministrów słusznie więc czyni, przekazując partnerom społecznym kwestie organizacji czasu pracy, które mają ogromne znaczenie dla godzenia sfery rodzinnej i zawodowej, w celu znalezienia realnych rozwiązań dla wszystkich zainteresowanych stron.

1.11 Partnerzy społeczni mogą poprawić sytuację życiową rodzin, przyczyniając się do poprawy warunków pracy. Przypada im tutaj główna rola. Ramy działania stanowią jeden z elementów wkładu partnerów społecznych w realizację strategii lizbońskiej. Biorąc pod uwagę okoliczność, że przyczyny istniejących wciąż dysproporcji na rynkach pracy są złożone i wzajemnie ze sobą powiązane, partnerzy społeczni są przekonani, że rozwiązanie problemów wymaga zintegrowanej strategii mającej na celu osiągnięcie równości kobiet i mężczyzn. Godzenie rodziny z życiem zawodowym jest tu jednym z najważniejszych elementów.

1.12 Choć w ostatnich latach niektóre przedsiębiorstwa zwiększyły swe zaangażowanie w problem godzenia życia rodzinnego i zawodowego, tak że rozwiązania przyjazne dla rodziny stały się stałym elementem ich polityki kadrowej i filozofii przedsiębiorstwa — jak wykazuje to pierwszy wspólny bilans uzgodnień partnerów społecznych, opublikowany przez partnerów społecznych w lutym 2007 r. — należy jednak pamiętać o dalszym usuwaniu istniejących jeszcze braków w przedsiębiorstwach i państwach członkowskich oraz wśród partnerów społecznych ⁽⁴⁾.

1.13 Idea równości szans w miejscu pracy, wprowadzanie inicjatyw pomocnych w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego, tworzenie modelu zarządzania „firmą równych szans” są częścią koncepcji CSR, która inspirowała przedsiębiorstwa do poszukiwania dobrych wzorców i prowadzenia odpowiedzialnych działań wobec swoich pracowników.

⁽²⁾ BusinessEurope (dawniej UNICE) jest organizacją zrzeszającą europejskich pracodawców i stowarzyszenia przemysłowe, UEAPME to Europejska Unia Rzemieślników oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw, CEEP to główne stowarzyszenie gospodarki publicznej, zaś ETUC to Europejska Konfederacja Związków Zawodowych.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/gender_equality_en.pdf.

⁽⁴⁾ Patrz: opinia rozpoznawcza EKES-u z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie gospodarczych i budżetowych konsekwencji starzenia się, sprawozdawca: Susanna FLORIO, Dz.U. C 161 z 13.7.2007.

2. Analiza sytuacji

2.1 Zmiany społeczne spowodowały silne zróżnicowanie struktur rodzinnych. Polityka mająca na celu godzenie życia zawodowego, rodzinnego i osobistego musi uwzględniać wszystkie istniejące style życia (np. osoby samotnie wychowujące dzieci, rodziny wychowujące dzieci z różnych związków, osoby stanu wolnego, rodzice rozwiedzeni, rodzice adopcyjni, pracujący studenci, partnerstwa osób tej samej płci, osoby samotne). Rosnący odsetek ludności starszej i w bardzo podeszłym wieku zwiększa ponadto zapotrzebowanie na usługi związane z opieką w rodzinie i poza rodziną.

2.2 Kobiety obok pracy zawodowej nadal w większym stopniu niż mężczyźni zajmują się prowadzeniem domu i rodziną, w związku z czym są w sytuacji stresu i ciągłego przeciążenia. Dotyczy to również kobiet pracujących w rolnictwie i kobiet utrzymujących się samodzielnie. Uwarunkowania te sprawiają, że kobiety często zmuszone są do podejmowania pracy w niepełnym wymiarze godzin, która wiąże się z niższymi dochodami oraz gorszymi świadczeniami emerytalnymi i gorszymi możliwościami awansu. Z tego względu godzenie rodziny i życia zawodowego jest ważnym instrumentem osiągania równości kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym — również kobiet z dziećmi i kobiet bezdzietnych.

2.3 Jednak ponieważ problemy leżące u podstaw nierówności, jak i możliwości ich rozwiązania, różnią się nie tylko między poszczególnymi państwami członkowskimi, ale również między regionami, a nawet między przedsiębiorstwami, nie ma rozwiązań uniwersalnych, które sprawdzałyby się jednakowo we wszystkich przypadkach. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że w tym kontekście partnerzy społeczni mogą służyć skuteczną pomocą. W poszczególnych krajach, działając na podstawie istniejących już struktur, mogą mieć znaczący wpływ na codzienne życie pracowników poprzez swoje zaangażowanie w godzenie życia rodzinnego z zawodowym.

2.4 Mimo iż decyzja o posiadaniu (lub nie) dzieci jest zasadniczo decyzją prywatną, podobnie jak decyzja o pielęgnowaniu krewnych lub innych bliskich w domu w wypadku choroby czy inwalidztwa, czy też gdy są w podeszłym wieku, to jednak skutki takich decyzji odczuwane są przez społeczeństwo jako całość. Zmniejszająca się liczba dzieci oznacza późniejszy niedostatek pracowników wykwalifikowanych i kadr kierowniczych, klientów, pracowników, przedsiębiorców, naukowców i badaczy, a w związku z tym ma negatywne konsekwencje dla całego społeczeństwa ⁽⁵⁾. Dlatego państwo powinno ponosić odpowiedzialność szczególnie w następujących kwestiach:

— materialne wsparcie finansowe — świadczenia pieniężne, uwzględnienie praw do zabezpieczenia emerytalnego;

⁽⁵⁾ Na ten temat patrz: opinia rozpoznawcza EKES-u z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie „Rodzina a zmiany demograficzne”, sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT Dz.U. C 161 z 13.7.2007.

- infrastruktura wspomagająca (opieka nad dziećmi, szkoły całodzienne, oferta organizacji ochotniczych w zakresie opieki pozaszkolnej oraz opieki i programów zajęć w czasie wolnym, oferty pomocy, np. ogniska opieki);
- odpowiedni wymiar urlopów rodzicielskich dla matek i ojców (również w wypadku adopcji);
- warunki pracy przyjazne dla rodziny.

2.5 Również z punktu widzenia Komisji elastyczne godziny pracy mogą pomóc w wykorzystaniu całego potencjału ludności czynnej zawodowo. Dlatego możliwości takie muszą być dostępne w takim samym stopniu dla kobiet, jak i dla mężczyzn, w związku z czym byłyby tutaj pomocne odpowiednie ramy prawne. Jednak fakt, że o wiele więcej kobiet niż mężczyzn wykorzystuje tego rodzaju możliwości, skutkuje powstaniem nierówności między kobietami a mężczyznami, co ma negatywny wpływ na pozycję kobiet w miejscu pracy i na ich niezależność ekonomiczną. Należy więc silniej niż dotychczas zachęcać mężczyzn do przejmowania obowiązków rodzicielskich, przede wszystkim poprzez bodźce w postaci urlopów rodzicielskich i ojcowskich, tak aby mężczyźni dzielili z kobietami ciężar bezpłatnej pracy w domu i opieki nad dziećmi i innymi członkami rodziny sprawiedliwie i na zasadzie partnerstwa.

3. Modele ról

3.1 Zmiany społeczne oprócz podwyższenia poziomu kwalifikacji kobiet przyniosły ze sobą również zmianę ich modelowej roli oraz wyobrażeń o życiu. Młode kobiety w Europie mają dzisiaj wyższe kwalifikacje niż młodzi mężczyźni, a swoją działalność zawodową postrzegają jako nieodłączną część swojego planu życia. Wzrost kwalifikacji kobiet powinien również doprowadzić do zmniejszenia różnic w średnim wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn. Występujące obecnie różnice w poziomie wynagrodzenia wynikają w znacznej mierze z tego, że duży odsetek kobiet pracuje w niepełnym wymiarze godzin, że kobiety przerywają pracę na dłuższe okresy niż mężczyźni i w związku z tym mają mniejsze doświadczenie zawodowe oraz z tego, że mniej kobiet zajmuje stanowiska kierownicze, a starsze kobiety mają niższe kwalifikacje. Pomimo tego, że dzięki odpowiednim klasyfikacjom w umowach zbiorowych można zagwarantować, że za jednakową pracę i jednakowy poziom kwalifikacji kobiety i mężczyźni będą otrzymywali jednakowe wynagrodzenie, to ciągle istnieją w tym zakresie nierówności. Ponadto, aby pojawiła się prawdziwa wolność wyboru drogi życiowej społeczne, warunki ramowe muszą umożliwiać kobietom i mężczyznom wybór takiej drogi, która będzie odpowiadała ich wyobrażeniom, bez negatywnej lub pozytywnej oceny tego wyboru ze strony społeczeństwa.

3.2 W skład warunków ramowych, które mają znaczący wpływ na kształtowanie życiowych decyzji, obok odpowiedniej infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi w danym kraju wchodzi również społeczne nastawienie — zarówno do matek pracujących, jak i do ojców, którzy poświęcają się rodzinie.

Stanowisko partnerów społecznych w tym zakresie ma również decydujące znaczenie dla nastawienia w społeczeństwie. Doświadczenia z krajów skandynawskich oraz z Niemiec pokazały, że pomocne może tu się okazać przekazywanie rodzinie świadczeń pieniężnych (np. części zasiłku rodzinnego) lub zwiększanie tychże dopiero wówczas, gdy również ojciec na pewien czas przejmuje opiekę nad dzieckiem. W ten sposób ojcowie zyskują ramy prawne pozwalające im na łatwiejsze podjęcie decyzji o czasowym poświęceniu się opiece nad dzieckiem. Matki mogą dzięki temu wcześniej wrócić do życia zawodowego.

3.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreśla, że aby zmienić sytuację w zakresie podwójnego obciążenia kobiet poprzez godzenie rodziny z życiem zawodowym nie wystarczy zmiana poszczególnych czynników. Należy raczej dążyć do ukształtowania na nowo podziału między kobiety a mężczyzn niepłatnych obowiązków pozazawodowych, takich jak wychowywanie dzieci, opieka nad członkami rodziny i prowadzenie gospodarstwa domowego. Mężczyźni powinni włączyć się do podziału zadań na prawdziwie partnerskich zasadach. Wymaga to głębokiej zmiany świadomości i struktur.

4. Proponowane przez partnerów społecznych techniczne środki wsparcia przy godzeniu życia rodzinnego, zawodowego i osobistego

4.1 Zmiany demograficzne i wynikające z nich inne procesy mają duży wpływ zarówno na pracowników, jak i na pracodawców. Partnerzy społeczni na wszystkich szczeblach wnoszą istotny wkład w łatwiejsze godzenie życia zawodowego, rodzinnego i osobistego.

4.2 Polityka kadrowa uwzględniająca i sprawiedliwie wyważająca interesy przedsiębiorstwa, jak również zadania poza pracą oraz obowiązki i sprawy rodzinne każdego pracownika, jest warunkiem udanej strategii godzenia życia rodzinnego i zawodowego w przedsiębiorstwie. Jednocześnie poszczególne państwa członkowskie muszą spełnić następujące niezbędne warunki:

- dobra infrastruktura opieki nad dziećmi — zarówno bardzo małymi, jak i większymi — odpowiadająca istniejącym potrzebom;
- wystarczająca i dobra jakościowo oferta opieki nad osobami starszymi lub niepełnosprawnymi;
- sprawiedliwe warunki, jeśli chodzi o czas pracy;
- środki gwarantujące, że urlop wychowawczy lub zmniejszenie wymiaru godzin pracy ze względu na opiekę nad dziećmi lub osobami niesamodzielnymi nie będą miały wpływu na wysokość przyszłych świadczeń;
- wykwalifikowani i godziwie wynagradzani pracownicy.

Na powszechnie dostępnej infrastrukturze jednakowo skorzystają pracownicy i przedsiębiorstwa, jak również państwo i społeczeństwo.

4.3 Wachlarz środków instrumentów polityki kadrowej, które zostały uzgodnione w części również przez partnerów społecznych i które mogą zostać wykorzystane w przedsiębiorstwach, obejmuje:

- wprowadzenie nowatorskich modeli czasu pracy, które nie miałyby jednak charakteru represyjnego (podział czasu pracy, akumulacja szeregu drobnych prac), telepracy, urlopów okolicznościowych i kont czasu pracy;
- zabezpieczenie prawne, jakie daje stała umowa o pracę;
- możliwości utrzymania kontaktu z przedsiębiorstwem w trakcie urlopu rodzicielskiego;
- wsparcie przy organizowaniu opieki nad dziećmi w formie przedszkoli przyzakładowych, rezerwowania pracownikom miejsc w takich placówkach blisko miejsca pracy, wsparcia finansowego;
- pomoc w opiece nad starszymi bądź wymagającymi opieki członkami rodziny;
- pomoc w działaniach na rzecz rozwoju osobistego pracowników;
- pomoc w powrocie do pracy po okresie zmniejszenia wymiaru godzin pracy lub po urlopie na opiekę nad dziećmi bądź osobami niesamodzielnymi.

4.4 W ten sposób — poprzez zindywidualizowane, bardzo zróżnicowane i przystosowane do potrzeb przedsiębiorstw i pracowników modele pracy w niepełnym wymiarze godzin — ułatwia się również wszystkim zainteresowanym godzenie życia zawodowego, rodzinnego i osobistego. Celowi temu nie służy sytuacja, gdy praca w niepełnym wymiarze godzin nie odbywa się na zasadzie dobrowolnej decyzji. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa za konieczne, aby pracownicy płci męskiej w większym stopniu decydowali się na pracę w niepełnym wymiarze godzin, jeżeli konieczność podjęcia takiej pracy przez jednego z rodziców wynika z potrzeb ich rodziny. W ten sposób mogą w praktyce podkreślić, że obowiązki związane z życiem w związku partnerskim lub rodzinie nie powinny obciążać tylko kobiet, lecz powinny być odpowiedzialnie dzielone i przyjmowane wspólnie.

4.5 Partnerzy społeczni mogą pomóc w znalezieniu odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób rodzice mogą zrealizować wymarzony model życia. W praktyce zakładowej przydatnym pomysłem okazała się możliwość dobrowolnych kontaktów matek na urlopach macierzyńskich z przedsiębiorstwem, w formie np. zastępstw na urlopach lub w wypadku choroby pracownika lub w formie zaproszeń na imprezy firmowe. Ułatwia to matkom powrót na miejsce pracy po przerwie poświęconej rodzinie. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreśla, że przepisy chroniące kobiety w ciąży oraz matki i ojców na urlopach rodzicielskich muszą być bezwzględnie przestrzegane i nie mogą być obchodzone poprzez pośrednią dyskryminację.

4.6 Rodzice mogą również korzystać ze wsparcia przy organizowaniu opieki nad dziećmi. Różne przedsiębiorstwa oferują swoim pracownikom pomoc w zatrudnianiu opiekunek do dzieci, załatwianiu miejsc w żłobkach i w znajdowaniu opieki w nagłych wypadkach choroby dziecka. Niektóre przedsiębiorstwa próbują również zachęcić pracujących ojców do przejmowania odpowiedzialności za prowadzenie domu i do spędzenia większej ilości czasu z dzieckiem poprzez specjalne środki, np. udzielanie urlopu w dniu urodzin dziecka. Przedsiębiorstwa, które prowadzą taką politykę, zasługują na wsparcie. Jednakże w praktyce w większości przypadków rodzice nie otrzymują żadnego wsparcia. Takim postępowaniem — a szczególnie, gdy w grę wchodzi łamanie prawa — przedsiębiorstwo samo sobie szkodzi, gdyż ma to negatywny wpływ na klimat panujący w pracy i na motywację pracowników.

4.7 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny odsyła do badań naukowych przeprowadzonych przez Prognos AG, zgodnie z którymi stosowanie środków mających na celu zaspokajanie uzasadnionych potrzeb pracowników w zakresie życia rodzinnego i osobistego ma znaczenie dla wyników przedsiębiorstwa, gdyż dzięki takim środkom polityki kadrowej zmniejsza się absencja pracowników, a wzrasta ich motywacja i efektywność. Dodatkowo taka polityka kadrowa zwiększa atrakcyjność miejsca pracy, szczególnie gdy ułatwia ona również pracownikom ze zobowiązaniami rodzinnymi awans i dalsze pełnienie funkcji kierowniczych. Taka kultura przedsiębiorstwa zapewnia ponadto dobry klimat w pracy i działa jako pozytywny czynnik lokalny w danym regionie.

4.8 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca uwagę, że w związku z wprowadzeniem modeli elastycznego czasu pracy należałoby uwzględnić podejście *flexicurity* łączące elastyczność warunków pracy z bezpieczeństwem zatrudnienia. W kontekście strategii lizbońskiej jest to całościowe podejście do reformy rynku pracy, w ramach którego wspiera się konieczną lub pożądaną elastyczność i jednocześnie łączy ją z niezbędnym bezpieczeństwem i przewidywalnością dla wszystkich zainteresowanych stron. Uzgodniona między partnerami społecznymi elastyczność powinna mieć na celu osiągnięcie sytuacji, w której korzystają i przedsiębiorstwa, i pracownicy. Należy uwzględnić zarówno konieczność dostosowania się przedsiębiorstw do wymogów rynku, jak i coraz większe zapotrzebowanie pracowników na rozwiązania elastyczne, np. W odniesieniu do czasu pracy, w celu skuteczniejszego sproszczenia obowiązków rodzinnym lub innym obowiązkom życia osobistego, zachowując bezpieczeństwo stosunków pracy i unikając sytuacji niepewności. Odpowiedzią są tu rozwiązania zindywidualizowane i ukierunkowane na konkretne potrzeby, które są z reguły przedmiotem negocjacji między partnerami społecznymi. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreśla, że w debacie na temat modelu łączącego elastyczność z bezpieczeństwem zatrudnienia należy uwzględnić różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn ⁽⁹⁾.

4.9 Godzenie życia zawodowego, rodzinnego i osobistego tym łatwiej się udaje, im częściej w praktyce zakładu pracy wykorzystywane są poszczególne instrumenty na rzecz tego celu. Dlatego stosowanie takich środków na szczeblu krajowym należy uznać za działanie o pierwszorzędym znaczeniu.

⁽⁹⁾ Zob. opinia rozpoznawcza EKES-u z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie: „Flexicurity — wymiar elastyczności wewnętrznej — negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego jako narzędzia regulowania i reformowania rynków pracy”, sprawozdawca: Thomas JANSON Dz.U. C 97 z 28.4.2007.

4.10 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że konkursy przedsiębiorstw, będące wspólną inicjatywą tych przedsiębiorstw i partnerów społecznych, mogą być właściwym instrumentem rozpowszechniania przykładów działań przyjaznych dla kobiet i dla rodziny oraz ich propagowania. Nowatorskie instrumenty, takie jak:

- tworzenie sal zabaw dla dzieci pracowników,
- przedszkola przyzakładowe, czy nawet
- sieć międzypokoleniową, koordynująca pomoc wolontariuszy — emerytowanych pracowników — dla młodych pracowników obarczonych obowiązkami rodzinnymi, np. poprzez załatwianie spraw urzędowych i zakupów,

zostaną przedstawione opinii publicznej za pośrednictwem konkursów między przedsiębiorstwami.

4.11 Jest zrozumiałe, że wiele małych i średnich przedsiębiorstw, które stanowią większość przedsiębiorstw w UE, nie ma środków na przedstawienie tak atrakcyjnej oferty, dlatego należy rozważyć specjalne zachęty podatkowe. Jednak właśnie w takich przedsiębiorstwach bliższe relacje między pracownikami gwarantują, że osoby zainteresowane mogą znaleźć indywidualne, praktyczne i szybkie rozwiązania dla poszczególnych pracowników. Ponadto istnieje możliwość, że w danym regionie kilka mniejszych przedsiębiorstw porozumie się z władzami lokalnymi, stowarzyszeniami obywatelskimi i organizacjami pozarządowymi w celu przygotowania wspólnej oferty, która zwiększy zarówno atrakcyjność tych przedsiębiorstw, jak i samego regionu.

5. Realistyczne inicjatywy na szczeblu regionalnym i lokalnym

5.1 Dla konkretnej i zgodnej z rzeczywistością poprawy ogólnych warunków łatwiejszego godzenia życia zawodowego, rodzinnego i osobistego szczególnie pomocne jest uzgadnianie wspólnego postępowania przez różne podmioty lokalne. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zachęca więc partnerów społecznych do inicjatyw na szczeblu regionalnym i lokalnym, aby skupiali zaangażowane podmioty (przedsiębiorców, rady zakładowe, koła rodzicielskie, wspólnoty wyznaniowe, stowarzyszenia sportowe, przedstawicieli gmin itd.) w miastach i gminach. Chodzi o kształtowanie środowiska lokalnego w taki sposób, aby znaleźć najlepsze możliwe rozwiązanie, odpowiadające potrzebom zakładów pracy, rodzin i potrzebom osobistym. Lokalne zmiany umożliwiają bezpośrednie, praktyczne wsparcie dla wszystkich zainteresowanych. Obszar działań różnych podmiotów lokalnych jest niezwykle zróżnicowany i dopuszcza wszelkie kreatywne rozwiązania. Kilka konkretnych przykładów, które można jednak dowolnie uzupełniać:

- stworzenie strony internetowej miasta, na której będą podane informacje o ofertach przygotowanych specjalnie dla rodzin;
- stworzenie baz danych o miejscach w placówkach opieki nad dziećmi;

- stworzenie punktów kontaktowych, dzięki którym młode rodziny bez dziadków i starsi ludzie bez rodzin będą mogli nawiązać kontakt;
- opieka nad dziećmi w drodze do szkoły;
- wspieranie organizacji ochotniczych i ochotników, którzy w wolnym czasie opiekują się dziećmi;
- warsztaty na temat przyjaznego rodzinom rozwoju miast w celu powstrzymania odpływu młodych rodzin;
- program doradczy dla ojców, którzy pracują w niepełnym wymiarze godzin;
- zmiana rozkładu jazdy autobusów szkolnych, co pomoże rodzicom dostosować rozpoczęcie pracy do rozkładu zajęć w szkole;
- zwiększenie elastyczności godzin otwarcia przedszkoli;
- imprezy w przedsiębiorstwach poświęcone godzeniu życia zawodowego i rodzinnego, podczas których przedsiębiorstwa będą przedstawiać opinii publicznej swoją politykę kadrową przyjazną dla rodziny;
- sprawdzenie wszystkich decyzji podejmowanych w gminie pod kątem ich przyjazności dzieciom.

6. Placówki opieki nad dziećmi i opieka nad starszymi członkami rodziny

6.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreśla, że w drugim sprawozdaniu Komisji UE o postępach w realizacji strategii lizbońskiej, które zostało przedstawione w połowie grudnia 2006 r. ⁽⁷⁾, zaznaczono, iż w wielu państwach członkowskich dostępność przystępnych cenowo placówek opieki nad dziećmi stanowi problem. Państwa członkowskie wzywa się więc do zaoferowania zgodnej z ich celami większej liczby wysokiej jakości miejsc opieki nad dziećmi, dostępnych dla wszystkich.

6.2 Ponadto Rada Europejska z Barcelony w 2002 r. ⁽⁸⁾ postanowiła, że państwa członkowskie powinny zapewnić do 2010 r. opiekę dla co najmniej 90 % dzieci w wieku od trzech lat do wieku obowiązkowego rozpoczęcia edukacji szkolnej oraz dla co najmniej 33 % dzieci poniżej trzeciego roku życia.

6.3 Również w kontekście zmiany modelowych ról kobiet i mężczyzn ważne jest, aby partnerzy społeczni wyraźnie stwierdzili, iż rozwój dzieci nie ponosi uszczerbku z powodu pracy zawodowej matki lub z powodu pracy w domu ojca.

⁽⁷⁾ COM(2006) 816 Komunikat Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w sprawie wdrażania odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia „Rok zrealizowanych celów”.

⁽⁸⁾ Rada Europejska, Konkluzje Prezydencji Rady — Barcelona, 15-16 marca 2002 r.

6.4 Ze względu na znaczne zróżnicowanie oferty opieki nad dziećmi poniżej trzeciego roku życia w poszczególnych państwach członkowskich Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca stanowczo, aby każde państwo członkowskie ustaliło sobie konkretne i mierzalne cele dotyczące opieki nad dziećmi w tej grupie wiekowej. Dla zagwarantowania możliwości pogodzenia życia zawodowego z rodzinnym, do roku 2010 co najmniej 33 % wszystkich dzieci w wieku poniżej trzech lat powinno znaleźć miejsce w wyspecjalizowanej placówce lub u wykwalifikowanej opiekunki.

6.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa za konieczne przyznanie wyższej rangi niż dotychczas zagadnieniu rozwoju systemu opieki nad dziećmi w państwach członkowskich UE oraz dalszą realizację i wspieranie tego celu.

6.6 W opinii „Rodzina a zmiany demograficzne”⁽⁹⁾ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wypowiedział się wyczerpująco na temat zmian demograficznych w Unii Europejskiej i ich wpływu na rodziny. Wzrost oczekiwanej długości życia dla wielu ludzi może oznaczać również wzrost jego jakości. Jednak wzrastająca długość życia doprowadzi też do tego, że w przyszłości coraz więcej ludzi obok pracy zawodowej będzie musiało się zajmować opieką nad starszymi członkami rodziny. Należy więc położyć większy nacisk na rozwój usług w dziedzinie opieki nad takimi osobami, tak aby odciążyć zajmujących się nimi członków rodziny.

6.7 Zadaniem partnerów społecznych w tej dziedzinie może być informowanie o instrumentach, które w praktyce okazały

się skuteczne. Można tu na przykład wymienić krótkoterminowe przystosowanie godzin pracy do często występujących przypadków, gdy nagle niezbędna jest opieka; wyposażenie miejsca pracy ułatwiające sprawowanie opieki, tj. z pracownikiem można się skontaktować telefonicznie i ma on dostęp do komputera i Internetu w celu załatwiania spraw związanych z pełnieniem opieki oraz udostępnianie materiałów informacyjnych na temat organizacyjnych, finansowych i prawnych aspektów opieki.

7. Dalsze kroki

7.1 Komitet jest zdania, że godzenie życia zawodowego i rodzinnego jest nierozłącznie związane z osiągnięciem równości płci i że poszukiwanie przez partnerów społecznych pożądanych rozwiązań tej kwestii, jeśli będzie zakończone sukcesem, wesprze ten cel. Aby godzenie życia zawodowego i rodzinnego stało się codzienną rzeczywistością, powinno się ukazywać to jako rzecz normalną i potrzebną w programach edukacyjnych skierowanych do dzieci.

7.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca się z prośbą do Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji, aby instytucje te uwzględniły i wykorzystały w swoich przyszłych pracach propozycje zawarte w niniejszej opinii rozpoznawczej w celu skuteczniejszego godzenia życia zawodowego, rodzinnego i osobistego w Europie.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Na ten temat patrz: opinia rozpoznawcza EKES-u z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie „Rodzina a zmiany demograficzne”, sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT Dz.U. C 161 z 13.7.2007.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Flexicurity (wymiar elastyczności wewnętrznej — negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego jako narzędzia regulowania i reformowania rynków pracy)”

(2007/C 256/20)

Pismem z 13 lutego 2007 r. prezydencja portugalska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był **Thomas JANSON**.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 2 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię: wspomnianej powyżej.

1. Streszczenie i wnioski

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek prezydencji portugalskiej o sporządzenie opinii w sprawie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity), ponieważ do tej pory debata na ten temat była ograniczona głównie do kwestii rosnącej elastyczności zewnętrznej oraz jej równoważenia bardziej zdecydowaną polityką dotyczącą rynku pracy czy przepisów z zakresu zabezpieczeń społecznych. Należałoby natomiast skoncentrować się na innych aspektach, tak by stworzyć warunki korzystne dla wszystkich stron.

1.2 EKES pragnie podkreślić potrzebę wzmocnienia roli partnerów społecznych. Partnerzy społeczni powinni być głównymi uczestnikami debaty na temat flexicurity oraz odgrywać uprzywilejowaną rolę w konsultacjach prowadzonych przez Komisję Europejską. Komisja powinna zatem położyć większy nacisk na konsultacje, szczególnie z europejskimi partnerami społecznymi, w sprawie europejskiej definicji pojęcia flexicurity.

1.3 Wzmocnienie systemu stosunków pracy na szczeblu europejskim i krajowym jest elementem koniecznym dla każdej dyskusji nad flexicurity. Zasadnicze czynniki to silny i istotny dialog społeczny, w którym aktywnie uczestniczą partnerzy społeczni, zdolni do prowadzenia negocjacji, wpływania na decyzje oraz podejmowania odpowiedzialności za zdefiniowanie elementów składowych oraz ocenę skutków flexicurity.

1.4 Komisja i państwa członkowskie powinny starać się połączyć dyskusje mogące doprowadzić do reform opartych na koncepcji flexicurity ze wzmocnieniem i unowocześnieniem systemu stosunków pracy na wszystkich szczeblach. EKES pragnąłby zatem widzieć silniejszy związek pomiędzy debatą na temat flexicurity a wzmocnieniem dialogu społecznego na wszystkich szczeblach oraz negocjacjami zbiorowymi na właściwym poziomie przy poszanowaniu różnic w systemach stosunków pracy poszczególnych państw członkowskich. Koncepcja flexicurity powinna w zrównoważony sposób poprawić zarówno elastyczność, jak i bezpieczeństwo. Nie oznacza ona jednostronnej i niezgodnej z prawem redukcji praw pracowniczych, na którą EKES się nie zgadza.

1.5 EKES przyznaje, że ze względu na zasadniczą rolę partnerów społecznych w stopniowym rozwoju polityki dotyczącej flexicurity na szczeblu europejskim, dyskusja ta nie może być postrzegana jako niezwiązana z tematami europejskiego dialogu

społecznego ani też z przyszłym rozwojem dialogu społecznego jako takiego.

1.6 EKES pragnie podkreślić, że Komisja i państwa członkowskie powinny zwrócić większą uwagę na równość płci oraz na solidarność międzypokoleniową w kontekście flexicurity. Sytuacja kobiet, pracowników w starszym wieku oraz ludzi młodych na rynku pracy jest często mniej korzystna pod względem elastyczności i bezpieczeństwa, a zatem należałoby starać się dla tych kategorii o dostosowanie do wyższych istniejących standardów.

1.7 EKES oczekuje od państw członkowskich i Komisji przeanalizowania możliwości zwiększenia zdolności adaptacyjnych dzięki elastyczności wewnętrznej i uczynienia z tego aspektu praktycznego i uznanego wymiaru flexicurity. Wewnętrzna elastyczność może odgrywać kluczową rolę w podnoszeniu wydajności pracy, innowacyjności oraz konkurencyjności, czyli przyczynić się do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Może również w dużym stopniu ułatwić pracownikom łączenie pracy z zajęciami czy obowiązkami innego typu oraz poprawić jakość ich zatrudnienia. Warunkiem wstępnym musi jednak być oparcie jej na uregulowaniach prawnych, które zapewniają ochronę zatrudnienia i opiekę zdrowotną oraz stabilność i pewność zatrudnienia. Ochrona zatrudnienia w połączeniu ze skutecznym działaniem służb odpowiedzialnych za ponowne zatrudnienie i aktywną polityką dotyczącą rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla zdolności adaptacyjnych i bezpieczeństwa zarówno przedsiębiorstw, jak i pracowników.

1.8 Zdaniem Komitetu należałoby dążyć do równowagi pomiędzy elastycznym czasem pracy a ochroną pracownika, a to mogą najlepiej zapewnić regulacje wprowadzone w ramach negocjacji zbiorowych i zgodnie ze zwyczajem każdego kraju. Tego typu negocjacje na temat elastycznego czasu pracy wymagają silnego oparcia w postaci praw, dobrze funkcjonujących instytucji społecznych oraz sprzyjających zatrudnieniu systemów zabezpieczeń społecznych.

1.9 Elastyczność funkcjonalna jest kluczowym tematem negocjacji zbiorowych między partnerami społecznymi. W ramach takich negocjacji można wyważyć i dostosować potrzeby przedsiębiorstwa i pracowników oraz określić odpowiednie wynagrodzenie za podniesienie umiejętności.

1.10 Elastyczność funkcjonalna wymaga ciągłego rozwoju wiedzy i umiejętności pracowników oraz wsparcia w postaci sprawnie działającej infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej. Chociaż w przeszłości podjęto liczne zobowiązania na rzecz uczenia się przez całe życie, w praktyce wiele jeszcze pozostaje do zrobienia.

2. Kontekst opinii

2.1 Prezydencja portugalska zwróciła się do EKES-u o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie flexicurity, obejmującej następujące zagadnienia:

- 1) wymiar elastyczności wewnętrznej,
- 2) znaczenie negocjacji zbiorowych oraz dialogu społecznego jako narzędzi regulowania i reformowania rynków pracy.

2.2 Wiele z wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia (2005-2008) mogłoby posłużyć za podstawę do dyskusji na temat flexicurity. Dlatego wiosenna Rada Europejska w 2006 r. zwróciła się do państw członkowskich o szczególne uwzględnienie zasadniczego wyzwania, jakim jest flexicurity (wyważone połączenie elastyczności rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym). Poproszono państwa członkowskie o kontynuację, w zależności od sytuacji na rynkach pracy każdego z nich, reform rynku pracy i polityki społecznej w oparciu o zintegrowane podejście do flexicurity.

2.3 Na dwóch szczytach poświęconych kwestiom społecznym, powiązanych ze szczytami europejskimi w grudniu 2006 r. i marcu 2007 r., omawiano kwestię flexicurity.

2.4 Komisja powołała roboczą grupę ekspertów mającą na celu zaproponowanie „ścieżek flexicurity”, np. różnych wymiarów elastyczności i bezpieczeństwa w życiu zawodowym. W oparciu o to Komisja opublikowała komunikat w sprawie flexicurity w czerwcu 2007 r. prezentujący zbiór wspólnych zasad. W grudniu 2007 r. zbiór wspólnych zasad ma zostać włączony do zmienionych wytycznych dotyczących zatrudnienia na rok 2008. Zielona księga „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”⁽¹⁾, której zalecenia zostały już rozpatrzone, również obejmuje wymiar dotyczący flexicurity właśnie pod kątem umów o pracę.

2.5 EKES pragnie również wspomnieć w tym kontekście o znaczących pracach przeprowadzonych przez Europejską Fundację na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, która przedstawiła ważne aspekty pojęcia flexicurity.

3. Wymiary strategii flexicurity

3.1 a) Strategie flexicurity to strategie dążące do wyważonego połączenia różnych postaci elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy w celu zwiększenia zdolności adaptacyjnej pracowników i przedsiębiorstw, a także zapewniania im poczucia stabilności i ochrony przed

ryzykiem. Tytułem przykładu można wskazać następujące rodzaje elastyczności i bezpieczeństwa:

Przykłady elastyczności

Elastyczność zewnętrzna liczbowa	Dostosowanie stanu zatrudnienia poprzez wymianę z zewnętrznym rynkiem pracy, obejmującą zwolnienia, pracę tymczasową oraz umowy na czas określony.
Elastyczność wewnętrzna liczbowa	Tymczasowe dostosowanie do ilości pracy w przedsiębiorstwie, obejmujące takie praktyki, jak niestandardowe godziny pracy oraz systemy rozliczania czasu pracy.
Elastyczność wewnętrzna funkcjonalna	Organizowanie elastyczności wewnątrz przedsiębiorstwa poprzez szkolenie, prace wielozadaniowe, rotację na stanowiskach pracy, w oparciu o zdolności pracowników do wykonywania różnych zadań i czynności.
Elastyczność finansowa	Zmiany w wynagrodzeniu podstawowym i dodatkowym w zależności od wyników danej osoby czy przedsiębiorstwa.

Przykłady bezpieczeństwa

Pewność miejsca pracy	Bezpieczeństwo wynikające z przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, itd., ograniczające możliwości pracodawcy do przeprowadzania zwolnień według własnego życzenia
Pewność zatrudnienia	Odpowiednie szanse na zatrudnienie dzięki wysokiemu poziomowi umiejętności zdobytych np. dzięki szkoleniu i kształceniu
Pewność dochodów	Ochrona odpowiedniego i stałego poziomu dochodów
Pewność łączenia	Poczucie bezpieczeństwa pracownika, że może połączyć pracę z obowiązkami lub zajęciami innymi niż płatna praca.

- b) W debacie należy pominąć prawne bezpieczeństwo umowy o pracę ze względu na jej zasadniczy charakter, który sprawia, że umowa ta może być przedmiotem skargi przed sądem. Bezpieczeństwo to oznacza także utrzymanie równie ważnej relacji zależności, która między innymi pociąga za sobą wszystkie konsekwencje związane z opieką socjalną (utrzymaną i zastosowaną) dla pracownika.

⁽¹⁾ Por. COM(2006) 708 wersja ostateczna. Zielona księga „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku” oraz opinia EKES-u z 30.5.2007 w sprawie modernizacji prawa pracy SOC/246 (sprawozdawca: Daniel RETUREAU), Dz.U. C 175 z 27.7.2007.

3.2 W związku z kierunkiem nadanym przez Komisję Europejską, wzorującą się na pewnych aspektach przykładu duńskiego, do tej pory debata na szczeblu europejskim na ten temat flexicurity była ograniczona głównie do kwestii rosnącej elastyczności zewnętrznej oraz jej równoważenia poprzez bardziej zdecydowaną politykę dotyczącą rynku pracy czy przepisów w zakresie zabezpieczeń społecznych. Opinie związków zawodowych i organizacji pracodawców na temat wad i zalet elastyczności zewnętrznej często bardzo się różnią. Ponadto ostatnio OECD ⁽²⁾ uznała, że przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia nie mają znaczącego wpływu na ogólną stopę zatrudnienia. Natomiast MOP wykazała, że istnieje pozytywny związek pomiędzy długością okresu zatrudnienia a wydajnością (patrz załącznik).

3.3 Opinia ma na celu poszerzenie debaty na temat flexicurity na trzy sposoby. Po pierwsze ma za zadanie podkreślić, że należy wzmocnić rolę partnerów społecznych w tej debacie oraz ogólnie w procesie reform na rynku pracy. Po drugie, EKES pragnie zaakcentować, że w debacie poświęconej flexicurity należy zwrócić większą uwagę na różnice płci, a także na zagadnienie młodzieży na rynku pracy. Kwestie równości płci raczej nie były poruszane w dyskusjach na temat flexicurity. Pomimo tego, że większa elastyczność dzięki pracy w niepełnym wymiarze godzin jest pozytywnie oceniana przez większość kobiet i mężczyzn oraz zapewnia im lepszą równowagę między życiem zawodowym a osobistym, sytuacja kobiet na rynku pracy jest często mniej korzystna pod względem elastyczności i bezpieczeństwa i należałoby starać się o dostosowanie jej do sytuacji mężczyzn ⁽³⁾. Po trzecie, EKES uważa, że ważne jest, by takie poszerzenie debaty osiągnięto poprzez rozważenie alternatywnych rozwiązań pozwalających na zwiększenie zdolności adaptacyjnych, ułatwienie uczenia się przez całe życie, podniesienie wydajności pracy, pobudzanie innowacyjności, czyli żywotnych aspektów procesu lizbońskiego. EKES poruszył już te zagadnienia w swojej opinii na temat wytycznych dla polityki zatrudnienia ⁽⁴⁾. Z tego względu niniejsza opinia nie zajmuje się kwestiami elastyczności zewnętrznej, ale koncentruje się na możliwościach zwiększenia zdolności adaptacyjnych dzięki elastyczności wewnętrznej.

3.4 Flexicurity ma szczególne znaczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) z uwagi na ich znaczenie w sferze zatrudnienia. W związku z tym, polityki państw członkowskich dotyczące flexicurity będą musiały zawierać przepisy zabezpieczające potrzeby MŚP i ich pracowników.

3.5 EKES podkreśla, że podstawą modeli flexicurity jest państwo opiekuńcze zdolne do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony socjalnej, służby publiczne mające do dyspozycji wystarczające środki i stałe ramy prawne negocjacji zbiorowych i dialogu społecznego. Powszechne systemy zabezpieczeń społecznych mogą przyczynić się do zwiększenia mobilności, jeżeli zapewnią, że pracownicy nie będą na straconej pozycji wobec zmian zachodzących w ich miejscu pracy. Stałe ramy dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych dają silnym partnerom społecznym możliwość uzgodnienia stanowisk dotyczących kluczowych kwestii rynku pracy.

⁽²⁾ „Przegląd stanu zatrudnienia w OECD — wydanie 2006: zwiększanie liczby miejsc pracy oraz wzrost płac”.

⁽³⁾ W przygotowaniu: opinia w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego SOC/271 (sprawozdawca: Peter CLEVER) oraz opinia w sprawie „Zatrudnienie i przedsiębiorczość — rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci” SOC/273 (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁴⁾ Por. opinia EKES-u z 31.5.2005 w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia 2005-2008, sprawozdawca: Henri MALOSSE, (Dz. U. C 286 z 17.11.2005).

4. Flexicurity a partnerzy społeczni

4.1 Model flexicurity oznacza konieczność określenia równowagi praw i obowiązków pracodawców oraz pracowników. Kluczowymi instrumentami projektowania i realizacji wszelkiego rodzaju reform rynku pracy, w tym flexicurity, są dialog społeczny i negocjacje zbiorowe. Dlatego też Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreśla, że partnerzy społeczni są głównymi uczestnikami wszelkiej debaty poświęconej flexicurity na wszystkich szczeblach. Partnerzy społeczni powinni odgrywać w coraz większym stopniu wiodącą rolę w określaniu równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem, w ten sposób przyczyniając się do poprawy reguł obowiązujących na rynku pracy.

4.2 Na szczeblu europejskim, EKES przyznaje, że Komisja poinformowała partnerów społecznych o swoich planach odnoszących się do bieżącej debaty. Jednakże zdaniem Komitetu w tej kwestii Komisja powinna położyć większy nacisk na konsultacje, szczególnie z europejskimi partnerami społecznymi, w sprawie europejskiej definicji pojęcia flexicurity. Bez silnego zaangażowania i oddania partnerów społecznych trudno będzie realizować jakąkolwiek strategię elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego.

4.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w swojej opinii w sprawie duńskiego systemu flexicurity ⁽⁵⁾ stwierdził, że „jedną z głównych ról w procesie kształtowania duńskiego systemu flexicurity odegrali partnerzy społeczni, którzy zostali włączeni zarówno w procesy decyzyjne, jak i w realizację polityki kształcenia zawodowego i reform strukturalnych rynku pracy. [...] Rola partnerów społecznych jest wynikiem [...] historycznego rozwoju [...]. Wzmocnione uczestnictwo i prawo głosu partnerów społecznych może zatem być korzystne społecznie w związku z dążeniem do zwiększenia zdolności do konkurowania i dostosowania się”.

4.4 W swojej opinii w sprawie europejskiego modelu społecznego ⁽⁶⁾ EKES podkreślił, że „jeśli chodzi o podstawową strukturę europejskiego modelu socjalnego, nie można przecenić fundamentalnej roli partnerów społecznych w polityce gospodarczej i społecznej. W szczególności duże znaczenie przypada funkcji regulacyjnej związków pracodawców i pracobiorców w ramach układów zbiorowych i płacowych”.

4.5 Program wprowadzania flexicurity nie powinien zatem być ustalany ogólnie, tzn. przygotowany przez Komisję i poddany rządów państw członkowskich pod dyskusję. Należy umożliwić partnerom społecznym uczestniczenie w negocjacjach, wpływanie na definicję, elementy oraz ocenę efektów modelu flexicurity i branie za nie odpowiedzialności. Ponieważ zagadnienie flexicurity wiąże się tak ściśle z dialogiem społecznym i negocjacjami zbiorowymi, debata nad modelem elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego uwidoczni także ułomności dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych. Ułomnościami tymi należy się zająć równocześnie z realizacją programu flexicurity. EKES pragnąłby zatem widzieć

⁽⁵⁾ Por. opinia EKES-u z 17.5.2006 w sprawie: „Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity): przypadek Danii”, sprawozdawca: Anita VIUM, (Dz. U. C 195 z 18.8.2006).

⁽⁶⁾ Por. opinia EKES-u z 6.7.2006 w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, sprawozdawca: Ernst Erik EHNMARK, (Dz. U. C 309 z 16.12.2006).

silniejszy związek między dyskusjami dotyczącymi flexicurity i wzmocnieniem dialogu społecznego na każdym szczeblu a negocjacjami zbiorowymi na właściwym szczeblu, przy poszanowaniu różnic w systemach stosunków pracy poszczególnych państw członkowskich.

4.6 Dialog społeczny na szczeblu europejskim jest wyjątkowy w skali światowej, jako że przyznaje on partnerom społecznym rolę współprawodawców w dziedzinie społecznej. W ostatnich latach dialog społeczny nabrał bardziej autonomicznego charakteru. Partnerzy społeczni mają prawo podejmować zagadnienia o ogólnym znaczeniu dla lepszego funkcjonowania europejskiego rynku pracy. EKES przyznaje, że ze względu na zasadniczą rolę partnerów społecznych w stopniowym rozwoju polityki dotyczącej flexicurity na szczeblu europejskim, dyskusja ta nie może być postrzegana jako niezwiązana z tematami europejskiego dialogu społecznego ani też z przyszłym rozwojem dialogu społecznego jako takiego. W swoim wieloletnim programie prac partnerzy społeczni uzgodnili zamiar przeanalizowania aspektów flexicurity, niemniej zobowiązali się także do działań na rzecz opracowania wspólnego porozumienia w zakresie instrumentów europejskiego dialogu społecznego ⁽⁷⁾. EKES przedstawił szerzej swoje stanowisko na ten temat w opinii „Zatrudnienie i przedsiębiorczość — rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci” ⁽⁸⁾.

4.7 W państwach członkowskich, na wszystkich szczeblach, istnieją liczne przykłady kluczowej roli partnerów społecznych w zakresie zwiększania zarówno elastyczności, jak i bezpieczeństwa dla pracodawców i pracowników. Układy zbiorowe same w sobie są nie tylko zabezpieczeniem dla pracodawców i pracowników, umożliwiają także uzgodniony stopień elastyczności. W coraz bardziej konkurencyjnym otoczeniu coraz bardziej naturalne staje się włączanie elementów zwiększonej elastyczności wewnętrznej, rozwoju kariery i prawa do kształcenia ustawicznego. Jednakże w państwach członkowskich, w których dialog społeczny rozwinął się w niedostatecznym stopniu z uwagi na słaby system stosunków pracy, pracownicy w nadmiernym stopniu narażeni są na działanie sił rynkowych na rynku pracy i często są zbyt słabo chronieni. Wszelkim rozmowom na temat flexicurity w państwach członkowskich powinno towarzyszyć unowocześnienie systemów stosunków pracy w tych państwach.

4.8 W tym kontekście EKES pragnąłby wskazać kilka przykładów umów pomiędzy partnerami społecznymi:

- Dania: układy zbiorowe wprowadzające obowiązkowe okresy wypowiedzenia, tak aby umożliwić pracownikom lepsze przygotowanie się do innej pracy.
- Szwecja: układy zbiorowe na szczeblu sektorowym tworzące fundusze „zmiany kwalifikacji” finansowane przez sektor przedsiębiorstw i zarządzane wspólnie z partnerami społecznymi. Fundusze te zapewniają pracownikom na wypowiedzeniu szkolenia, pomoc w poszukiwaniu pracy lub płatne praktyki w innych firmach, nawet jeśli pracownicy ci są nadal formalnie zatrudnieni w zwalniającym ich przedsiębiorstwie.
- Hiszpania: umowa trójstronna na temat sposobów ograniczenia stosowania umów na czas określony, która opiera się

na zasadzie, że zbyt wysoki udział umów na czas określony nie służy ani pracownikom ani przedsiębiorcom.

- Niemcy: układy zbiorowe z możliwością elastycznego kształtowania czasu i organizacji pracy w ograniczonym zakresie, sporządzane i realizowane przy udziale zakładowych przedstawicieli pracowników.

EKES jest również zdania, że umowy zawarte przez europejskich partnerów społecznych, dotyczące np. pracy na czas określony, urlopów rodzicielskich, pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz telepracy, są częścią koncepcji flexicurity i przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa i elastyczności dla pracowników i pracodawców.

4.9 Aby partnerzy społeczni mogli przystąpić do negocjacji nad kluczowymi zagadnieniami na rynku pracy celem uzyskania społecznie akceptowalnej równowagi pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem, potrzeba krajowych ram prawnych zachęcających partnerów społecznych do wkładu i skutecznego negocjowania kwestii dotyczących flexicurity. Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia oraz mocne podstawy prawne mogą stworzyć partnerom społecznym możliwości negocjowania umów promujących wysiłek pracownika, współpracę oraz wolę uczestniczenia w szkoleniach, co jest korzystne dla ogólnego zatrudnienia i efektywności ekonomicznej. Udział partnerów społecznych gwarantuje uwzględnienie interesów zarówno przedsiębiorstw, jak i pracowników. Ponadto ochrona zatrudnienia w połączeniu ze skutecznym działaniem służb odpowiedzialnych za ponowne zatrudnienie i aktywną polityką dotyczącą rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla zdolności adaptacyjnych i bezpieczeństwa zarówno przedsiębiorstw, jak i pracowników.

4.10 Partnerzy społeczni mogliby przyczynić się do zwiększenia chronionej mobilności oraz podniesienia atrakcyjności zmiany miejsca pracy. Mogą oni dopomóc w zorganizowaniu zbiorowej i negocjowanej kontroli możliwości na rynku pracy i praw pracowniczych. Zdaniem EKES-u przeciwdziałałoby to tendencjom do segmentacji i poprawiłoby integrację.

5. Równość płci, solidarność międzypokoleniowa i flexicurity

5.1 Elastyczność rynku pracy i bezpieczeństwo w różny sposób dotyka mężczyzn i kobiet. Kobiety pracują często na stanowiskach bardziej zagrożonych, cechujących się nadmierną elastycznością. Nadmierna elastyczność, która może w niektórych przypadkach nieść ze sobą ryzyko niepewności co do miejsca pracy, musi być równoważona odpowiednimi rozwiązaniami z zakresu bezpieczeństwa. Ponadto z uwagi na utrzymywanie się tradycyjnego podziału ról ze względu na płeć, kobiety mają więcej obowiązków związanych z opieką nad dziećmi i osobami starszymi oraz napotykają większe trudności dotyczące łączenia pracy zawodowej i życia pozazawodowego. Co więcej, pomimo prawodawstwa mającego na celu przeciwdziałanie dyskryminacji, nadal istnieją różnice płac pomiędzy płciami i kobietom przysługuje mniej uprawnień w zakresie zabezpieczeń społecznych, w tym uprawnień emerytalnych. Dlatego też kobiety w większym stopniu odczuwają negatywne strony elastyczności.

⁽⁷⁾ Wieloletni program prac partnerów społecznych na lata 2006-2008 zawierał wspólną analizę kluczowych wyzwań, przed jakimi stoją europejskie rynki pracy.

⁽⁸⁾ SOC 273 „Zatrudnienie i przedsiębiorczość — rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci” (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

5.2 EKES podkreśla, że debata poświęcona flexicurity musi obejmować w znacznej mierze wymiar równości płci, który jak dotąd był zasadniczo nieobecny w dyskusjach na ten temat. Ważne jest, by poprawić sytuację kobiet na rynku pracy poprzez zajęcie się zarówno aspektami elastyczności, jak i kwestiami bezpieczeństwa, w tym sprawami dotyczącymi większej pewności zatrudnienia, obejmowania kobiet systemami opieki społecznej oraz lepszego wsparcia ze strony odpowiednich instytucji w zakresie łączenia życia zawodowego i pozazawodowego. Przedmiotem debaty powinien być również podział obowiązków domowych i rodzinnych pomiędzy mężczyzn i kobiety. Swoje stanowisko w tych kwestiach EKES przedstawia bardziej szczegółowo w opracowywanej na wniosek przyszłej prezydencji portugalskiej opinii w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego ⁽⁹⁾.

5.3 Oprócz wymiaru związanego z płcią koncepcja flexicurity ma także wymiar pokoleniowy. Stopa zatrudnienia wśród pracowników w bardziej zaawansowanym wieku jest niższa niż wśród ogółu siły roboczej. Ponadto w wielu państwach członkowskich ludzie młodzi mają przed sobą perspektywę niepewnego rynku pracy cechującego się wysokim bezrobociem, umów na czas określony, niewydolności systemów zabezpieczenia społecznego oraz zatrudnienia na stanowiskach poniżej ich kwalifikacji.

5.4 EKES ⁽¹⁰⁾ zwracał już uwagę na fakt, że zatrudnienie powinno odpowiadać wykształceniu i doświadczeniu zawodowemu danej osoby, bez dyskryminacji ze względu na wiek, oraz że wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są dokonać transpozycji i stosować dyrektywę ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (2000/78/WE). Komitet wzywał także do prowadzenia polityki zatrudnienia wysokiej jakości, w ramach której pokoleniom obywateli służyłoby doradztwem zawodowym i zapewniano by możliwość podnoszenia kwalifikacji przez całe życie zawodowe. Pociąga to za sobą konieczność przyjęcia aktywnej postawy przez partnerów społecznych i wszystkie właściwe podmioty gospodarcze i społeczne na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim.

5.5 Europejscy partnerzy społeczni przyjęli ramy działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn, które mogą posłużyć również za podstawę w debacie na temat flexicurity. Ramy te przewidują cztery zadania priorytetowe: kwestię roli kobiet i mężczyzn, promowanie kobiet w roli decydentów, wspieranie równowagi życia zawodowego i osobistego, rozwiązanie problemu różnic w wysokości płac kobiet i mężczyzn.

5.6 W rozważaniach zawartych w poprzednich punktach oraz w dialogu między partnerami społecznymi należy z równą uwagą potraktować problem pracowników niepełnosprawnych i młodych studentów.

6. Flexicurity i elastyczność wewnętrzna

6.1 Elastyczność wewnętrzna jest zagadnieniem w niedostatecznym stopniu poruszonym w debacie dotyczącej flexicurity. Elastyczność wewnętrzna dotyczy elastyczności czasu pracy

i elastyczności funkcjonalnej oraz zwiększa zdolność dostosowywania się. Zazwyczaj jest to zagadnienie, w odniesieniu do którego partnerzy społeczni mają bogate doświadczenia w zakończonych pozytywnym rezultatem negocjacjach dotyczących umów zbiorowych. Wewnętrzna elastyczność może odgrywać kluczową rolę w podnoszeniu wydajności pracy, innowacyjności i konkurencyjności, i może w ten sposób przyczynić się do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Może również w dużym stopniu pozwolić pracownikom na lepsze łączenie pracy z innego typu aktywnością i obowiązkami oraz poprawić jakość ich zatrudnienia. W obu przypadkach może ona zwiększyć stabilność i przewidywalność. Niemniej elastyczność wewnętrzna może także stać się nadmierna, prowadząc do pogorszenia warunków pracy lub niepewności zatrudnienia, utrudniając osiągnięcie równowagi między życiem zawodowym i pozazawodowym lub nawet wywołując szkodliwe skutki dla jakości towarów i świadczenia usług dla konsumentów. Z tego względu taka elastyczność jest możliwa tylko wówczas, gdy jest ona efektem negocjacji zbiorowych i gdy nabiera kształtu w kontekście uregulowań prawnych, które zapewniają ochronę zatrudnienia i zdrowia oraz stabilność i pewność zatrudnienia. Stosowanie wynegocjowanej elastyczności wewnętrznej w takim kontekście prawnym jest realne i ma na celu połączenie poprawy konkurencyjności z poprawą jakości zatrudnienia i życia zawodowego.

6.2 Elastyczność czasu pracy

6.2.1 Elastyczność czasu pracy polega na rozłożeniu normalnego tygodniowego czasu pracy zgodnie z ustaleniami układów zbiorowych lub przepisami prawa na przestrzeni dłuższego okresu. Niesie ona ze sobą korzyści dla przedsiębiorstwa w postaci możliwości dostosowania się do zmian popytu lub fluktuacji kadrowych oraz pełnego wykorzystania nakładów kapitałowych poprzez pracę w nadgodzinach, elastyczny rozkład godzin pracy w ustalonych wcześniej ramach czasowych, pracę w systemie zmianowym itp. W ten sposób elastyczność czasu pracy może zwiększać wydajność i konkurencyjność.

6.2.2 Elastyczność czasu pracy może także odnosić się do rozłożenia czasu pracy na przestrzeni całego życia zawodowego określonej osoby oraz równoważenia życia zawodowego i osobistego (a nie długości standardowego tygodnia pracy). Takie formy elastyczności czasu pracy mogą również oznaczać korzyści dla pracowników, umożliwiając im łączenie w pozytywny sposób czynności oraz obowiązków zawodowych i pozazawodowych poprzez pracę w elastycznych godzinach, stosowanie systemu rozliczania czasu pracy, urlopy rodzicielskie i wychowawcze, możliwość pracy na pełen etat lub w niepełnym wymiarze godzin itp.

6.2.3 EKES pragnie uniknąć zwiększania elastyczności czasu pracy wyłącznie na korzyść przedsiębiorstw, bez jednoczesnego uwzględnienia potrzeb pracowników w zakresie ochrony ⁽¹¹⁾. Ponadto organizacja czasu pracy powinna „[...] wychodzić również naprzeciw interesom pracowników w zakresie swobody dysponowania czasem, bezpieczeństwa i higieny pracy, a szczególnie polepszenia warunków do pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego” ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ W przygotowaniu: opinia w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego (sprawozdawca: Peter CLEVER).

⁽¹⁰⁾ Por. opinia EKES-u z 14.3.2007 w sprawie gospodarczych i budżetowych konsekwencji starzenia się społeczeństwa, ECO/186, sprawozdawca: Susanna FLORIO, Dz.U. C 161 z 13.7.2007.

⁽¹¹⁾ Por. opinia EKES-u z 11.5.2005 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/88/WE dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy, pkt 3.4, sprawozdawca: Ursula ENGELN-KEFER, (Dz.U. C 267 z 27.10.2005).

⁽¹²⁾ Tamże, punkt 3.6.

6.2.4 W tym celu, zdaniem Komitetu, należałoby dążyć do równowagi pomiędzy elastycznym czasem pracy a ochroną pracownika, co można najlepiej zapewnić przy pomocy uregulowań w układach zbiorowych. W swojej wcześniejszej opinii EKES stwierdził już, że „ustalenie zasad regulujących czas pracy w układach zbiorowych jest bardzo istotne dla partnerów społecznych, którzy w tych sprawach mają ogromną wiedzę fachową i doświadczenie” ⁽¹³⁾.

6.2.5 Tego typu negocjacje na temat elastycznego czasu pracy wymagają odpowiednich ram negocjacyjnych oraz silnych podstaw w postaci praw i wspierających instytucji społecznych. Należą do nich uregulowania prawne zapewniające pracownikom stabilność i ochronę oraz ochronę socjalną w odniesieniu do umów o pracę w niepełnym wymiarze godzin, a także uregulowania dotyczące urlopów rodzicielskich oraz systemów opieki nad dziećmi i dla osób starszych. Istotne jest, by prawo było elastyczne i neutralne, a przez to umożliwiało partnerom społecznym znalezienie odpowiednich rozwiązań.

6.3 Elastyczność funkcjonalna

6.3.1 Elastyczność funkcjonalna oznacza wykorzystanie zdolności pracowników do wykonywania różnych zadań, gdy jest to potrzebne, poprzez rotację na stanowiskach pracy, poszerzenie i wzbogacenie zakresu ich obowiązków. Może to przynieść korzyści przedsiębiorstwom, pozwalając im na dostosowanie zadań wykonywanych przez pracowników do zmian popytu lub stanu zatrudnienia oraz na bardziej efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich i inwestycji kapitałowych. Elastyczność funkcjonalna może również być interesująca dla pracowników, gdyż zwiększa możliwości rozwoju osobistego i nabywania nowych umiejętności, zwiększa ich zdolności do znalezienia zatrudnienia, pozwala osiągnąć większą satysfakcję z pracy i daje szansę wzrostu wynagrodzenia.

6.3.2 Elastyczność funkcjonalna może również okazać się kluczowym czynnikiem dla realizacji celów lizbońskich, czyli zwiększenia wydajności, innowacyjności i konkurencyjności. Jak wykazuje na przykład fundacja dublińska, elastyczność funkcjonalna połączona ze szkoleniem ma pozytywny wpływ na utrzymanie posiadanych umiejętności i ich dalszy rozwój, z pozytywnym skutkiem dla wydajności pracy ⁽¹⁴⁾.

6.3.3 Jednakże elastyczność funkcjonalna wymaga bezpiecznych i godziwych warunków pracy oraz systemu pracy opartego

na delegowaniu obowiązków i współpracy. Jak EKES argumentował w swojej wcześniejszej opinii „Bezpieczne i zdrowe miejsca pracy oraz organizacja pracy, dająca pracownikom więcej autonomii w wykonywaniu ich zadań, stanowią istotny czynnik zwiększający produktywność oraz innowacyjność” ⁽¹⁵⁾. W tej samej opinii stwierdza, że „Takie formy organizacji pracy jak praca grupowa i zespołowa, oparte na kooperacji, o płaskiej strukturze hierarchii i większej autonomii pozwalają na całościowe wykorzystanie wiedzy i umiejętności pracowników i wychodzą jednocześnie naprzeciw ekonomicznym wymogom elastyczności. Dobre warunki i organizacja pracy nastawiona na współpracę są jednocześnie ważnym warunkiem lepszej produktywności i większej innowacyjności przedsiębiorstw” ⁽¹⁶⁾.

6.3.4 Fundacja dublińska zwróciła jednakże uwagę na fakt, że elastyczność funkcjonalna może zwiększyć stres i napięcie w pracy. Jednak zaznacza, że ważne jest: „[...] osiągnięcie równowagi między stawianymi pracownikowi wymaganiami a utrzymaniem przez niego kontroli nad własną pracą, w celu zapobieżenia wypaleniu zawodowemu” ⁽¹⁷⁾.

6.3.5 Ogólnie podstawowym elementem, tak strategii elastyczności funkcjonalnej, jak i elastyczności wewnętrznej powinno być uczenie się przez całe życie. W wielu ostatnich opiniach EKES-u podkreśla się znaczenie uczenia się przez całe życie dla podniesienia umiejętności pracowników, zwiększenia szans na rozwój kariery zawodowej oraz podniesienia wydajności ⁽¹⁸⁾. Elastyczność funkcjonalna wymaga ciągłego rozwoju wiedzy i umiejętności pracowników oraz wsparcia w postaci sprawnie działającej infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej. Chociaż w przeszłości podjęto liczne zobowiązania na rzecz uczenia się przez całe życie, w praktyce wiele jeszcze pozostaje do zrobienia.

6.3.6 Elastyczność funkcjonalna jest kluczowym tematem negocjacji zbiorowych między partnerami społecznymi. W ramach takich negocjacji można wyważyć i dostosować potrzeby przedsiębiorstwa i pracowników oraz określić odpowiednie wynagrodzenie za podniesienie umiejętności.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹³⁾ Por. opinia EKES-u 1.7.2004 w sprawie ponownego rozpatrzenia dyrektywy 93/104/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, pkt 2.2.6, sprawozdawca: Erik HAHR, (Dz.U. C 302 z 7.12.2004).

⁽¹⁴⁾ <http://eurofound.europa.eu/ewco/2004/02/NL0402NU03.htm>.

⁽¹⁵⁾ Por. opinia EKES-u z 13.9.2006 w sprawie: „Jakość życia zawodowego, wydajność oraz zatrudnienie w kontekście globalizacji i przemian demograficznych”, sprawozdawca: Ursula ENGELN-KEFER (Dz.U. C 318 z 23.12.2006, pkt 1.3).

⁽¹⁶⁾ Tamże, pkt 1.4.

⁽¹⁷⁾ <http://eurofound.europa.eu/ewco/2004/02/NL0402NU03.htm>.

⁽¹⁸⁾ Por. opinia w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie, sprawozdawca: Maria HERCZOG (Dz.U. C 195 z 18.8.2006) oraz opinia w sprawie: „Kształcenie a wydajność” (opinia rozpoznawcza), sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS (Dz.U. C 120 z 20.5.2005).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zatrudnienie i przedsiębiorczość — rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci”

(2007/C 256/21)

Pismem z 13 lutego 2007 r. przyszła prezydencja portugalska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 141 głosami za — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie propozycji EKES-u

1.1 Nierówności między kobietami a mężczyznami panujące w świecie biznesu i na rynku pracy stanowią poważny problem dla całego społeczeństwa europejskiego, zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn, przedsiębiorstw, pracowników obu płci, rządów, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Komitet uważa, że nadszedł odpowiedni moment, aby nadać nowy impuls polityce na rzecz równości poprzez aktywne środki polityki na rynku pracy, w zakresie zakładania przedsiębiorstw i organizacji życia społecznego.

1.2 Równość płci jest wyzwaniem zasadniczym dla przyszłości Europy, dlatego też Komitet proponuje wzmocnić aspekt płci w strategii lizbońskiej oraz włączyć go do przeglądu śródkresowego zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, do agendy społecznej oraz do krajowych programów reform następujące kwestie:

1.2.1 Cel polegający na tym, by państwa zdecydowanie wdrażały europejski pakt na rzecz równości płci, oraz aby w krajowych programach reform mianowały krajowego urzędnika ds. równości płci.

1.2.2 Nowe cele szczegółowe dotyczące równości płci w politykach zatrudnienia, ze wskaźnikami jakościowymi i ilościowymi, gdyż kwestią priorytetową jest, aby więcej kobiet podejmowało działalność gospodarczą, miało zatrudnienie, oraz aby jakość tego zatrudnienia poprawiała się.

1.2.3 Dokładnie ustalone cele w zakresie eliminowania (zwłaszcza z nauczania) stereotypów dotyczących ról kobiet i mężczyzn, które ograniczają przedsiębiorczość kobiet.

1.2.4 Poprawa sprawowania rządów poprzez odpowiednie uczestnictwo w nich partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym. Władze lokalne i regionalne powinny aktywnie włączyć się w krajowe programy reform.

1.2.5 Większa przejrzystość działań publicznych służb zatrudnienia i prywatnych biur pośrednictwa pracy, w celu

propagowania równości i likwidacji dyskryminacyjnych praktyk przy zatrudnianiu.

1.2.6 Zobowiązania instytucji nadzorujących sektor usług finansowych, aby kontrolowały, czy rozpatrując wnioski o kredyt, które składają kobiety-przedsiębiorcy, nie stosuje się dyskryminacji ze względu na płeć. Konieczne są też środki pomocy publicznej na rzecz dostępu do kredytów, szczególnie dla kobiet podejmujących po raz pierwszy działalność gospodarczą.

1.2.7 Dokładnie ustalone cele służące wspieraniu, w ramach szkolnictwa wyższego i zawodowego, dostępu kobiet i mężczyzn do wszystkich zawodów, przy przewyżczeniu stereotypów kulturowych.

1.2.8 Wsparcie dla partnerów społecznych, zwłaszcza na poziomie sektorów i na szczeblu lokalnym i regionalnym, w celu wyeliminowania, na drodze negocjacji zbiorowych i dialogu społecznego, nierówności ze względu na płeć, sprawiających, że kobiety znajdują się na drugorzędnym miejscu w przedsiębiorstwach.

1.2.9 Plany na rzecz równości i środki pozytywnego działania, uzgodnione i wdrażane przez partnerów społecznych w wielu przedsiębiorstwach w różnych sektorach, powinny być rozprzestrzeniane i wspierane przez władze krajowe, regionalne i lokalne; także poprzez środki wspólnotowe z Europejskiego Funduszu Społecznego.

1.2.10 Cele w dziedzinie równego wynagrodzenia dla mężczyzn i kobiet powinny zostać wzmocnione przez wytyczne wspólnotowe, przy użyciu dokładnych wskaźników.

1.2.11 Na szczeblu lokalnym i regionalnym konieczne jest opracowanie szczególnych programów dotyczących dostępu do zatrudnienia dla imigrantek lub kobiet pochodzących z mniejszości oraz zakładania przez nie przedsiębiorstw.

1.2.12 Konieczne są również szczególne programy i cele dotyczące kobiet niepełnosprawnych.

1.2.13 W krajowych programach reform systemów naliczania emerytur należy zapobiec takiej sytuacji, że wiele kobiet traci prawa do emerytury albo kwota tej emerytury jest poważnie ograniczona z powodu pracy w niepełnym wymiarze godzin lub przerw w karierze zawodowej spowodowanych m.in. obowiązkami rodzinnymi. Konieczne jest też, by małżonki współpracujące przy prowadzeniu działalności gospodarczej dysponowały odpowiednim statusem prawnym.

1.2.14 Władze lokalne i regionalne powinny współpracować z przedsiębiorstwami oraz z pracownikami obu płci, aby zagwarantować możliwość godzenia życia rodzinnego i zawodowego.

1.2.15 Ze względu na starzenie się obecnego pokolenia kadry kierowniczej przedsiębiorstw, zmiana warty w licznych przedsiębiorstwach, szczególnie w MSP, jest okazją, by umożliwić kobietom dostęp do stanowisk kierowniczych. Niezwykle istotne jest, by proces ten został przygotowany poprzez przepisy krajowe i lokalne ułatwiające przejmowanie przedsiębiorstw przez kobiety. Kwestia ta zasługuje na analizę na szczeblu europejskim i na określenie działań towarzyszących sprzyjających temu procesowi.

2. Wprowadzenie

2.1 Przyszła prezydencja portugalska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie „Zatrudnienie i przedsiębiorczość — rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci”, w celu przygotowania prac prezydencji.

2.2 Ponieważ kwestia równouprawnienia płci i równości między mężczyznami i kobietami jest wyzwaniem dla całego społeczeństwa europejskiego, EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję prezydencji portugalskiej dotyczącą umocnienia procesu konsultacji w sprawie nowych zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2008-2010 poprzez włączenie problematyki płci i uwzględnienie jej przez społeczeństwo obywatelskie, partnerów społecznych, organy lokalne i regionalne a także rządy krajowe.

2.3 Traktat jasno stanowi, iż do celów UE należy popieranie postępu gospodarczego i społecznego, wysokiego poziomu zatrudnienia oraz równości kobiet i mężczyzn.

2.4 Równość kobiet i mężczyzn jest jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej, zapisaną w traktacie i w Karcie praw podstawowych UE. Instytucje i organy UE mają obowiązek zwalczать dyskryminację, z którą stykają się kobiety oraz wspierać równość płci za pomocą prawodawstwa i środków polityki publicznej.

2.5 UE posiada znaczny dorobek wspólnotowy w zakresie polityki równości. Warto wyróżnić dwie dyrektywy odnoszące się do polityki zatrudnienia i przepisów prawa pracy: (1) dyrektywa 2002/73/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy oraz (2) dyrektywa 2004/113/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług.

2.6 EKES sporządził w ciągu ostatnich kilku lat wiele opinii⁽¹⁾, które przyczyniły się do rozwoju wspólnotowego dorobku prawnego, poprawy prawodawstwa oraz jakości polityki równouprawnienia. Komitet wyraził swą aprobatę dla europejskiej strategii zatrudnienia i podkreślił pozytywne wysiłki, które z niej wynikły w zakresie rozwiązywania problemów krajowych i lokalnych poprzez wspólne i skoordynowane działania na szczeblu europejskim. Komitet uważa, że konieczne jest wsparcie tych wysiłków poprzez podjęcie większej liczby działań i lepszą koordynację.

2.7 Komitet zamierza ocenić przyjęte dotychczas kierunki polityki, podkreślić najlepsze rozwiązania i zaproponować nowe inicjatywy służące temu, by kobiety w Europie rozwijały działalność gospodarczą i były bardziej aktywne na rynku pracy. Niniejsza opinia włącza się w debaty dotyczące oceny i reformy agendy lizbońskiej, a jej propozycje mogłyby zostać podjęte w ramach przeglądu zintegrowanej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz w przyszłych planach reform krajowych.

3. Agenda lizbońska

3.1 Strategia lizbońska wzywa do osiągnięcia pełnego zatrudnienia w Europie poprzez zwiększenie jakości i wydajności pracy, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz lepsze zarządzanie w kontekście społeczeństwa opartego na

⁽¹⁾ Opinia EKES-u z 13.9.2006 w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010. Sprawozdawca: Grace ATTARD (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).
Opinia EKES-u z 14.12.2005 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich (2007 r.) — W kierunku sprawiedliwego społeczeństwa. Sprawozdawca: Mária HERCZOG (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).
Opinia EKES-u z 29.9.2006 w sprawie ubóstwa kobiet w Europie. Sprawozdawca: Brenda KING (Dz.U. C 24 z 31.1.2006).
Opinia EKES-u z 28.9.2005 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet. Sprawozdawca: Dana ŠTECHOVÁ (Dz.U. C 24 z 31.1.2006).
Opinia EKES-u z 2.6.2004 w sprawie Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, określającego wytyczne dla drugiej rundy Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dotyczącej ponadnarodowej współpracy na rzecz promowania nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy — *swobodny przepływ dobrych pomysłów*. Sprawozdawca: Sukhdev SHARMA (Dz.U. C 241 z 28.9.2004).
Opinia EKES-u z 15.12.2004 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie wprowadzania w życie zasady równych szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Sprawozdawca: Madi SHARMA (Dz.U. C 157 z 28.6.2005).
Opinia EKES-u z 10.12.2003 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólnotowy program działania w celu wspierania organizacji aktywnych na szczeblu europejskim w dziedzinie równości między mężczyznami i kobietami. Sprawozdawca: p. WAHROLIN (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).
Opinia EKES-u z 14.2.2006 w sprawie reprezentacji kobiet w organach decyzyjnych grup interesów gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej. Sprawozdawca: Thomas ETTY (Dz.U. C 88 z 11.4.2006).
Opinia EKES-u z 3.6.2004 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady wprowadzającej zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn w dostępie do towarów i usług oraz do dostaw towarów i usług. Sprawozdawca: p. CARROLL (Dz.U. C 241 z 28.9.2004).

wiedzy, biorącego pod uwagę osobiste wybory kobiet i mężczyzn. Po raz pierwszy określono wzorzec równości gospodarczej między kobietami a mężczyznami, mający na celu zapewnienie 60 % poziomu zatrudnienia kobiet do 2010 r.

3.2 Na wniosek Rady Europejskiej Komitet współpracuje przy wdrażaniu strategii lizbońskiej⁽²⁾ z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi.

3.3 Pomimo że osiągnięto już dobre wyniki, dotychczasowe świadczenia wskazują na potrzebę podjęcia większych reform w ramach strategii lizbońskiej, celem zagwarantowania równych warunków uczestnictwa kobiet i mężczyzn w zakładaniu przedsiębiorstw i w dostępie do zatrudnienia.

3.4 W Europie kobiety wciąż jeszcze nie mają tych samych możliwości w środowisku gospodarczym co mężczyźni ani takiego samego dostępu do rynku pracy. W wyniku odziedziczonych z przeszłości stereotypów społeczno-kulturowych, poziom aktywności zawodowej kobiet jest, ogólnie rzecz biorąc, niższy niż w wypadku mężczyzn oraz utrzymuje się segregacja zawodowa na rynku pracy. Zazwyczaj kobiety pracują na stanowiskach bardziej zagrożonych, o niższej jakości i niższym wynagrodzeniu; kobiety mają większe trudności w podnoszeniu swoich kwalifikacji zawodowych, a kobiety-przedsiębiorcy napotykają więcej przeszkód w dostępie do środków finansowych.

3.5 Komitet uważa dlatego za konieczne **wzmocnienie aspektu płci w strategii lizbońskiej**, poprzez modyfikację celów wspólnotowych i krajowych celem umożliwienia większej liczbie kobiet prowadzenia własnej działalności gospodarczej, posiadania bezpiecznego stanowiska pracy i poprawy jakości zawodu. „Jakość” jest tu rozumiana jako większa różnorodność zawodowa, równość płacy, większa stabilność pracy, dostęp do szkoleń i do awansów.

3.6 Po przeprowadzeniu przeglądu śródkresowego w marcu 2005 r. Rada zatwierdziła nadanie nowego impulsu strategii lizbońskiej, w której podstawowa zmiana polega na przeniesieniu akcentu z samych celów ilościowych także na politykę i praktyczne inicjatywy, niezbędne do ich realizacji. Do priorytetów należy utworzenie większej ilości miejsc pracy o lepszej jakości poprzez przyciągnięcie większej liczby osób do rynku pracy i utrzymanie ich w zatrudnieniu; modernizacja systemów opieki społecznej; zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw; zwiększenie elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy; wzrost inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i zdobywanie umiejętności⁽³⁾.

3.7 W odnowionej agendzie lizbońskiej podkreślone zostało również znaczenie dobrego sprawowania rządów poprzez skuteczniejsze podejście polityczne, które połączy wszystkie zainteresowane strony, państwa członkowskie, obywateli, parla-

menty, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie oraz instytucje UE w realizacji wspólnego celu, jakim jest postęp i tworzenie szans na przyszłość. EKES uważa, że zarządzanie strategią lizbońską powinno zostać wzmocnione poprzez bardziej aktywne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych oraz organów lokalnych i regionalnych.

3.8 EKES podkreśla, że partnerzy społeczni powinni być zaangażowani na jak najwcześniejszym etapie sporządzania projektu wytycznych oraz konsultowani w sprawie kwestii związanych z włączaniem kryteriów płci.

3.9 Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008, które są podstawą dla krajowych programów reform państw członkowskich, podkreślają zasadniczą rolę zagadnienia równości płci w wypełnieniu ustalonych priorytetów, wiążąc specyficzne środki na rzecz zatrudnienia kobiet z włączaniem równości we wszelkie podejmowane działania⁽⁴⁾.

3.10 Jak zaznaczono w opinii w sprawie wytycznych na rzecz zatrudnienia, EKES uważa za zaskakujący fakt, że, mimo że równość płci w zatrudnieniu jest jedną z podstawowych kwestii strategii lizbońskiej, pośród zintegrowanych wytycznych nie ma szczególnej wytycznej w kwestii równości kobiet i mężczyzn⁽⁵⁾.

3.11 Z bilansu wspólnotowego programu lizbońskiego oraz krajowych programów reform⁽⁶⁾ wynika konieczność umocnienia polityki na rzecz równych szans między kobietami i mężczyznami poprzez wprowadzenie środków umożliwiających godzenie życia zawodowego, rodzinnego i prywatnego.

3.12 We wspólnym sprawozdaniu na temat zatrudnienia za lata 2006-2007 pozytywnie oceniono szybki wzrost poziomu zatrudnienia kobiet i uznano to za krok w kierunku realizacji celów lizbońskich⁽⁷⁾. Jednakże wskazano tam też, że „w większości sprawozdań przekazanych przez państwa członkowskie nie ma wzmianki o konkretnych środkach na rzecz wspierania zatrudnienia kobiet ani zmniejszania różnic w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn, za wyjątkiem środków na rzecz zwiększania dostępności placówek opieki nad dziećmi. Niektóre państwa członkowskie (AT, BE, DK, DE, ES, IE, IT, LU, PT, UK) określiły na szczeblu krajowym docelową liczbę miejsc w placówkach opieki nad dziećmi, niewiele państw uwzględniło jednak w swoich sprawozdaniach postępy w realizacji europejskich celów w tej dziedzinie. Ich realizacja postępuje powoli. Tylko w AT, DK, FI, IE, MT i NL podjęto działania mające na celu obniżenie kosztów opieki nad dziećmi przez wprowadzenie opłaty maksymalnej lub zmniejszenie kosztów. W niewystarczającym stopniu brana jest pod uwagę konieczność zwiększenia roli mężczyzn w godzeniu pracy i życia rodzinnego. W SI

⁽⁴⁾ Wzrost i zatrudnienie — zintegrowane wytyczne na lata 2005-2008 — COM(2005) 141 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u z 31.5.2005 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE). Sprawozdawca: Henri MALOSSE (Dz.U. C 286 z 17.11.2005).

⁽⁶⁾ Zob. COM(2006) 30 wersja ostateczna.

⁽⁷⁾ Wspólny raport o zatrudnieniu za lata 2006-2007 przyjęty przez Radę (EPSO — Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów) 22 lutego 2007 r., przekazany Radzie Europejskiej z uwagi na spotkanie Rady w dn. 8-9 marca 2007 r.

⁽²⁾ Por. konkluzje Rady Europejskiej z 22-23 marca 2005 r. i wykonane prace, zwłaszcza Deklarację przewodniczących i sekretarzy generalnych krajowych RSG Unii Europejskiej oraz EKES-u, Paryż, 25.11.2005 r.
http://eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp.

⁽³⁾ Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. COM(2005) 24 wersja ostateczna.

rozpoczęto kampanię, której celem jest zwiększenie zaangażowania mężczyzn w życie rodzinne, w LT stworzono nowe możliwości odpłatnego urlopu rodzicielskiego dla ojców, natomiast CZ, DE i EL zwiększą możliwości korzystania z urlopu rodzicielskiego przez ojców”.

4. Europejski pakt na rzecz równości płci oraz Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn

4.1 Przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2006 r. Europejski pakt na rzecz równości płci⁽⁸⁾ jest krokiem do przodu pod względem jakości, gdyż stawia przed wszystkimi państwami członkowskimi wspólny cel: zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy oraz promowanie równości między kobietami a mężczyznami.

4.2 Przyjęty przez Komisję plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006-2010 określa sześć priorytetowych obszarów działań UE: równą niezależność ekonomiczną kobiet i mężczyzn; pogodzenie życia prywatnego i zawodowego; równe uczestnictwo w podejmowaniu decyzji; wykorzystanie wszelkich form przemocy uwarunkowanej płcią; eliminowanie stereotypów związanych z płcią i promowanie równości płci w stosunkach zewnętrznych oraz polityce rozwoju⁽⁹⁾.

4.3 W celu poprawy zarządzania na rzecz równości płci plan ten ustanawia także pewną ilość działań o dużym znaczeniu, a Komisja zobowiązuje się do ścisłego monitorowania postępów w tej dziedzinie.

4.4 W swojej opinii w sprawie planu działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006-2010 EKES z zadowoleniem przyjął polityczną wolę Komisji w kwestii utrzymania wysokiego priorytetu równości kobiet i mężczyzn w jej planie działań na lata 2006-2010 oraz podkreślił znaczenie zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów w realizację priorytetów planu⁽¹⁰⁾.

4.5 Komitet wyraził również swe poparcie dla utworzenia Europejskiego Instytutu ds. Równości Mężczyzn i Kobiet⁽¹¹⁾.

4.6 Komitet uważa, że nadszedł odpowiedni moment, aby nadać nowy impuls polityce na rzecz równości poprzez nowe, aktywne polityki na rynku pracy, w zakresie zakładania przedsiębiorstw i organizacji życia społecznego. W niektórych państwach członkowskich przyjmuje się nowe przepisy mające zapewnić faktyczną równość w traktowaniu kobiet i mężczyzn w działalności politycznej, organizacjach społecznych oraz przedsiębiorstwach, zarówno na stanowiskach pracowniczych, jak i kierowniczych i na szczeblu zarządu. Zasadniczo EKES

popiera te reformy obejmujące aktywne polityki w kontekście racjonalnych uregulowań prawnych zapewniających faktyczną ochronę zatrudnienia oraz jego niezbędną stabilność i pewność.

5. Propozycje EKES-u: Umacnianie aspektu płci w ramach agendy lizbońskiej

5.1 Brak równowagi i nierówność pomiędzy kobietami a mężczyznami w środowisku gospodarczym i na rynku pracy jest poważnym problemem dla całego społeczeństwa europejskiego, zarówno dla kobiet jak i dla mężczyzn, dla przedsiębiorstw, pracowników obu płci, rządów, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Równość płci jest wyzwaniem zasadniczym dla przyszłości Europy.

5.2 EKES wyraża swe poparcie dla rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2007 r.⁽¹²⁾ w sprawie planu działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006-2010, zwłaszcza z jego punktem 17, w którym [Parlament] „wzywa państwa członkowskie do uzupełnienia lub wzmocnienia krajowych planów działań na rzecz zatrudnienia i integracji społecznej, tak aby obejmowały one środki mające na celu ułatwianie kobietom zaistnienia na rynku pracy na równych prawach i zgodnie z zasadą takiej samej płacy za taką samą pracę, promocję przedsiębiorczości kobiet” i punkt 20, w którym [Parlament] „wzywa państwa członkowskie do wyznaczenia na poziomie krajowym organu właściwego dla spraw równouprawnienia płci w ramach wdrażania strategii lizbońskiej, odpowiedzialnego za pomoc w opracowywaniu i rewizji poszczególnych planów krajowych, a także kontrolę ich wdrażania w celu ułatwienia włączenia problematyki płci, zwłaszcza w odniesieniu do budżetowania, do polityk i celów określonych w tych planach”.

5.3 EKES podkreśla, że nowe plany reform krajowych powinny zawierać zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia krajowego urzędnika ds. równouprawnienia płci.

5.4 Wytyczne dotyczące zatrudnienia muszą ustalić konkretne cele i ulepszyć wskaźniki jakościowe i ilościowe potrzebne do przeprowadzania oceny porównawczej postępów państw członkowskich w dziedzinie faktycznego równouprawnienia kobiet na rynku pracy i w inicjatywach przedsiębiorczych.

5.5 EKES jest zdania, że na szczeblu europejskim należy zwrócić większą uwagę na kobiety pracujące na obszarach większych uzależnionych od rolnictwa, o słabej kulturze edukacyjnej, i wspierać udział tych kobiet w rynku pracy.

⁽⁸⁾ Konkluzje prezydencji, 7775/1/06/rev. 1.

⁽⁹⁾ Zob. COM(2006) 92 wersja ostateczna.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u z 13.9.2006 w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów — Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Sprawozdawca: Grace ATTARD (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u z 28.9.2005 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet. Sprawozdawca: Dana ŠTECHOVÁ (Dz.U. C 24 z 31.1.2006).

⁽¹²⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie planu działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010 (2006/2132(INI)).
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0063+0+DOC+XML+V0//PL>.

5.6 W myśl zasady pomocniczości niektóre rządy starają się zmniejszyć wymagania UE odnośnie do krajowych planów reform. Jednakże Komitet uważa, że zintegrowane wytyczne są, ogólnie rzecz biorąc, wystarczająco elastyczne i pozwalają państwom członkowskim określić rozwiązania najlepiej odpowiadające ich potrzebom.

5.7 Ponadto Komitet jest zdania, że należy umocnić wymiar wspólnotowy agendy lizbońskiej i zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, przestrzegając jednocześnie zasadę pomocniczości. W opinii w sprawie planu działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006-2010 stwierdzono: „EKES uznaje, że do zwiększenia udziału pracujących kobiet niezbędne są wspólne priorytety w kwestii koordynacji polityki zatrudnienia. Oceniając krajowe programy reform, Komisja musi dopilnować, by zwalczanie różnic w zatrudnieniu pomiędzy płciami znalazło się na pierwszym planie oraz zapewnić podjęcie niezbędnych działań”⁽¹³⁾.

5.8 W ramach europejskiej strategii zatrudnienia ulepszono zarządzanie, ale EKES uważa, że sytuacja nie jest jeszcze w pełni zadowalająca. Należy wzmocnić współpracę między Komisją, państwami członkowskimi, partnerami społecznymi, organizacjami działającymi na polu równouprawnienia i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w celu zapewnienia odpowiedniego uczestnictwa na wszystkich szczeblach i na wszystkich etapach działania.

5.9 Komitet uważa, że należy zwiększyć zaangażowanie obywateli w europejską strategię zatrudnienia. Należy ułatwić zaangażowanie podmiotów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tę politykę, do czego konieczne jest, aby na każdym szczeblu — wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym — mieli możliwość uczestniczenia dzięki odpowiednim procedurom. Aby zapewnić powodzenie strategii lizbońskiej należy rozpocząć ulepszanie zarządzania i uruchomić wartość dodaną aktywnego zaangażowania partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i organów lokalnych i regionalnych.

5.10 Wpływ stosowania polityki zatrudnienia jest najbardziej odczuwalny na szczeblu lokalnym; dlatego rola władz lokalnych i regionalnych, wraz z partnerami społecznymi, jest zasadnicza w stosowaniu tych polityk. Integracja na rynku pracy na jednakowych warunkach wymaga dogłębnej i bliskiej znajomości szczególnych cech i potrzeb kobiet oraz regionalnego kontekstu gospodarczego i społecznego. W konsekwencji organy lokalne i regionalne powinny być włączane w diagnozowanie, określanie, realizację i ocenę działań.

5.11 O ile faktem jest, że w ostatnich latach kobiety wysunęły się na prowadzenie w zakresie studiów uniwersyteckich (59 % absolwentów szkół wyższych to obecnie kobiety)⁽¹⁴⁾, kierunki ich studiów pozostają bardzo stereotypowe. Tylko jedna na dziesięć absolwentek kończy studia techniczne, w porównaniu do czterech mężczyzn na dziesięciu. Jednakże prawie połowa kobiet z wykształceniem wyższym ukończyła

kierunki pedagogiczne, humanistyczne, artystyczne lub związane z ochroną zdrowia, wobec niecałej jednej czwartej absolwentów płci męskiej. EKES proponuje, aby władze oświatowe podejmowały ogólne działania promocyjne w celu obalenia seksistowskich stereotypów, tak aby kobiety i mężczyźni wybierali zawody, w których nie są wystarczająco reprezentowani.

5.12 Polityka godzenia pracy z życiem rodzinnym pozwala na poprawę jakości życia kobiet i mężczyzn. Pomaga wszystkim zaistnieć i utrzymać się na rynku pracy, wykorzystując cały potencjał siły roboczej. Polityka ta powinna być dostępna zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn.

5.13 Komitet⁽¹⁵⁾ przypomina państwom członkowskim o ich zobowiązaniach związanych z Europejskim paktem na rzecz równości płci i proponuje, aby Komisja nałożyła na państwa członkowskie obowiązek uwzględnienia w krajowych programach reform większego zaangażowania na rzecz poprawy godzenia życia rodzinnego i zawodowego kobiet i mężczyzn. Jako że dotyczy to całości społeczeństwa, musi zostać zagwarantowana wspólna odpowiedzialność wszystkich stron, w tym także przedsiębiorstw.

5.14 Godzenie tych aspektów nie powinno być mylone z pewnymi środkami polityki prorodzinnej, które utrudniają zatrudnienie poprzez zachęcanie do opuszczenia rynku pracy na dłuższy okres czasu, zmniejszając tym samym szanse powrotu do odpowiedniej pracy.

5.15 Istnieje zapotrzebowanie na skuteczniejsze środki wspierania ponownej integracji kobiet i mężczyzn na rynku pracy po nieobecności spowodowanej urodzeniem dziecka lub opieką nad osobami wymagającymi opieki, bez zmniejszenia kwalifikacji czy płacy. Takie środki mogłyby obejmować elastyczne modele dla kształcenia ustawicznego w czasie okresu nieobecności i ponowne rozpoczęcie pracy w zmniejszonym wymiarze godzin. W tym kontekście warto wyróżnić europejskie porozumienie ramowe w sprawie pracy na odległość, zawarte pomiędzy organizacjami życia społecznego (Europejską Konfederacją Związków Zawodowych (ETUC), Europejską Unią Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców/Europejskim Stowarzyszeniem Rzemieślników oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UNICE/UEAPME) i Europejskim Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP)), w którym określono definicję pracy na odległość i zakres jej stosowania, jej dobrowolny charakter, warunki zatrudnienia, kwestie ochrony danych i życia prywatnego, wyposażenia, zdrowia i bezpieczeństwa, organizacji pracy, kształcenia, praw zbiorowych, a także wdrożenia i monitorowania samego porozumienia.

5.16 Organizacje pozarządowe odgrywają istotną rolę w propagowaniu równouprawnienia płci w Europie, prowadząc kampanie skupiające się na ideach politycznych i wartościach kulturowych oraz inicjatywy społeczne na rzecz zwiększenia szans dla wielu kobiet. Wiele kobiet należy do licznych organizacji reprezentujących różne grupy kobiet wobec organów lokalnych i regionalnych, i organizacje takie powinny być wspierane.

⁽¹³⁾ Por. pkt 2.3.3.1.3 opinii EKES-u z 13.9.2006 w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010. Sprawozdawca: Grace ATTARD (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 49 wersja ostateczna.

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u z 11.7.2007 w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i prywatnego. Sprawozdawca: Peter CLEVER.

5.17 Imigrantki i kobiety należące do mniejszości napotykają na większe trudności w podejmowaniu działalności gospodarczej i dostępie do rynku pracy na jednakowych warunkach — dlatego nowe wytyczne na rzecz zatrudnienia muszą zawierać szczególne cele.

5.18 EKES opracował różne opinie dotyczące wyposażenia UE we wspólną politykę migracyjną oraz na temat uczynienia ze zwalczania dyskryminacji i polityk integracyjnych priorytetowych celów rządów europejskich. W politykach tych należy uwzględnić aspekt płci, aby imigrantki lub kobiety należące do mniejszości etnicznych lub kulturowych mogły rozwijać własną działalność gospodarczą i wchodzić na rynek pracy, oraz aby mogło się to odbywać na warunkach równości.

5.19 Także kobiety niepełnosprawne mają dodatkowe trudności w dostępie do rynku pracy i przy zakładaniu firm. Komitet zaleca, aby w nowych wytycznych i krajowych programach reform wzmocnić cel włączania tych kobiet w rynek pracy, przy użyciu specjalnych wskaźników.

5.20 EKES zaleca, aby władze lokalne i regionalne prowadziły działania na rzecz promowania równości szans dla kobiet niepełnosprawnych, oraz aby partnerzy społeczni przyjęli strategię na rzecz równości w ramach układów zbiorowych i praktyk na rynku zatrudnienia.

5.21 Poprzez inicjatywę EQUAL i w ramach strategii lizbońskiej Europejski Fundusz Społeczny (EFS) stworzył cenne innowacyjne propozycje rozwiązań, mające na celu pobudzenie przedsiębiorczości i zatrudnienia tych kobiet, których dotyczy największa dyskryminacja. Doświadczenia te mogłyby być wykorzystane, szczególnie przez samorządy lokalne i regionalne, do późniejszego rozwinięcia — w ramach działań EFS przewidzianych na nowy okres programowania 2007-2013 — nowych inicjatyw na rzecz wspierania dostępu do rynku pracy tych grup kobiet stykających się ze szczególnymi trudnościami.

6. Możliwości zatrudnienia

6.1 Od momentu rozpoczęcia realizacji strategii lizbońskiej sześć z ośmiu milionów utworzonych miejsc pracy w UE zostało zajęte przez kobiety. W 2005 r. poziom zatrudnienia kobiet osiągnął 56,3 % (+ 1,1 %), w porównaniu do 71 % (+ 0,6 %) wśród mężczyzn. Poziom zatrudnienia kobiet w wieku ponad 55 lat (33,7 %) również zwiększył się szybciej niż analogiczny wskaźnik dotyczący mężczyzn ⁽¹⁶⁾.

6.2 Bezrobocie spada: 8,8 % w 2005 r., w tym 9,9 % wśród kobiet i 7,9 % wśród mężczyzn. Pomimo pozytywnej tendencji związanej ze wskaźnikiem zatrudnienia kobiet w całej Europie, ich udział nie osiągnął jeszcze oczekiwanego poziomu. Świadczą o tym niższe wskaźniki aktywności zawodowej

i zatrudnienia kobiet, wyższa stopa bezrobocia, większa niestabilność umów o pracę, silna segregacja zawodowa i sektorowa, nierówności w płacach oraz trudności, jakie mają kobiety i mężczyźni, w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego.

6.3 Komitet zwraca uwagę na fakt, że pomimo możliwości osiągnięcia ustalonego docelowego poziomu zatrudnienia kobiet (60 % do 2010 r.), choć nie we wszystkich krajach, należy pamiętać, że poziom ten obejmuje również pracę w niepełnym wymiarze godzin, elastyczny czas pracy i tymczasowe stanowiska pracy, z których większość zajmowana jest przez kobiety, nie zawsze z własnego wyboru, a często w wyniku nierównego podziału obowiązków rodzinnych między kobietami a mężczyznami.

6.4 Wciąż istnieją znaczne różnice co do roli mężczyzn i kobiet na rynku pracy, a także duża segmentacja, zwłaszcza jeśli chodzi o zasady pracy oraz zawody i sektory, w jakich pracują. Różnice te dotyczą zarówno kobiet pracujących, jak i tych poszukujących pracy. W rezultacie należy promować nową politykę mającą na celu zmniejszenie przyczyn leżących u podstaw nierówności, z którymi zmagają się kobiety na rynku pracy.

6.5 W porównaniu z mężczyznami, kobietom trudniej jest znaleźć pracę zgodną z ich kwalifikacjami. Ponadto godzenie życia zawodowego i rodzinnego sprawia, że kobietom trudniej jest zaistnieć i utrzymać się na rynku pracy — jest to nadal nieporównanie trudniejsze dla nich, niż dla mężczyzn.

6.6 Komitet wyraża aprobatę dla programów równości płci przyjętych przez partnerów społecznych w wielu przedsiębiorstwach, mających na celu zwiększenie zaangażowania kobiet, dłuższe zatrudnienie kobiet w przedsiębiorstwach oraz poprawę dostępu do szkoleń i kariery zawodowej oraz zwalczanie dyskryminacji; w tym celu ustanowiono środki pozytywnego działania. Władze publiczne, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym, powinny popierać programy równości płci.

6.7 Europejski dialog społeczny, za który ponoszą odpowiedzialność partnerzy społeczni, ma do odegrania znaczną rolę w rozwoju kwestii płci w ramach strategii lizbońskiej. EKES podkreśla i popiera znaczenie ram działań na rzecz równouprawnienia płci, uzgodnionych przez europejskich partnerów społecznych w 2005 r. ⁽¹⁷⁾, które są wdrażane na poziomie krajowym i sektorowym.

6.8 Zawarta niedawno europejska umowa ramowa dotycząca molestowania i przemocy w miejscu pracy ⁽¹⁸⁾ jest przykładem najlepszego wzorca, który EKES chciałby poprzeć. Ponadto niektóre z komitetów dialogu sektorowego przyjmują podejście oparte na płci. Komitet nalega, aby Komisja aktywniej współpracowała z partnerami społecznymi, aby osiągnąć te cele.

⁽¹⁶⁾ Wspólne sprawozdanie na temat zatrudnienia za lata 2006-2007: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st06/st06706.pl07.pdf>.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/gender_equality_en.pdf.

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/news_en.cfm?id=226.

6.9 Układy zbiorowe, zgodnie z ustawodawstwem krajowym i praktyką, są jedną z cech europejskiego modelu społecznego. Partnerzy społeczni prowadzą negocjacje w różnych dziedzinach i zawierają umowy w celu polepszenia bezpieczeństwa i elastyczności zatrudnienia, poprzez aktualizowanie płac i organizacji pracy oraz szkolenia zawodowe i systemy kwalifikacji.

6.10 Aby wyeliminować nierówności płci stawiające kobiety w gorszej pozycji, należy wykorzystywać układy zbiorowe w przedsiębiorstwach i sektorach. EKES uważa, że układy te i dialog społeczny są podstawowymi narzędziami służącymi krzewieniu programów równości płci w przedsiębiorstwach europejskich. Dyskryminacja w środowisku zawodowym, z którą stykają się kobiety z powodu stereotypów kulturowych i społecznych, musi zostać wyeliminowana, w Europie, państwach członkowskich, przedsiębiorstwach i całym społeczeństwie.

6.11 Zasada równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej, zawarta w art. 141 Traktatu UE dotyczącym zasady równości wynagrodzeń, oznacza usunięcie jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na płeć z wszelkich elementów i warunków wynagrodzenia za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości. Niemniej jednak, kobiety zarabiają średnio o 15 % mniej za godzinę pracy niż mężczyźni (względna różnica pomiędzy kobietami a mężczyznami w średniej płacy brutto na godzinę) ⁽¹⁹⁾. Ta dyskryminacja w zakresie wynagrodzenia ma miejsce we wszystkich sektorach działalności, a szczególnie w najwyższych kategoriach zawodowych.

6.12 EKES popiera wzmocnienie prawa do równego wynagrodzenia dla mężczyzn i kobiet, które już jest zawarte w zintegrowanych wytycznych wspólnotowych poprzez ocenianie przy użyciu dokładnych wskaźników.

6.13 Aby wyeliminować dyskryminację opartą na różnicach w wynagrodzeniu, należy zapewnić aktywną współpracę między partnerami społecznymi w różnych dziedzinach. W swojej opinii „Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn (2006-2010)” EKES wskazał, że „na rządach państw członkowskich, krajowych organach odpowiedzialnych za zapewnienie równego statusu kobiet i mężczyzn oraz partnerach społecznych we wszystkich państwach członkowskich ciąży obowiązek zagwarantowania, by wprowadzane systemy płac nie powodowały dyskryminacji płacowej ze względu na płeć” ⁽²⁰⁾.

6.14 Publiczne służby zatrudnienia są instytucjami o podstawowym znaczeniu dla dobrego funkcjonowania rynku pracy i powinny być zobowiązane do promowania aktywnej polityki umożliwiającej bezrobotnym kobietom dostęp do zatrudnienia poprzez szkolenia i programy orientacji zawodowej. W celu zapewnienia odpowiedniego stosowania obecnego prawa Komitet proponuje, aby publiczne służby zatrudnienia i prywatne biura pośrednictwa pracy opracowały kodeksy właści-

wego postępowania, tak aby oferty pracy i procedury selekcji nie miały charakteru dyskryminującego wobec kobiet.

6.15 Największe równouprawnienie kobiet i mężczyzn ma miejsce na najbardziej przejrzystych rynkach pracy; dla przykładu, poziom uczestnictwa kobiet w sektorze publicznym jest wyższy m.in. dlatego, że w procedurach selekcyjnych ocenia się umiejętności kandydatów i lepiej eliminuje się dyskryminujące uprzedzenia oparte na stereotypach związanych z płcią.

6.16 Często systemy naliczania emerytur działają na szkodę kobiet, gdyż powiązane są z karierą zawodową. Wiele kobiet wykonujących pracę w niepełnym wymiarze godzin i których czas zatrudnienia był przerywany lub niestały, mają trudności w otrzymaniu emerytury albo też kwota tej emerytury jest bardzo niska. Komitet proponuje zatem Komisji i państwom członkowskim, żeby poprzez otwartą metodę koordynacji reform systemów emerytalnych uwzględniły takie sytuacje, które szkodzą równouprawnieniu kobiet na rynku pracy i poszukiwały bardziej sprawiedliwych rozwiązań.

6.17 Kształcenie ustawiczne ma zasadnicze znaczenie dla trwałego rozwijania aktywności zawodowej przez kobiety i mężczyzn. EKES zaleca, aby przy współpracy partnerów społecznych samorządy lokalne i regionalne tworzyły programy kształcenia ustawicznego przeznaczone dla kobiet-przedsiębiorców i pracowników w ramach działań na rzecz zatrudnienia i równości szans.

6.18 Komitet pragnie podkreślić aktywną rolę odgrywaną przez partnerów społecznych w pokonywaniu trudności, na jakie napotykają kobiety w społeczeństwie i na rynku pracy. Wiele kobiet wstępuje do związków zawodowych i organizacji pracodawców, propagując w zdecydowany sposób aktywną politykę i programy równości płci; jednakże jest ich nadal niewiele i muszą one pokonać wiele przeszkód, zanim osiągną stanowiska kierownicze.

7. Przedsiębiorczość

7.1 Liczba kobiet-przedsiębiorców wciąż stanowi niewielki odsetek całości: 30 % zatrudniających w UE i 37 % pracowników prowadzących działalność na własny rachunek ⁽²¹⁾.

7.2 Z powodu stereotypów oraz barier natury społecznej i kulturowej kobiety napotykają na więcej trudności niż mężczyźni w zakładaniu przedsiębiorstw, w dostępie do kształcenia i szkoleń oraz mają dodatkowe trudności w uzyskiwaniu funduszy, których wymagają ich projekty działalności gospodarczej. Jednakże po otwarciu firmy działalności gospodarczej nie istnieją dowody na to, że kobiety odnoszą mniej sukcesów niż mężczyźni w rozwijaniu własnych przedsiębiorstw.

⁽¹⁹⁾ COM(2007) 49 wersja ostateczna.

⁽²⁰⁾ Por. pkt. 1.2. opinii EKES-u z 13.9.2006 w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010. Sprawozdawca: Grace ATTARD (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

⁽²¹⁾ Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006-2010. COM(2006) 92 wersja ostateczna z 1.3.2006 r. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2006/com2006_0092pl01.pdf.

7.3 EKES proponuje, żeby wszystkie podmioty polityczne i społeczne podwoiły wysiłki na rzecz propagowania przedsiębiorczości wśród kobiet w Europie i likwidacji wciąż istniejących starych stereotypów społecznych: „interesy są domeną mężczyzn, godziny pracy nie współgrają z życiem rodzinnym” itp. Te stereotypy społeczne powodują, że kobiety prowadzące własną działalność gospodarczą lub podejmujące ją napotykają na wiele przeszkód kulturowych i społecznych.

7.4 W programie działania na rzecz przedsiębiorczości ⁽²²⁾ zaproponowano szereg środków związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości, które powinny wdrożyć Unia Europejska oraz przywódcy polityczni wszystkich państw członkowskich. W programie tym podkreślono, między innymi, potrzebę udzielania dostosowanego wsparcia kobietom. Jednakże sprawozdania z postępów z realizacji celów i kluczowych działań Europejskiej karty małych przedsiębiorstw ⁽²³⁾, nie zawierają żadnych odniesień do tej kwestii. Zdaniem EKES-u, sprawozdania roczne powinny zawierać konkretne informacje o postępach poczynionych na szczeblu europejskim i w państwach członkowskich w zakresie wsparcia dla kobiet-przedsiębiorców, w celu ułatwienia wymiany dobrych wzorców i wiedzy praktycznej.

7.5 Należy propagować ducha przedsiębiorczości wśród kobiet i mężczyzn w Europie ⁽²⁴⁾. W 2006 r. Komitet przyjął opinię ⁽²⁵⁾ w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”, w którym podkreślił znaczenie kobiet-przedsiębiorców, przedsiębiorczości kobiet oraz kluczowej roli przedsiębiorczości w pobudzaniu wzrostu, zatrudnienia i spełnienia osobistego. W opinii podkreślono, że rozwój mentalności przedsiębiorczej jest wciąż trwającym procesem uczenia się i dlatego powinien zostać włączony do programów nauczania.

7.6 EKES zaleca, aby krajowe i regionalne programy nauczania obejmowały naukę przedsiębiorczości (techniki zarządzania, obsługa narzędzi informatycznych itp.) na poziomie średnim i wyższym, zwłaszcza wśród kobiet, oraz aby podejmować kroki na rzecz zwiększenia liczby kobiet wśród przedsiębiorców.

7.7 Cel polega na tym, aby udostępnić kobietom te same możliwości dostępu do świata biznesu co mężczyznom, likwidując wszelkie istniejące przejawy dyskryminacji. Samorządy

lokalne i regionalne powinny wspierać kobiety w osiąganiu swobody inicjatywy przedsiębiorczej, która jest czynnikiem na drodze ku równości, a także ku lokalnemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu.

7.8 Należy ustanowić środki wsparcia zapewniające kobietom-przedsiębiorcom możliwość wykorzystania usług finansowych i kredytów, których potrzebują. Banki powinny oferować takim kobietom specjalne programy mikrokredytów. Instytucje finansowe powinny unikać dyskryminowania kobiet-przedsiębiorców, które obecnie napotykają na większe trudności niż mężczyźni w zapewnieniu odpowiedniego finansowania swojej działalności gospodarczej, wzrostu firm i rozwoju inicjatyw na rzecz innowacji, kształcenia i badań.

7.9 Należy rozpowszechniać informacje o istniejących w ramach funduszy strukturalnych możliwościach finansowania rozwoju opcji innowacyjnych, np. tworzenia elastycznych instrumentów finansowych, łączących dotacje z mikrokredytami i gwarancjami.

7.10 Fundusze wspólnotowe na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, wzmacniane i zarządzane przez rządy krajowe i regionalne, muszą być przejrzyste, a ponadto należy ułatwić korzystanie z nich przez małe i średnie przedsiębiorstwa założone przez kobiety. Samorządy lokalne i regionalne, przy współpracy organizacji pracodawców, powinny ułatwiać kobietom-przedsiębiorcom dostęp do obiektów i infrastruktury, wsparcia finansowego i doradztwa, zwłaszcza w początkowej fazie ich działalności gospodarczej.

7.11 Spośród dobrych wzorców EKES pragnie wyróżnić jeden przykład we Francji: Fundusz Gwarancyjny na rzecz Zakładania, Przejęcia lub Rozwoju Przedsiębiorstw Powstałych z Inicjatywy Kobiet (Fonds de Garantie pour la Création, la Reprise ou le Développement d'Entreprise à l'Initiative des Femmes) ułatwia dostęp do finansowania kobietom, które zamierzają założyć, kupić lub rozwinąć firmę. Fundusz ten został stworzony, aby pomóc kobietom w pokonywaniu przeszkód, na jakie natrafiają w dostępie do kredytów bankowych. Funduszem tym zarządza prywatna organizacja: Institut de Développement de l'Economie Sociale (Instytut Rozwoju Gospodarki Społecznej), a otrzymuje on finansowanie pochodzące z różnych podmiotów, między innymi z Europejskiego Funduszu Społecznego.

7.12 Państwa powinny udzielać większego wsparcia małym firmom, biorąc pod uwagę fakt, że większość kobiet-przedsiębiorców jest zdania, że jedną z największych przeszkód w rozwijaniu własnej działalności gospodarczej jest polityka podatkowa, ze względu na brak spójności prawodawstwa w tej dziedzinie.

7.13 Zakładając własną działalność gospodarczą, z zasady zdobywa się również lepszą kontrolę nad własnym czasem i dlatego też coraz więcej kobiet i mężczyzn podejmuje samozatrudnienie i działalność gospodarczą. Niemniej jednak w praktyce kobiety-przedsiębiorcy napotykają więcej trudności niż mężczyźni w godzeniu życia zawodowego z rodzinnym.

⁽²²⁾ Europejski program działania na rzecz przedsiębiorczości http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0070en01.pdf.

⁽²³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/index_en.htm.

⁽²⁴⁾ EKES jest w trakcie opracowywania opinii w sprawie: „Przedsiębiorczość a agenda lizbońska”.

⁽²⁵⁾ Opinia EKES-u z 16.7.2006 w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie. Sprawozdawca: p. JEMECC (Dz.U. C 309 z 16.12.2006).

7.14 W całej Europie istnieje wiele przykładów najlepszych wzorców propagujących rolę kobiet w organizacjach pracodawców na wielu poziomach; powstały nawet stowarzyszenia kobiet-pracodawców. Izby handlowo-przemysłowe ⁽²⁶⁾ realizują również wiele pozytywnych inicjatyw, które EKES popiera.

7.15 EKES popiera działania prowadzone przez Europejską Sieć Wspierania Przedsiębiorczości Kobiecej (WES), których głównym celem jest większe uwidocznienie kobiet-przedsiębiorców, poprzez tworzenie sprzyjającego otoczenia za pomocą takich elementów, jak wymiana informacji o finansowaniu, szkoleniach, sieciach wsparcia, doradztwie, badaniach naukowych i danych statystycznych.

7.16 Rozpoczynając własną działalność gospodarczą kobiety często wybierają przedsiębiorstwa gospodarki społecznej (spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, stowarzyszenia i fundacje), ze względu na ich charakter; kobiety napotykają tam na mniej trudności w realizacji swych celów zawodowych niż w innych typach przedsiębiorstw.

7.17 Dzięki swej misji społecznej, przedsiębiorstwa gospodarki społecznej w dużej mierze propagują integrację kobiet na rynku pracy i dlatego powinny być popierane przez władze

lokalne i regionalne, aby pobudzić tę ważną inicjatywę społeczną.

7.18 Większość współmałżonków współpracujących przy prowadzeniu działalności gospodarczej to kobiety, które pracują często w niepełnym wymiarze godzin. Trudności związane z urlopem macierzyńskim, problemy ze znalezieniem miejsca w żłobku czy problemy wynikające z bankructwa małżonka lub z rozwodu to bardzo szczególne problemy, odmienne od tych, z którymi mają do czynienia mężczyźni. W wielu państwach członkowskich brakuje też odpowiedniego statusu prawnego.

7.19 Nierówności związane z systemami bezpieczeństwa socjalnego także są znaczne. Należy koniecznie rozwinąć niezbędne działania w zakresie zabezpieczeń socjalnych, szkoleń i wsparcia dla kobiet zakładających nowe firmy. W niektórych krajach, w zakresie zabezpieczeń socjalnych dla kobiet-przedsiębiorców i współmałżonków wspólnie prowadzących działalność gospodarczą istnieją różne rodzaje statusu prawnego, z jakiego mogą korzystać kobiety-przedsiębiorcy, np. status „współmałżonka współpracującego”, „współmałżonka wynagradzanego” lub „współmałżonka współnika”. EKES zaleca Komisji, aby wszczęła debatę mającą na celu poprawę zabezpieczeń socjalnych dla kobiet-przedsiębiorców.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ Por. http://www.eurochambres.eu/women_onboard/index.htm.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zdrowie a migracja

(2007/C 256/22)

Przyszła prezydencja portugalska w piśmie z dnia 14 lutego 2007 r. zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie: *Zdrowie a migracja*.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 18 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Sukhdev SHARMA, a współsprawozdawcą — Agnes CSER.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 109 do 3 — nikt nie wstrzymał się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

Niniejsza opinia dotyczy związków między zdrowiem a migracją i jako taka nie stanowi debaty nad migracją *per se*. Migracja ma duże znaczenie dla gospodarki UE i jest nieustającym procesem, w którym uczestniczy znaczna i rosnąca część populacji UE i świata.

Istotne jest, aby w polityce UE i państw członkowskich zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia imigrantów i ich rodzin. Oznacza to działania na wielu płaszczyznach polityki, w tym w zakresie polityki zatrudnienia, zdrowia i bezpieczeństwa w pracy, kształcenia, zabezpieczenia socjalnego oraz krzewienia zdrowia i opieki zdrowotnej.

W opinii wskazano szereg zagadnień związanych ze zdrowiem, jakie dotyczą imigrantów, oraz ich skutki dla zdrowia publicznego, wymagające interwencji państw członkowskich i Unii Europejskiej.

1.1 Zalecenia

Sprawiedliwa ⁽¹⁾ globalizacja z ludzką twarzą ⁽²⁾ musi opierać się na powszechnie podzielanych wartościach, poszanowaniu praw człowieka oraz zapewnieniu wysokiego poziomu zdrowia i bezpieczeństwa żywności dla wszystkich grup społeczeństwa, zwłaszcza zaś dla grup najmniej uprzywilejowanych, a także na kulturowej i językowej różnorodności oraz dzieleniu się wiedzą i jej rozpowszechnianiu wśród wszystkich.

W odniesieniu do powszechnych praw człowieka EKES zaleca, co następuje:

1.1.1 Powinny zostać utworzone miejsca spotkań i centra informacyjne ułatwiające dostęp imigrantów do informacji na temat opieki zdrowotnej i społecznej, uzyskiwanych od osób należących do tej samej mniejszości imigracyjnej, zatrudnianych w tych centrach, a także stanowiące ogniska współpracy między władzami, organizacjami pozarządowymi zajmującymi się kwestią imigrantów oraz ich odpowiednikami w państwach przyjmujących.

⁽¹⁾ MOP, „Sprawiedliwa globalizacja”, 2004 r.

⁽²⁾ Patrz: opinia EKES-u z 31 maja 2007 r. w sprawie wyzwań i szans stojących przed UE w kontekście globalizacji (opinia rozpoznawcza), sprawozdawca Henri MALOSSE, współsprawozdawca: Staffan NILSSON, Dz.U. C 175 z 27.7.2007.

1.1.2 Państwa członkowskie, jak również Unia Europejska jako całość powinny wzmocnić współpracę z organizacjami międzynarodowymi w sprawie zdrowia imigrantów i monitorowania oraz oceny problemów i korzyści na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

1.1.3 Krajowe programy zdrowia powinny należeć do edukacji, uwzględniając kultury mniejszości.

1.1.4 Powinien zostać utworzony specjalny fundusz kompensacyjny oraz programy w zakresie szkoleń, przesiedleń i współpracy między państwami przyjmującymi a krajami pochodzenia.

1.1.5 Wszystkim osobom mieszkającym na terytorium UE, niezależnie od ich statusu, należy zapewnić dostęp do leczenia i profilaktyki zdrowotnej, co stanowi prawo człowieka, zgodnie z Kartą Praw Podstawowych, która gwarantuje dostęp do opieki medycznej i profilaktyki.

1.1.6 Należy wprowadzić klauzulę poufności między pacjentami a ośrodkami służby zdrowia (gdzie nie są stosowane), aby zapewnić, że informacje dotyczące statusu migracyjnego pacjentów nie będą ujawniane osobom trzecim, tak aby nie zniechęcać imigrantów do korzystania z pomocy medycznej i leczenia, zwłaszcza w wypadku nieuregulowanej imigracji.

1.1.7 Państwa członkowskie i Unia Europejska powinny współpracować w celu poprawy gromadzenia danych i analizy relacji między migracją a zdrowiem w Unii Europejskiej.

1.1.8 Należy uwzględnić zdrowie jako zasadniczy wymiar zjawiska migracji.

1.1.9 Ocena oddziaływania na zdrowie powinna uwzględniać potencjalny wpływ polityki zdrowotnej i innych rodzajów polityki na zdrowie imigrantów.

1.1.10 Państwa członkowskie mające tradycje w zakresie opieki zdrowotnej w dziedzinie medycyny tropikalnej powinny udostępnić swą wiedzę wszystkim mieszkańcom UE i zachować wysoki poziom badań w zakresie leczenia chorób tropikalnych, w szczególności malarii.

1.1.11 Potrzebne są zaawansowane narzędzia do identyfikacji i zaspokojenia potrzeb zdrowotnych wszystkich imigrantów jak najwcześniej po ich przybyciu. Konieczna jest pogłębiona współpraca pomiędzy UE a państwami członkowskimi w celu niezwłocznego zaspokojenia potrzeb imigrantów przybywających z pilnymi problemami zdrowotnymi, a szczególnie zapewnienie im usług tłumacza ustnego.

1.1.12 Zdrowie imigrantów w pracy powinno stanowić priorytet. Powinno się to wiązać ze współpracą partnerów społecznych i właściwych organów władzy, zmierzającą do zapewnienia wysokich standardów bezpieczeństwa i higieny pracy w sektorach tradycyjnie zatrudniających imigrantów. Należy też dalej rozwijać programy krzewienia zdrowia w miejscu pracy we współpracy z służbami zlokalizowanymi na poziomie gminy, aby pomóc w zaspokajaniu potrzeb imigrantów i ich rodzin.

1.1.13 Również programy krzewienia zdrowia w szkołach należy uznać za sposób zaspokojenia potrzeb zdrowotnych dzieci imigrantów. Szczególny priorytet należy nadać zdrowiu dzieci imigrantów. Przedszkolna i szkolna służba zdrowia powinna zaspokajać potrzeby wszystkich dzieci niezależnie od ich pochodzenia, a więc także dzieci imigrantów, ze szczególnym uwzględnieniem nowo przybyłych.

1.1.14 Rozwijając usługi lecznicze i profilaktyczne, należy pamiętać o uwzględnieniu różnic kulturowych i dostosowaniu się do nich, nie ustępując jednak w kwestii zakazu okaleczania narządów płciowych kobiet.

1.1.15 Pracownicy służby zdrowia powinni nieustannie szkolić się i rozwijać zawodowo, aby zaspokajając zmieniające się potrzeby zdrowotne społeczności imigrantów.

1.1.16 Do rekrutacji pracowników służby zdrowia kształconych w krajach rozwijających się należy podchodzić z założeniem współrozwoju ułatwiającym im powrót po czasowym pobycie za granicą lub przewidującym odszkodowanie dla kraju pochodzenia, który zapewnił wykształcenie. Komisja powinna dokonać przeglądu dobrych praktyk etycznej rekrutacji personelu medycznego z krajów trzecich pod kątem przygotowania projektu unijnego kodeksu dobrych praktyk.

1.1.17 Należy wzmocnić rolę władz nadzorujących publiczną służbę zdrowia i zachęcać do wymiany dobrych praktyk. Władze UE powinny odgrywać tu rolę koordynatora.

1.1.18 Wzmacnianie dialogu międzykulturowego — koncentracja na stanie zdrowia i służbie zdrowia ⁽³⁾.

⁽³⁾ Patrz opinia EKES-u z 20 kwietnia 2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego 2008 — COM(2005) 467 końcowy — 2005/0203 (COD), sprawozdawca: Agnes CSER (Dz.U. C 185 z 8.8.2006).

1.1.19 EKES podkreśla swoje wcześniejsze zalecenia, stwierdzając, że państwa członkowskie powinny wdrożyć konwencje MOP dotyczące imigrantów ⁽⁴⁾.

2. Kontekst

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje ciągle zainteresowanie prezydencji portugalskiej analizą zagadnienia zdrowia publicznego w kontekście migracji. Prezydencje niemiecka, portugalska i słoweńska zgodziły się, że „polityka zdrowotna odgrywa zasadniczą rolę, jako że lepsze zapobieganie i transgraniczna opieka zdrowotna przynoszą bezpośrednie korzyści europejskim obywatelom” ⁽⁵⁾.

Trzy prezydencje zobowiązały się do aktywnego działania w zakresie istniejących nierówności, których doświadczają imigranci w dostępie do opieki zdrowotnej. Ustalono również, że wspierać się będzie szeroki wachlarz działań wspólnotowych w celu polepszenia stanu zdrowia wszystkich obywateli. Działania te będą się koncentrować na krzewieniu zdrowia, zapobieganiu chorobom, innowacjach i dostępie do opieki zdrowotnej.

2.2 Komitet przyjął szereg opinii dotyczących kwestii migracji legalnej i nieuregulowanej ⁽⁶⁾, dlatego też w niniejszej opinii skoncentruje się na zagadnieniach zdrowotnych. Prosimy prezydencję portugalską i inne zainteresowane podmioty do zapoznania się z naszymi wcześniejszymi pracami dotyczącymi migracji.

⁽⁴⁾ Międzynarodowa konwencja MOP dotycząca ochrony praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin, przyjęta w 1990 r., weszła w życie w lipcu 2003 r. Uzupełnia ona konwencję MOP dotyczącą pracowników migrujących z 1949 r. (nr 97) i konwencję MOP dotyczącą pracowników migrujących (postanowienia uzupełniające) z 1975 r. (nr 143). Razem stanowią one ramy dotyczące praw migrujących pracowników i kwestii migracji nieuregulowanej. Stanowią one część szerszego kontekstu politycznego, obejmującego przyjęte niedawno przez ONZ traktaty dotyczące handlu ludźmi, przemytu i wykorzystywania, takie jak Konwencja ONZ o transgranicznej przestępczości zorganizowanej (2000), załączony do niej Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu handlu ludźmi, zwłaszcza kobietami i dziećmi (2000) i Protokół przeciw przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną (2000), opcjonalny protokół do Konwencji praw dziecka w sprawie sprzedaży dzieci, prostytucji dziecięcej i pornografii dziecięcej (2000), jak również wcześniejsze konwencja 1951 i protokół 1967 dotyczące statusu uchodźców. Mimo iż jak dotąd niewiele państw i regionalnych organizacji gospodarczych (w odpowiednich kontekstach) ratyfikowało te konwencje (oprócz traktatu dotyczącego uchodźców), stanowią one ważny element szerszej strategii.

⁽⁵⁾ Rada Unii Europejskiej, 18-miesięczny program prezydencji niemieckiej, portugalskiej i słoweńskiej, Bruksela, 21 grudnia 2006 r.

⁽⁶⁾ Patrz następujące opinie EKES-u:

— Opinia z 13 września 2006 r. w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006);

— Opinia z 15 grudnia 2005 r. w sprawie: „Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego — Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat — Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” — COM(2005) 184 wersja ostateczna, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 65 z 17.3.2006);

— Opinia z 20 kwietnia 2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej — COM(2005) 375 wersja ostateczna — 2005/0156 (COD), sprawozdawca Sylvia SCIBERRAS (Dz.U. C 185 z 8.8.2006).

3. Wprowadzenie

3.1 O migracji i zdrowiu napisano już wiele, a niniejszy raport oparto na dokumencie przygotowanym ostatnio dla programu badań i analiz politycznych Światowej Komisji ds. Migracji Międzynarodowych (Carballo i Mboup, wrzesień 2005 r.). W tekście opinii zaznaczono też inne materiały źródłowe.

3.2 Zgodnie z definicją WHO, „zdrowie to nie tylko całkowity brak choroby, czy kalectwa, ale także stan pełnego, fizycznego, umysłowego i społecznego dobrostanu (dobrego samopoczucia)”. W niniejszej opinii popiera się stwierdzenie, że tak zdefiniowane „zdrowie” należy do praw człowieka.

3.3 Zdrowie imigrantów i uchodźców jest ważne z wielu przyczyn, takich jak:

- powszechne prawa człowieka i poszanowanie ludzkiej godności;
- stopień, w jakim niektórzy, zwłaszcza nielegalni imigranci, narażeni są na utratę życia, choroby i uszczerbek na zdrowiu;
- zagrożenie dla zdrowia, jakiego doświadcza szeroka rzesza imigrantów przybywających do nowego kraju;
- zmienny dostęp do służby zdrowia i opieki społecznej;
- zagrożenie dla szerszej populacji oraz
- zagrożenie dla kraju pochodzenia związane z utratą pracowników służby zdrowia.

	2006	2005	2004	2003	2002
Wnioski o azyl w UE	266 270	350 103	421 236	532 300	640 347
Liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie	38 857	46 742	35 872	41 823	59 705
Odsetek przyjętych wniosków	22,71	20,55	13,36	12,4	14,73

W ostatnich latach wzrosła legalna i nieuregulowana imigracja do pewnych krajów południowej Europy, takich jak Portugalia, Hiszpania i Włochy. Duża część tych migrantów pochodzi z Afryki Północnej i Subsaharyjskiej, Ameryki Łacińskiej i Azji oraz z krajów WNP.

4.4 O ile imigranci są z reguły zdrowsi od innych mieszkańców ich kraju pochodzenia, w kraju przyjmującym mogą doświadczać większych problemów ze zdrowiem niż średnia dla osób należących do społeczności przyjmującej. Jest to spowodowane m.in.:

- stresem psychologicznym i społecznym (wynikającym z nieznaności kultury, nielegalnego statusu, zmiany środowiska, nieznaności języków obcych, braku zaufania, niedoinformowania, kwestii związanych ze zdrowiem psychicznym);
- ryzykiem zachorowania nabytym w kraju pochodzenia;
- ubóstwem i pracą w niebezpiecznych warunkach;
- trudnościami w dostępie do służby zdrowia i informacji o świadczeniach zdrowotnych oraz do służb zajmujących się krzewieniem zdrowia i profilaktyką;

4. Skala i zakres zagadnienia

4.1 Na poziomie międzynarodowym szacuje się, że co roku przeszło 200 milionów ludzi przemieszcza się w poszukiwaniu pracy i lepszego życia. Przynajmniej 30-40 (7) milionów robi to nielegalnie. Gdyby zebrać wszystkich imigrantów na całym świecie, to stanowiliby oni piątą pod względem liczby ludności państwo na świecie (8). W 2005 r. kobiety stanowiły 49,6 % ogólnej liczby migrantów. W Europie znajduje się około 7-8 milionów imigrantów o nieudokumentowanym statusie (9).

4.2 Dla potrzeb niniejszej opinii rozpoznawczej Komitet rozważa zjawisko migracji i zagadnienia związane ze zdrowiem głównie w kontekście obywateli krajów trzecich przybywających do Unii Europejskiej. Obecnie na terytorium UE przebywa około 18 milionów obywateli krajów trzecich. Jest tu także spora grupa obywateli urodzonych za granicą i imigrantów nielegalnych lub o nieuregulowanej sytuacji. Znaczna większość imigrantów wkracza na terytorium UE w sposób legalny.

4.3 Osoby ubiegające się o azyl stanowią stosunkowo mały odsetek populacji imigrantów; ich liczba spadała w ostatnich latach, raczej na skutek polityki unijnej niż w wyniku ogólnego spadku liczby osób wymagających ochrony.

— dodatkowymi zagrożeniami w kraju przyjmującym;

— warunkami mieszkaniowymi.

4.5 Wśród imigrantów z pewnych terenów występuje wyższa zachorowalność na choroby zakaźne i częściej występują u nich przewlekłe stany chorobowe, takie jak choroby psychiczne, choroba wieńcowa, choroby układu oddechowego i cukrzyca.

4.6 Stan zdrowia imigrantów o nieuregulowanym statusie, ich rodzin, a zwłaszcza dzieci, jest gorszy niż imigrantów legalnych, co może być związane z zagrożeniem zdrowia podczas wkraczania na terytorium UE, z gorszymi warunkami ekonomicznymi i społecznymi oraz z niedostatecznym dostępem do usług.

(7) United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision.

(8) US Census Bureau, IDB — Rank Countries by Population, <http://www.census.gov/ipc/www/idbrank.html>.

(9) Migration Information Source, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=336>.

5. Różne rodzaje migracji

5.1 Migracja dobrowolna

5.1.1 Czynniki ekonomiczne, obok równie istotnej chęci ucieczki z obszaru objętego konfliktem lub ucieczki przed prześladowaniami, stanowią podstawowe powody migracji do UE. Ludzie przemieszczają się z różnych przyczyn: niektórzy z zamiarem osiedlenia się i rozpoczęcia nowego życia, inni z zamiarem zarobienia pieniędzy wystarczających na powrót do domu.

5.1.2 Niektórzy przesiedlają się, posiadając legalne prawo do pracy przez pewien okres, inni przemieszczają się bez odpowiednich zezwoleń, lecz znajdują pracę i pozostają w nowym miejscu na czas nieokreślony. Obydwa rodzaje migracji mogą stanowić wyzwanie z punktu widzenia zdrowia publicznego, związane często z krajowymi strategiami wobec imigrantów i stosunkiem społeczeństwa do nich, a także z szerszymi pojętymi wyznacznikami poziomu zdrowia, jak edukacja, zatrudnienie i mieszkalność.

5.1.3 Migracja o charakterze cyrkulacyjnym coraz częściej uważana jest za kluczową formę migracji ⁽¹⁰⁾, która — o ile jest prawidłowo zarządzana — może pomóc w dopasowaniu światowego popytu i podaży pracy, przyczyniając się w ten sposób do bardziej wydajnego rozdziału dostępnych zasobów i do wzrostu gospodarczego. Może stanowić odpowiedź na zapotrzebowanie w UE i wiarygodną alternatywę dla imigracji nielegalnej.

5.2 Migracja przymusowa

5.2.1 Przymusowa migracja niesie za sobą poważne i daleko idące konsekwencje dla opieki zdrowotnej. Co roku ludzie zmuszeni są opuścić swój kraj i stać się uchodźcami pod ochroną ONZ; miliony zmuszone są opuścić swój dom, pozostając w swoim kraju.

5.2.2 Ludzie często zmuszeni są płacić duże kwoty pieniędzy za pomoc w przekroczeniu granic, co powoduje ich kłopoty finansowe. Migranci żyją w strachu i łatwo padają ofiarą wyzysku ze strony pracodawców. Wykorzystywanie seksualne kobiet i gwałty na nich nie należą do rzadkości.

5.2.3 Handel ludźmi jest zbrodnią, która niszczy ludzkie życie i stanowi pogwałcenie podstawowych praw człowieka. Handel ludźmi jest uważany za współczesną formę niewolnictwa. Szacuje się, że co roku na całym świecie łącznie około 12 milionów ludzi żyje w jakiejś formie przymusowego stosunku pracy (wg danych MOP), a przeszło milion osób jest sprzedawanych jako towar do prostytucji i pracy przymusowej. Według danych departamentu stanu USA 80 % tych osób to kobiety i dziewczęta, a niemal 50 % to osoby nieletnie. Z danych tych wnioskować można, że większość z tych osób sprzedawana jest w celu wykorzystywania seksualnego.

5.2.4 Handel ludźmi przynosi handlarzom ogromne zyski, według niektórych szacunków mówi się aż o 10 mld dolarów ⁽¹¹⁾ rocznie (UNICEF).

⁽¹⁰⁾ Dokument COM w sprawie migracji o charakterze cyrkulacyjnym z 16 maja 2007 r.

⁽¹¹⁾ *The New Global Slave Trade*, Ethan B. Kapstein, Foreign Affairs, listopad/grudzień 2006 r.

5.3 Turystyka zagraniczna

5.3.1 Według danych Światowej Organizacji Turystyki w ostatniej dekadzie XX w. turystyka zagraniczna stanowiła 30 % światowego rynku usług; zdaniem tej organizacji do 2020 r. liczba przyjazdów z zagranicy przekroczy 1,55 miliarda, z czego 400 mln dotyczyć będzie podróży na długie dystanse z przekroczeniem stref ekologicznych.

5.3.2 Co roku około 14 mln ludzi podróżuje z krajów uprzemysłowionych do krajów tropikalnych w Afryce, Azji, Ameryce Łacińskiej i na wyspy Pacyfiku. Wielu z nich powraca z chorobami wymagającymi leczenia. Najczęściej występującym schorzeniem jest biegunka, ale powszechnie diagnozowana jest również malaria, której leczenie i koszty z tym związane ponoszą kraje, do których turyści powracają.

5.3.3 Nie stosując zabezpieczeń, turyści narażają się na ryzyko zakażenia żółtaczką typu A i chorobami przenoszonymi drogą płciową, w tym wirusem HIV.

6. Wpływ migracji na zdrowie i zdrowie publiczne

6.1 Strategie

6.1.1 Wiele państw UE posiada strategie dotyczące prawa do wjazdu na swoje terytorium, długości pobytu i terminu opuszczenia kraju. Ogólnie rzecz biorąc, strategie te są raczej restrykcyjne niż permissive i utrudniają migrację. Może to powodować powstanie społecznych i ekonomicznych warunków, które wpływają negatywnie na zdrowie imigrantów.

6.1.2 Podejście do zdrowia publicznego oraz badania stanu zdrowia zmienia się w zależności od kraju, podobnie jak stosunek do dostępu do służby zdrowia i opieki społecznej. Wygląda jednak na to, że nie ma wyczerpujących informacji porównujących praktyki stosowane w poszczególnych krajach.

6.2 Dane

6.2.1 Niewiele krajów UE gromadzi standardowe dane na temat stanu zdrowia imigrantów, co utrudnia pozyskiwanie wiarygodnych informacji o historii zdrowia imigrantów i ich potrzebach zdrowotnych. W wielu krajach systemy rejestrów zdrowia nie przewidują identyfikacji ludzi według ich statusu migracyjnego.

6.2.2 O ile niektóre kraje gromadzą tego typu dane, inne koncentrują się na regionie pochodzenia lub grupie etnicznej. Niejasne może być to, kto jest imigrantem, a kto potomkiem imigranta. W niektórych przypadkach ludzie opisani są jedynie za pomocą przynależności etnicznej, bez rozróżnienia między, na przykład, dziećmi, które same są imigrantami, a dziećmi imigrantów.

6.2.3 Istnieje również nieokreślona liczba imigrantów o nieregulowanym statusie, a więc nierejestrowanych, którzy mogą niechętnie sięgać po pomoc medyczną w potrzebie.

6.2.4 Ponadto migranci mogą niechętnie podawać informacje o swoim statusie służbie zdrowia w sytuacjach, kiedy mogłyby one zostać użyte na ich niekorzyść. Przyczynia się to do braku informacji dobrej jakości.

6.2.5 U źródła tej niechęci mogą leżeć powody natury religijnej lub kulturowej. Ponadto władze i służba zdrowia także nie posiadają odpowiedniej wiedzy i nie są przygotowane do zaspokojenia specyficznych potrzeb imigrantów. Dlatego też informacje dotyczące tej grupy ludności i ich stanu zdrowia są niewystarczające.

6.3 Migracje a dobre samopoczucie psychospołeczne

6.3.1 Zarówno dla imigrantów legalnych, jak i tych o nieregulowanej sytuacji takie wyzwania jak bariera językowa, kulturowa i proceduralna są potęgowane przez obawę przed nieznanym (Tizon, 1983). Inne kwestie dotyczą:

- oddzielenia od rodzin, partnerów i dzieci,
- wykorzystywania przez pracodawców,
- wykorzystywania seksualnego,
- niepokoju i tęsknoty za domem,
- braku integracji z miejscową społecznością,
- problemów ze zdrowiem psychicznym lub fizycznym.

Wszystko to wpływa na zdrowie pojedynczych osób i całych społeczności.

6.4 Migracje a zdrowie psychiczne

6.4.1 Badania ⁽¹²⁾ wykazują, że wśród pewnych grup imigrantów w Europie występuje najwyższy odsetek przypadków schizofrenii, najwyższy odsetek samobójstw, częste przypadki nadużywania alkoholu i narkotyków oraz wysokie ryzyko depresji i stanów lękowych. W opracowaniu tym sugeruje się również, że grupy te nie posiadają odpowiedniego dostępu do opieki medycznej i społecznej.

6.4.2 Wśród czynników składających się na zły stan zdrowia psychicznego imigrantów można wymienić: zmiany w sposobie odżywiania, zmiany w zakresie wsparcia ze strony rodziny i społeczności, zmianę kultury, języka i klimatu, wrogość, rasizm i ksenofobię wśród społeczności gospodarzy oraz fakt, że ludzie uciekają przed wojną i towarzyszącymi jej koszmarami tortur, utraty rodziny i wykorzystywania seksualnego.

6.4.3 W opracowaniu szacuje się, że dwie trzecie uchodźców doświadcza stanów lękowych lub depresji i objawów pourazowego rozstroju nerwowego, takich jak powszechnie występujące koszmary nocne i napady paniki.

6.4.4 Słaby dostęp do leczenia, pomocy i wsparcia w przypadku tych chorób jest szczególnie widoczny wśród osób ubiegających się o azyl i imigrantów nierejestrowanych, którzy najbardziej potrzebują usług tego typu.

6.5 Migracje a zdrowie fizyczne

6.5.1 Wszyscy ludzie posiadają swoisty wzorzec zdrowotny, ukształtowany w zależności od tego, skąd pochodzą i w jakim otoczeniu społecznym żyli. Migranci z przyczyn ekonomicznych przemieszczają się z zasady z krajów biedniejszych do bogatszych, zatem profil zdrowotny pewnej ich części związany jest z ubóstwem.

6.6 Choroby zakaźne

6.6.1 Wsparcie dla imigrantów zakażonych HIV lub gruźlicą jest różne i niesie za sobą trudności na tle kulturowym, językowym i religijnym, a także związane z prawnym i ekonomicznym statusem imigrantów. Młode pokolenie, kobiety i dzieci wczęta wystawione są na większe ryzyko zakażenia HIV/AIDS.

6.6.2 Nie istnieją spójne strategie dotyczące badań kontrolnych, a różnice występują nawet w lokalnie prowadzonych wstępnych badaniach kontrolnych. Nieoficjalnie wiadomo, że odpowiedzi na prowadzone lokalnie badania kontrolne są znacznie zróżnicowane. W niektórych ośrodkach przeszło 50 % badanych nie przychodzi na wizytę po badaniu, a świadczący badania wiążą to z kiepską komunikacją, obawą przed władzami i brakiem wiedzy na temat potencjalnie dostępnych świadczeń. EKES przyjmuje do wiadomości, że komisarz Markos Kyprianou zwrócił się do Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC — ang. European Centre for Disease Prevention and Control) o opracowanie unijnego planu działania w sprawie gruźlicy. Plan ma zostać opublikowany na jesieni 2007 r. i zostanie w nim uwzględniona sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich.

6.6.3 W okresie 1995-2005 w UE odnotowano stały wzrost wykrytych przypadków gruźlicy. Najnowszy raport epidemiologiczny ECDC wskazuje, że „przypadki przywiezionej gruźlicy” stanowiły 30 % wszystkich przypadków tej choroby wykrytej w 25 krajach (*The First European Communicable Disease Epidemiological Report* [„Pierwszy europejski raport epidemiologiczny w sprawie chorób zakaźnych, Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób”], Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób). Wiadomo również, że migranci często mieszkają w niekorzystnych warunkach, żyją i pracują na zatłoczonych przestrzeniach, z czym wiąże się ryzyko rozprzestrzeniania chorób układu oddechowego. Liczba imigrantów wśród bezdomnych jest również raczej nieproporcjonalnie wysoka.

6.6.4 Jeżeli chodzi o wirus HIV, to w raporcie UE (*AIDS & Mobility — HIV/AIDS Care & Supports for Migrants and Ethnic Minority Communities in Europe* [„AIDS a mobilność — opieka i wsparcie dla dotkniętych HIV/AIDS imigrantów i społeczności mniejszości etnicznych w Europie”], K. Clark K. i G. Broring) przedstawiono sprawozdania z poszczególnych krajów zawierające:

- krajową strategię,
- dostęp do służby zdrowia i opieki społecznej,
- służby świadczące opiekę i wsparcie.

⁽¹²⁾ M.G. Carta, M. Bernal, M.C. Harday i J.M. Abad: *Migration and mental health in Europe 2005*.

6.6.5 W raporcie tym podkreślono fakt, że sytuacja imigrantów (liczba ludzi, pochodzenie etniczne i epidemiologia) i reakcja społeczeństwa są znacznie zróżnicowane na terenie Europy.

6.6.6 Istnieje możliwość, że przybywający z regionów świata o wysokiej liczbie nosicieli HIV mogą z wysokim prawdopodobieństwem być nosicielami tej choroby. Faktycznie, w latach 1997-2005 47 % wszystkich przypadków zakażeń HIV w kontaktach heteroseksualnych w UE zdiagnozowano jako związane z krajami o dużym występowaniu wirusa HIV.

6.6.7 I odwrotnie, migranci z krajów o małym występowaniu wirusa HIV nie wydają się bardziej zagrożeni (a mogą być mniej zagrożeni) od rodzimych mieszkańców przyjmującego ich kraju.

6.7 Choroby niezakaźne

6.7.1 Długotrwałe stany chorobowe, takie jak choroba wieńcowa, przewlekła obturacyjna choroba płuc, udary czy cukrzyca stanowią duże wyzwanie dla służby zdrowia w większości krajów na świecie i stanowią przyczynę około połowy zgonów każdego roku.

6.7.2 Choroba wieńcowa to podstawowa przyczyna zgonów; powoduje ona najpoważniejsze skutki związane z leczeniem, kosztami i wpływem na życie chorych, personelu medycznego i społeczności. Chorobę wieńcową u imigrantów można wiązać z predyspozycjami etnicznymi, nawykami żywieniowymi i stresem. W Wielkiej Brytanii mężczyźni pochodzenia azjatyckiego wydają się bardziej od innych podatni na tę chorobę (Baljaraan i Raleigh, 1992; McKeigue i Sevak, 1994, BMJ 2003).

Zarówno wśród mężczyzn, jak i kobiet z Azji Południowej umieralność na chorobę wieńcową jest o 30-40 % wyższa niż u pozostałej części populacji (Baljaraan, 1991).

6.7.3 Dane z Wielkiej Brytanii wskazują na to, że wśród imigrantów z rejonu Karaibów występowanie udaru jest dwukrotnie częstsze niż wśród „białej” populacji (Stewart, 1999). W Szwecji częste przypadki otyłości i choroby wieńcowej wśród imigrantów fińskich wiązano z nawykami żywieniowymi i spożyciem alkoholu (Jarhult i in., 1992).

6.8 Choroby dziedziczne

6.8.1 Migracja ludności z różnych części świata może również oznaczać przemieszczanie się chorób genetycznych. Anemia sierpowata i talasemia stały się bardziej zauważalne jako wynik migracji z Afryki, Karaibów i basenu Morza Śródziemnego. Anemia sierpowata jest dość powszechna w UE; szacuje się, że co roku dotyka ona 6 tys. dorosłych i 75-300 niemowląt w Wielkiej Brytanii (Karmi, 1995). Wysoką występowalność anemii sierpowatej zauważono również wśród imigrantów w Portugalii (Carrerio i in., 1996).

6.8.2 Talasemia jest dziedziczną chorobą krwi występującą w basenie Morza Śródziemnego, którą w Wielkiej Brytanii diagno-

zuje się u mniejszości etnicznych z Bliskiego Wschodu i Cypru, a dowody wskazują, że może być rozprzestrzeniona wśród osób pochodzących z Pakistanu, Chin i Bangladeszu.

6.8.3 Choroby te wymagają specjalistycznej diagnozy i poradnictwa, które nie zawsze są dostępne.

6.9 Choroby zawodowe

6.9.1 Migranci często świadczą prace niewymagające wysokich kwalifikacji, które nie są już atrakcyjne dla ludności miejscowej. Niektóre z nich, jak praca w górnictwie, usuwaniu azbestu, przemyśle chemicznym czy przemyśle ciężkim, wiążą się z zagrożeniem zdrowia. Narażenie na kontakt z pestycydami i innymi chemikaliami w rolnictwie wiąże się z często występującą depresją, bólami głowy czy poronieniami.

6.9.2 W przypadku imigrantów o wyższym wykształceniu i kwalifikacjach, tych, których dotyczy zjawisko „drenażu mózgów”, czy takich, których migracja ma charakter cyrkulacyjny, bardzo często pojawia się stres związany z pracą, jako że pracują oni w gorszych warunkach niż pracownicy z kraju przyjmującego (inne prawa itp.), niemniej nie mają oni wyboru, ze względu na swoją zależność ekonomiczną⁽¹³⁾.

6.10 Wypadki

6.10.1 Wypadki przy pracy wśród imigrantów w Europie zdarzają się w przybliżeniu dwukrotnie częściej niż wśród innych. (Bollini i Siem, 1995). W Niemczech częste są wypadki wśród imigrantów, zwłaszcza pracujących w branżach o słabych środkach bezpieczeństwa i higieny pracy (Huisman i in., 1997). Także dane dotyczące Niemiec wskazują na to, że dzieci imigrantów w wieku 5-9 lat są bardziej narażone na wypadki drogowe i inne uszkodzenia ciała niż dzieci niemieckie w tym samym wieku (Korporal i Geiger, 1990). W Holandii okazuje się, że dzieci pochodzenia tureckiego i marokańskiego są bardziej narażone na wypadki w domu, w tym zatrucia i poparzenia, jak również na wypadki drogowe (de Jong i Wesenbeek, 1997).

6.11 Zdrowie reprodukcyjne

6.11.1 U niektórych grup imigrantów, jak mężczyźni żyjących w oddzieleniu od żon, odnotowuje się wysokie występowanie chorób przenoszonych drogą płciową. W wielu krajach Unii Europejskiej śmiertelność związana z ciążą jest wyższa wśród imigrantek niż wśród kobiet miejscowych. Wśród imigrantek częściej odnotowuje się przerwanie ciąży. W Barcelonie imigrantki zwracają się z prośbą o przerwanie ciąży dwukrotnie częściej niż Hiszpanki. Z badania ICMH w Genewie wynika, że odsetek aborcji wśród nielegalnych imigrantek jest trzykrotnie wyższy niż wśród miejscowych kobiet w porównywalnej grupie wiekowej (Carballo i in., 2004).

⁽¹³⁾ dr Kim Van Eyck, *Who Cares? Women Health Workers in the Global Labour Market*, 2005.

6.11.2 W Wielkiej Brytanii dzieci matek pochodzenia azjatyckiego mają z reguły niższą wagę urodzeniową niż dzieci innych grup etnicznych, a ryzyko śmiertelności okołoporodowej i poporodowej też jest wyższe. Śmiertelność poporodowa wśród dzieci matek pochodzenia karaibskiego jest również wyższa od średniej. W Belgii i Niemczech notuje się wysoką śmiertelność w okolicach porodu i wśród niemowląt u imigrantek z Turcji i Maroka. Niska waga urodzeniowa i problemy z porodem zdarzają się wśród kobiet z Afryki Subsaharyjskiej i Ameryki Środkowej i Południowej.

6.11.3 Dzieci imigrantów mogą w mniejszym stopniu korzystać z takich form profilaktyki jak szczepienia.

6.12 *Przeszkody w dostępie do systemu opieki zdrowotnej i skutecznym korzystaniu z niej przez imigrantów*

6.12.1 W dostępie do opieki zdrowotnej migranci doświadczają problemów natury prawnej, psychologicznej, społecznej i ekonomicznej. Bariera językowa jest problemem oczywistym, jak również koszty opieki zdrowotnej, gdzie nawet bardzo niewielkie opłaty dzielone stanowią istotną przeszkodę dla imigrantów o niskich dochodach. W wielu krajach migranci o nieuregulowanym statusie i ubiegający się o azyl, oczekujący na rozpatrzenie podań, napotykać przeszkody prawne w dostępie do opieki zdrowotnej.

6.12.2 Ponadto służba zdrowia nie zawsze jest w stanie rozwiązywać specyficzne problemy związane ze zdrowiem imigrantów i nie ma wyczulenia ani umiejętności koniecznych do świadczenia pomocy medycznej osobom, które mogą posiadać bardzo odmienne rozumienie pojęcia zdrowia, inne podejście do choroby, bólu i śmierci, a także inny sposób okazywania objawów choroby, radzenia sobie z nią i wyrażania swoich oczekiwań wobec lekarza.

6.12.3 Co więcej, skomplikowany, wysoce rozwinięty i zróżnicowany sektor służby zdrowia krajów członkowskich może jeszcze bardziej komplikować sytuację.

6.12.4 Organizacja profilaktyki i krzewienia zdrowia wśród imigrantów jest często nieodpowiednia. Nie chodzi tylko o badania prenatalne, ale także programy szczepień i inny rodzaj profilaktyki i wczesnego wykrywania, w tym badania przesiewowe. Jak dotąd w programach działań profilaktycznych rzadko

stosuje się podejście uwzględniające różnice kulturowe w celu dotarcia do różnych grup imigrantów.

6.12.5 Wysokie ceny niektórych usług służby zdrowia i lekarstw stanowią poważne obciążenie dla imigrantów. Czynniki te mogą zaowocować tym, że pacjenci za późno zgłaszają się na leczenie, nie stosują przepisanego leczenia lub nie biorą lekarstw. Powoduje to nieobliczalne zwiększenie cierpienia pojedynczych osób i wzrost ogólnych kosztów gospodarczych, jakie ponosi społeczeństwo.

6.13 *Pracownicy służby zdrowia*

6.13.1 Kolejne rosnące wyzwanie stanowi nasilająca się tendencja aktywnego rekrutowania pracowników służby zdrowia z biedniejszych krajów przez kraje UE i inne kraje rozwinięte. Pozostawienie tego zjawiska bez nadzoru poważnie zahamuje poprawę sytuacji zdrowotnej w krajach pochodzenia pracowników służby zdrowia (krajach „tracących” pracowników) i zakłóci równowagę systemu szkolnictwa medycznego i pielęgnarskiego w tych krajach. Odływ wykwalifikowanych pracowników służby zdrowia z ubogich krajów pochodzenia oznacza znaczącą utratę środków zainwestowanych w kształcenie pracowników służby zdrowia ⁽¹⁴⁾. Należy znaleźć nowe rozwiązania dla tej kwestii, takie jak specjalny fundusz kompensacyjny, szkolenia czy przesiedlenia. Szeroko uznanym pozytywnym wzorcem jest przykład Wielkiej Brytanii oraz Irlandii, gdzie państwowa służba zdrowia (NHS) stosuje etyczne zasady rekrutacji. Państwa członkowskie powinny zagwarantować przyjęcie i stosowanie takich praktyk przez agencje rekrutacji do służby zdrowia, ośrodki zdrowia sektora prywatnego, jak również publiczną służbę zdrowia.

6.13.2 Pracownicy służby zdrowia (zwłaszcza pielęgniarki i lekarze) odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu i poprawie opieki zdrowotnej dla imigrantów. Państwa członkowskie muszą zagwarantować, że pracownicy służby zdrowia są w stanie zaspokoić potrzeby imigrantów dotyczące opieki zdrowotnej i zrozumieć kulturowe, religijne i obyczajowe czynniki, które wpływają na kulturę zdrowotną tych specyficznych grup. Stanowi to warunek konieczny do zapewnienia imigrantom dostępu do opieki zdrowotnej uwzględniającej różnice kulturowe i dostosowanej do nich.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ dr Kim Van Eyck, *Who Cares?*, 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 1.1.8

Skreślić

~~„1.1.8 Należy uwzględnić zdrowie jako zasadniczy wymiar zjawiska migracji.”~~

Wyniki głosowania:

Za: 44

Przeciw: 51

Wstrzymało się: 11

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie euroregionów

(2007/C 256/23)

Dnia 17 stycznia 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię sprawie: *euroregionów*.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był José María ZUÑIGA.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 11 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 108 głosami — nikt nie był przeciw, 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

1. Stan rzeczy**1.1 Definicja**

1.1.1 Euroregiony to stałe struktury współpracy transgranicznej między bezpośrednio sąsiadującymi ze sobą władzami jednostek lokalnych i regionalnych usytuowanych wzdłuż wspólnych granic państwowych.

1.1.1.1 Spośród ich cech charakterystycznych ⁽¹⁾ wyróżnić można następujące kwestie:

- Euroregiony i podobne struktury nie są ani nową formą administracji, ani też nowym szczeblem rządowym, lecz stanowią platformę wymiany i transgranicznej współpracy horyzontalnej pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi; tym samym wzmacniają współpracę na linii pionowej między władzami lokalnymi lub regionalnymi, rządami i instytucjami europejskimi.
- Są to stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych znajdujących się po obu stronach granicy państwowej, czasami dysponujących zgromadzeniem parlamentarnym.
- Są to stowarzyszenia transgraniczne, posiadające stały sekretariat, zespół techniczny i administracyjny oraz własne zasoby.
- W niektórych wypadkach są to podmioty podlegające prawu prywatnemu, oparte na organizacjach nienastawionych na zys lub fundacjach działających po obu stronach granicy zgodnie z właściwymi systemami prawa krajowego. W innych zaś to podmioty podlegające prawu publicznemu, oparte na umowach między państwowych i odpowiedzialne m.in. za zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych oraz współpracę między nimi.
- Euroregiony są często definiowane nie tylko poprzez swój zasięg geograficzny czy polityczno-administracyjny — przejawiają również wspólne cechy gospodarcze, społeczne lub kulturowe.

1.1.2 Do określania różnych euroregionów stosuje się rozmaite terminy, jak np. euroregio, euroregion, region europejski, wielki region, regio.

1.2 Cele

1.2.1 Głównym celem euroregionów i innych podobnych struktur ⁽²⁾ jest współpraca transgraniczna; jej priorytety wybie-

rane są w oparciu o różne czynniki, w zależności od charakterystyki regionalnej i geograficznej. W początkowych fazach lub w wypadku związków roboczych o bardzo specyficznych celach, na pierwszy plan wysuwają się takie zagadnienia, jak krzewienie wzajemnego zrozumienia, budowanie stosunków kulturalnych oraz wzmocnienie współpracy gospodarczej. Euroregiony, które posiadają bardziej zintegrowane struktury i własne środki finansowe, stawiają sobie ambitniejsze cele. Dotyczą one wszelkich zagadnień związanych ze współpracą transgraniczną, począwszy od propagowania wspólnych interesów na wszystkich szczeblach, a skończywszy na realizowaniu programów transgranicznych i konkretnych projektów oraz kierowaniu nimi.

1.2.2 Działania transgraniczne obejmują nie tylko rozwój społeczno-gospodarczy i współpracę kulturalną, lecz również inne dziedziny przedstawiające interes ogólny dla społeczności przygranicznych, w szczególności zaś: kwestie społeczne, zdrowie, edukację i szkolenie, badania naukowe i rozwój, gospodarkę odpadami, ochronę środowiska i architekturę krajobrazu, turystykę i czas wolny, katastrofy naturalne, transport oraz infrastrukturę komunikacyjną.

1.2.3 Euroregiony uważane są za struktury odpowiednie do realizacji europejskich strategii na rzecz mobilności pracy oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, korzystające na obszarach przygranicznych z procedury współpracy w celu uniknięcia konfliktu kompetencji.

1.2.4 Euroregiony są czynnikiem pobudzającym oddolnie konstrukcję i integrację Unii Europejskiej, począwszy od życia codziennego obywateli.

1.2.5 Współpraca ponad granicami przyczynia się do uruchomienia transgranicznych form organizacji i działania w obliczu wspólnych problemów, takich jak międzyregionalne komitety związków zawodowych, współpraca między organizacjami przedsiębiorców i izbami handlowymi, tworzenie komitetów społeczno-gospodarczych w euroregionach itp.

1.2.6 Członkowie grupy analitycznej zajmującej się przygotowaniem niniejszej opinii mieli możliwość osobiście przekonać się o prawdziwości tego twierdzenia, ponieważ zostali zaproszeni przez Komitet Społeczno-Gospodarczy Wielkiego Regionu ⁽³⁾ do udziału w wysłuchaniu w Luksemburgu w dniu 13 lutego 2007 r.

⁽¹⁾ Charakterystyka ta oparta jest na opracowaniu pt. „Praktyczny przewodnik współpracy transgranicznej” (*Practical Guide to Cross-border Co-operation*), AEBR, 2000.

⁽²⁾ Mówiąc o euroregionach, mamy również na myśli inne podobne struktury.

⁽³⁾ Saara, Lotaryngia, Luksemburg, Nadrenia-Palatynat, Region Walonii, Wspólnota Francuskojęzyczna i Niemieckojęzyczna Belgii.

1.3 Rys historyczny

1.3.1 Rada Europy, mająca siedzibę w Strasburgu, jest organizacją europejską, która od dziesięcioleci zajmuje się tematyką euroregionów i ogólnie współpracy transgranicznej.

1.3.2 Pierwsze inicjatywy w zakresie współpracy transgranicznej miały miejsce pod koniec lat 40. Umowa ustanawiająca Beneluks w 1948 r. była pierwszą próbą zniesienia podziałów między granicami państwowymi. W 1958 r. utworzono Euregio, obejmujący holenderski obszar Enschede i niemiecki obszar Gronau. Wkrótce potem — wówczas jeszcze poza Wspólnotą Europejską — powstały rozmaite inicjatywy w Skandynawii, w regionach Oresund, Północnego Kalotte i Kvarken, które obejmują obszary należące do Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji.

1.3.3 W latach 1975-1985 utworzono szereg roboczych związków między regionami różnych państw (np. roboczy związek Jury i roboczy związek Pirenejów), które miały jednakże ograniczony zakres działania.

1.3.4 Regionalna współpraca transgraniczna i tworzenie euroregionów przybrały na sile od 1990 r. ⁽⁴⁾ Spośród czynników, które przyczyniły się do tego procesu, należy wymienić następujące:

- postęp w integracji europejskiej, zwłaszcza z chwilą utworzenia jednolitego rynku, wprowadzenia euro i rozszerzenia UE;
- coraz większa decentralizacja i regionalizacja państw europejskich;
- częstsze podejmowanie pracy transgranicznej;
- uznanie, choć w ograniczonym stopniu, roli regionów w systemie rządów instytucji europejskich;
- uruchomienie wspólnotowych inicjatyw w zakresie współpracy transgranicznej, takich jak Interreg.

1.3.5 Dwa ostatnie rozszerzenia, w wyniku których UE powiększyła się z 15 do 27 państw członkowskich, przyniosły ze sobą znaczny wzrost liczby regionów przygranicznych oraz wzbogaciły ich charakterystykę. Konkretnie mówiąc, liczba regionów na szczeblu NUTS 2 wzrosła do 38, a długość granic wzrosła z 7 137 km do 14 300 km.

1.3.6 Parlament Europejski w swojej rezolucji ⁽⁵⁾ z grudnia 2005 r. stwierdził, że współpraca transgraniczna ma fundamentalne znaczenie dla integracji i spójności europejskiej oraz wezwał państwa członkowskie i Komisję do większego wspierania euroregionów. Współpraca transgraniczna została również uwzględniona w projekcie traktatu konstytucyjnego (art. III-220).

⁽⁴⁾ Obecnie istnieje ponad 168 euroregionów i podobnych struktur. Należy do nich około połowy regionów w państwach członkowskich UE.

⁽⁵⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.12.2005 r. w sprawie roli „euroregionów” w rozwoju polityki regionalnej.

1.4 Formy współpracy

1.4.1 W ramach inicjatywy Interreg III na rzecz współpracy między regionami Komisja określiła trzy obszary współpracy:

— A — współpraca transgraniczna:

celem tej współpracy jest integracja gospodarcza i społeczna poprzez wdrażanie wspólnych strategii rozwoju i przeprowadzanie zorganizowanej wymiany pomiędzy obiema stronami granicy;

— B — współpraca ponadnarodowa:

celem współpracy między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi jest pobudzanie integracji terytorialnej poprzez tworzenie dużych grup regionów europejskich lub makroregionów;

— C — współpraca międzyregionalna:

celem tej współpracy jest zwiększenie wymiany informacji i doświadczeń, przy czym niekoniecznie musi tu chodzić o regiony przygraniczne.

Przypadek euroregionów odnosi się w szczególności do części A i w coraz większym stopniu do części B.

2. Kontekst UE

2.1 W ostatnim czasie różne propozycje wspólnotowe poprawiły ogólne ramy funkcjonowania euroregionów. W pierwszej połowie 2006 r. Parlament Europejski i Rada Ministrów podjęły wiele ważnych decyzji mających konsekwencje dla współpracy transgranicznej.

2.2 Perspektywy finansowe

2.2.1 W 2004 r. Komisja przedstawiła swój pierwotny wniosek w sprawie przeglądu perspektyw finansowych 2007-2013 ⁽⁶⁾, w którym oszacowała poziom wydatków dla 27 państw UE w tym okresie na 1,14 % dochodu narodowego brutto (DNB). EKES w swojej opinii ⁽⁷⁾, mając na uwadze poważne wyzwania, przed którymi stoi Unia Europejska, opowiedział się za zwiększeniem zasobów własnych do maksymalnego pułapu 1,3 % DNB (w porównaniu z dotychczasowym pułapem 1,24 %). W grudniu 2005 r. Rada Europejska ustaliła wysokość wydatków w okresie 2007-2013 na 1,045 % DNB. Wreszcie w kwietniu 2006 r. w wyniku negocjacji między Radą a Parlamentem Europejskim ustanowiono ostateczny pułap na 864 316 mln EUR, tj. 1,048 % DNB.

2.2.2 Ta znaczna redukcja budżetu wpływa na finansowanie spójności gospodarczej i społecznej, którego wysokość spadła z 0,41 % DNB w UE-15 do 0,37 % w UE-27. A wszystko to w momencie przystąpienia nowych państw członkowskich i pojawienia się przed UE nowych wyzwań, związanych np. z globalizacją, co wymagałoby wręcz zwiększenia środków.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 końcowy.

⁽⁷⁾ Opinia 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 23.3.2005, s. 32.

2.2.3 Jeśli chodzi o europejską współpracę terytorialną, w ramach nowego Celu 3 przewidziano 8,72 mld EUR (2,44 % z 0,37 % DNB przeznaczonego na spójność). Dla porównania, Komisja wносиła w swoim pierwotnym wniosku o 13 mld EUR. Oczywiście jest, że mniejsze środki będą musiały wystarczyć na więcej inicjatyw.

2.2.4 Środki finansowe przeznaczone przez UE na współpracę transgraniczną wzrosły w zestawieniu z okresem 2000-2006, jednak cięcia w porównaniu z pierwotnymi propozycjami Komisji Europejskiej zmuszają do większej kooperacji władz lokalnych i regionalnych oraz częstszego korzystania z partnerstwa publiczno-prywatnego. Przewidziane środki obejmują obecnie, po przystąpieniu do UE 12 nowych państw, więcej obszarów przygranicznych, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej.

2.3 Nowe przepisy

2.3.1 W przedstawionych przez Komisję w lipcu 2004 r. wnioskach dotyczących funduszy strukturalnych na okres 2007-2013 ustanowiono cel „Konwergencja” zamiast dotychczasowego Celu 1; cel „Konkurencyjność i zatrudnienie” w miejsce Celu 2 oraz nowy Cel 3: „Europejska współpraca terytorialna”, w ramach którego przypisuje się większe znaczenie działaniom w zakresie współpracy transgranicznej.

2.3.2 Nowy Cel 3 ⁽⁸⁾, oparty na doświadczeniach zdobytych w ramach wspólnotowej inicjatywy Interreg, ma szczególnie sprzyjać równomiernej integracji na terytorium Unii poprzez współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną.

2.3.3 Komitet opracował w 2005 r. odrębne opinie w sprawie reformy funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności ⁽⁹⁾. Rada i Parlament Europejski zatwierdziły nowe wnioski w sprawie tych rozporządzeń w 2006 r. ⁽¹⁰⁾

2.4 Polityka spójności: wytyczne strategiczne

2.4.1 Komunikat Komisji ⁽¹¹⁾ w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty w dziedzinie spójności został przyjęty po zatwierdzeniu różnych rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych. W komunikacie tym potwierdzono znaczenie nowego Celu 3: „Europejska współpraca terytorialna”, w jej trzech wymiarach: współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej.

2.4.2 Przedmiotem nowego celu współpracy jest zwiększenie integracji terytorialnej UE oraz zmniejszenie „efektu bariery” poprzez współpracę transgraniczną i wymianę sprawdzonych wzorców.

2.4.3 Strategiczne wytyczne w dziedzinie spójności mają na celu:

⁽⁸⁾ COM (2004) 495 końcowy, art. 6 „Europejska współpraca terytorialna”.

⁽⁹⁾ Opinie EKES-u w sprawie przepisów ogólnych dotyczących Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej — EUWT, Dz.U. C 255 z 14.10.2005, ss. 76, 79, 88 i 91.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 210 z 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 299 końcowy oraz COM(2006) 386 wersja ostateczna, przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 5 października 2006 r.

a) zwiększenie atrakcyjności regionu, by przyciągnąć więcej inwestycji;

b) wspieranie innowacji i przedsiębiorczości;

c) tworzenie miejsc pracy, a szczególnie uwzględnianie terytorialnego wymiaru polityki spójności.

2.4.4 Wiadomo, że granice państwowe stanowią często przeszkodę dla rozwoju całości terytorium europejskiego i mogą ograniczać jego potencjał konkurencyjny. Jednym z głównych celów współpracy transgranicznej w UE jest więc wyeliminowanie „efektu bariery” między granicami państwowymi oraz zapewnienie synergii, by znaleźć wspólne rozwiązania ogólnych problemów.

2.4.5 Strategie na rzecz spójności powinny koncentrować się na działaniach wnoszących wartość dodaną do działalności transgranicznej. Jako przykłady wymienić można: zwiększenie konkurencyjności transgranicznej poprzez innowacje oraz badania naukowe i rozwój; połączenie sieci niematerialnych (usługi) lub materialnych (transport), by wzmocnić integrację transgraniczną jako cechę obywatelstwa europejskiego; wspieranie transgranicznej mobilności i przejrzystości na rynku pracy; zarządzanie zasobami wodnymi i kontrolowanie powodzi; rozwijanie turystyki; sprzyjanie zaangażowaniu podmiotów gospodarczych i społecznych; podnoszenie znaczenia dziedzictwa kulturowego; lepsze planowanie przestrzenne itd.

2.5 Nowa podstawa prawna współpracy terytorialnej

2.5.1 Z historycznego punktu widzenia, brak jednolitej europejskiej podstawy prawnej dla współpracy transgranicznej hamował rozwój stosownych działań na tym polu.

2.5.2 Komisja zaproponowała w 2004 r. utworzenie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej (EUWT), którego nazwę zmieniono w najnowszym wniosku Komisji, zastępując słowo „transgranicznej” słowem „terytorialnej”.

2.5.3 W rozporządzeniu ⁽¹²⁾ przyjętym 31 lipca 2006 r. stwierdza się, co następuje:

— Niezbędne jest podjęcie środków w celu zmniejszenia istotnych trudności napotykanych przez państwa członkowskie, a w szczególności przez władze regionalne i lokalne, podczas realizacji działań związanych ze współpracą terytorialną, a także w trakcie zarządzania tymi działaniami, w ramach różnych praw i procedur krajowych.

— W celu pokonania przeszkód utrudniających współpracę terytorialną konieczne jest ustanowienie na poziomie wspólnotowym instrumentu współpracy pozwalającego na tworzenie na terytorium Wspólnoty ugrupowań zajmujących się współpracą, wyposażonych w osobowość prawną, zwanych europejskimi ugrupowaniami współpracy terytorialnej (EUWT).

⁽¹²⁾ Dz.U. L 210 z 31.7.2006.

— Warunki współpracy terytorialnej powinny być tworzone zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia jego celów, przy dobrowolnym charakterze powoływania EUWT, zgodnie z porządkiem konstytucyjnym każdego z państw członkowskich.

3. Integracja gospodarcza oraz spójność społeczna i terytorialna

3.1 Integracja i specjalizacja

3.1.1 W dużych, tradycyjnych państwach znaczna część działalności gospodarczej skupia się w centrum kraju, a często w stolicy i najważniejszych miastach. W każdym państwie wystąpiła pewna regionalna specjalizacja gospodarcza.

3.1.2 Integracja europejska sprzyja tworzeniu nowych przestrzeni współpracy, takich jak euroregiony. Dzięki niej specjalizacja regionalna rozwija się już nie tylko wewnątrz każdego z państw, lecz coraz częściej ma zasięg europejski. Granice między państwami przestały stanowić barierę nie do pokonania dla handlu. Sprzyja to nawiązywaniu nowych stosunków między regionami z różnych państw członkowskich, czasami o odmiennym stopniu rozwoju, lecz o wspólnych celach w ramach wzrastającej specjalizacji na szczeblu europejskim.

3.1.3 Współpraca ta staje się konieczna zwłaszcza w wypadku działalności prowadzonych na niewielką skalę i w największym stopniu dotkniętych skutkami istnienia granic; za przykład posłużyć mogą tu MSP.

3.1.4 Zdaniem EKES-u, euroregiony powinny znacząco przyczyniać się do realizacji celów polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE. W tym kontekście priorytetowym celem nowego wniosku dotyczącego polityki terytorialnej Unii Europejskiej jest konwergencja oraz wzrost konkurencyjności i zatrudnienia, zwłaszcza w słabiej rozwiniętych regionach i w regionach stojących przed wyzwaniami związanymi ze specjalizacją.

3.2 Konkurencyjność

3.2.1 Euroregiony zwiększają oszczędności wynikające z ekonomii skali. Zasadniczo powstanie euroregionu prowadzi do powiększenia rynków (oszczędności dzięki zgrupowaniu), komplementarności czynników produkcyjnych oraz większych zachęt dla inwestycji. Szacuje się, że niektóre inwestycje w zakresie innowacji i rozwoju mogą wywierać bezpośredni wpływ w zasięgu 250-500 km. Chociaż niektóre euroregiony są większe, maksymalna rozciągłość średniego euroregionu wynosi 50-100 km.

3.2.2 Euroregiony mają fundamentalne znaczenie dla osiągnięcia dostatecznej masy krytycznej w niektórych dziedzinach, umożliwiając tym samym inwestycje w podstawowe usługi, co nie byłoby możliwe bez współpracy transgranicznej.

3.2.3 By zwiększyć konkurencyjność, współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi i regionalnymi może oferować różne usługi publiczne, jak np.:

- sieci informacyjne, komunikacyjne, energetyczne i transportowe oraz inną infrastrukturę transgraniczną;
- usługi publiczne, takie jak szkoły, szpitale, pomoc w nagłych wypadkach;
- instytucje i usługi wspierające prywatną działalność gospodarczą, w tym rozwój handlu, przedsiębiorczości i współpracy między firmami po obu stronach granicy, jak również tworzenie nowych miejsc pracy i mobilność pracowników.

3.3 Spójność: problemy związane z pracą transgraniczną

3.3.1 Większość euroregionów obejmuje regiony o podobnym stopniu rozwoju, ale niektóre z nich skupiają regiony różniące się poziomem rozwoju. Jednym z celów euroregionów jest wspieranie działalności gospodarczej i innych rodzajów działalności, które pomagają zmniejszać dysproporcje między regionami. Większe zaangażowanie ze strony zainteresowanych państw oraz Unii Europejskiej ma w tym wypadku pierwszorzędne znaczenie.

3.3.2 Inwestycje w podstawowe usługi społeczne są w strefach przygranicznych zazwyczaj mniejsze niż w centrum kraju, a powodem tego jest często fakt, że obszary te mają słabsze wpływy w centrum, gdzie podejmowane są decyzje. Prowadzi to wielokrotnie do niedoboru zróżnicowanych i opłacalnych usług wysokiej jakości, zwłaszcza na potrzeby najbardziej wrażliwych sektorów społeczeństwa (dzieci, imigrantów, rodzin dysponujących niewielką siłą nabywczą, osób niepełnosprawnych, osób przewlekle chorych itp.).

3.3.3 Euroregiony mogą odegrać ważną rolę w rozwijaniu tego typu usług i tym samym zapewnić wspomnianym sektorom społeczeństwa większą ochronę dzięki zastosowaniu podejścia transgranicznego. Ponadto euroregiony mogą przyczynić się do przezwyciężenia w dużym stopniu barier i dysproporcji prawnych, administracyjnych i finansowych, które hamują postęp zamieszkujących je społeczności. Pomagają również znieść uprzedzenia historyczne, przygotowywać wspólne analizy i zrozumieć istniejące między nimi różnice.

3.3.4 Problem luk prawnych i niewystarczającej harmonizacji w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników transgranicznych został jedynie częściowo złagodzony przez wspólnotowy dorobek prawny i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę coraz większą liczbę pracowników transgranicznych, kwestia ta nabrała znaczenia w skali europejskiej, szczególnie w dziedzinie podatków, ubezpieczeń społecznych i pomocy socjalnej, w których nadal stosuje się różne definicje i sposoby podejścia do takich zagadnień jak miejsce pobytu, sytuacja rodzinna, zwrot kosztów leczenia, podwójne opodatkowanie i inne ograniczenia administracyjne ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Przyszłe Centrum Monitorowania Zatrudnienia EKES-u mogłoby podjąć dalsze działania w zakresie problematyki pracy przygranicznej i pracy za granicą.

4. Współpraca transgraniczna: wartość dodana dla integracji europejskiej

4.1 Zniesienie granic

4.1.1 Potrzeba przezwycięzania przeszkód na drodze do integracji stanowi codzienność dla mieszkańców obszarów przygranicznych. Nie chodzi tu o zmianę granic ani naruszenie suwerenności państw, lecz o umożliwienie skutecznej współpracy we wszystkich aspektach życia w wymiarze transgranicznym, poprawę warunków egzystencji oraz urzeczywistnienie Europy obywatelskiej.

4.1.2 Granice wewnętrzne UE utraciły w dużym stopniu charakter barier, lecz nadal istnieją różnice gospodarcze, społeczno-kulturowe, administracyjne i prawne, szczególnie widoczne na granicach zewnętrznych Unii. Z tego też powodu celem współpracy w strefach transgranicznych jest rozwinięcie wspólnych struktur, procedur i instrumentów, pozwalających na zniesienie przeszkód administracyjnych i prawnych, wyeliminowanie historycznych czynników podziału i przekształcenie sąsiedztwa w siłę napędową mobilności, rozwoju gospodarczego i postępu społecznego. Ogólnie rzecz ujmując, chodzi o uczynienie regionów transgranicznych „obszarami wspólnego dobrobytu”.

4.2 Wartość dodana

4.2.1 Współpraca transgraniczna i jej urzeczywistnianie za pośrednictwem euroregionów nie tylko umożliwia zapobieganie konfliktom, reagowanie na katastrofy czy zniesienie barier psychologicznych, lecz również wyraźnie wspiera rozwój po obu stronach granicy. Ta wartość dodana może przejawiać się na płaszczyźnie politycznej, instytucjonalnej, gospodarczej, społecznej, kulturowej i w dziedzinie integracji europejskiej. Współpraca transgraniczna wnosi cenny wkład w krzewienie współistnienia oraz wspieranie bezpieczeństwa i integracji w Europie. Stanowi też bardzo skuteczny sposób wdrażania wspólnotowych zasad pomocniczości, partnerstwa oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także wspierania pełnej integracji nowych państw członkowskich w UE.

4.2.2 Takie stałe struktury współpracy transgranicznej, jak euroregiony, pozwalają na aktywne i ciągle zaangażowanie obywateli i administracji, jak również grup politycznych i społecznych o charakterze ponadnarodowym, zapewniają wzajemne zrozumienie i umożliwiają tworzenie partnerstw wertykalnych i horyzontalnych opartych na różnych krajowych strukturach i kompetencjach. Tym samym ułatwiają zarządzanie programami i projektami transgranicznymi lub rozdzielanie funduszy pochodzących z rozmaitych źródeł (fundusze wspólnotowe, państwowe, własne czy stron trzecich). Zdaniem EKES-u, wspólne rozwijanie tego typu inicjatyw ma większe szanse powodzenia i będzie skuteczniejsze, jeśli główna rola przypadnie zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu.

4.2.3 Ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia struktury współpracy transgranicznej pełnią następujące funkcje: umożliwiają mobilizację potencjału wszystkich podmiotów (m. in. izb handlowych, stowarzyszeń, przedsiębiorstw, związków zawodowych, instytucji społecznych i kulturalnych, organizacji ekologicznych, agencji turystycznych itp.), przyczyniają się do otwarcia rynków pracy i ujednolicenia kwalifikacji zawodowych oraz wspierają rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy poprzez działania w takich sektorach jak infrastruktura, transport, turystyka, środowisko naturalne, edukacja, badania naukowe i współpraca między MŚP.

4.2.4 Pod względem społeczno-kulturowym wartość dodana współpracy transgranicznej leży w nieustannym rozpowszechnianiu wiedzy ogólnej, pewnego rodzaju „kontinuum transgranicznego”, którą można przedstawić w różnych publikacjach i formach. Podobnie umożliwia ona powstanie sieci organów tworzących efekt multiplikacji, takich jak np. centra kształcenia, instytucje ochrony środowiska naturalnego, stowarzyszenia kulturalne, biblioteki czy muzea. Ponadto współpraca transgraniczna sprzyja równości szans i dogłębnej znajomości języka kraju sąsiedniego, a nawet lokalnych dialektów — oba te elementy są niezbędne dla transgranicznego rozwoju regionalnego i stanowią wstępny warunek komunikacji.

4.2.5 Tak rozumiana współpraca transgraniczna, wzmacniana poprzez stałe struktury, jakimi są euroregiony, wnosi wartość dodaną do środków krajowych dzięki dodatkowemu charakterowi transgranicznych programów i projektów, tworzeniu synergii, wspólnym badaniom i innowacjom, budowaniu dynamicznych i stabilnych sieci, wymianie wiedzy i sprawdzonych wzorców, pośrednim skutkom zniesienia granic oraz skutecznemu zarządzaniu dostępnymi zasobami w kontekście transgranicznym.

4.3 Przeszkody

Istnieją jednakże czynniki, które utrudniają współpracę transgraniczną. Wśród najbardziej widocznych można wymienić ⁽¹⁴⁾:

- ograniczenia prawne transgranicznej działalności władz lokalnych i regionalnych wynikające z prawodawstwa krajowego;
- różne struktury i kompetencje poszczególnych szczebli administracji po obu stronach granicy;
- brak woli politycznej, zwłaszcza na szczeblu państwowym, by znieść ograniczenia, np. poprzez przepisy krajowe lub traktaty dwustronne;
- brak wspólnych ram opodatkowania i ubezpieczeń społecznych czy też uznawania tytułów naukowych i kwalifikacji zawodowych;
- strukturalne różnice gospodarcze po obu stronach granicy;
- bariery językowe, kulturowe i psychologiczne, w tym uprzedzenia i niesnaski historyczne między narodami.

4.4 Ogólne zasady współpracy transgranicznej

4.4.1 Różne przykłady w całej Europie pozwalają wskazać szereg ogólnych zasad, które służą powodzeniu współpracy transgranicznej:

- Ukierunkowanie na obywateli: mieszkańcy stref transgranicznych pragną współpracy, by rozwiązać stojące przed nimi problemy lub poprawić warunki, w których żyją.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u z 21 kwietnia 2006 r. w sprawie zarządzania przemianami w przemyśle w obszarach transgranicznych po rozszerzeniu Unii Europejskiej — Dz.U. C 185 z 8.8.2006.

- Zaangażowanie przedstawicieli politycznych (lokalnych, regionalnych, krajowych i europejskich) jest niezbędne dla sprawnej współpracy transgranicznej.
- Zasada pomocniczości: władze lokalne i regionalne okazały się najlepiej przystosowane do urzeczywistnienia współpracy transgranicznej, choć konieczne jest porozumienie z władzami krajowymi.
- Partnerstwo: zaangażowanie wszystkich podmiotów po obu stronach granicy jest niezbędne do osiągnięcia wspólnych celów.
- Wspólne struktury dysponujące wspólnymi zasobami (instrumenty techniczne, administracyjne, finansowe i decyzyjne) stanowią gwarancję trwałej działalności i ciągłego rozwoju, a także korzystania z pewnych uprawnień, zarządzania programami, w tym programami europejskimi, osiągania konsensusu ponad granicami oraz przyhamowania egoizmu narodowego.

5. W kierunku zarządzania opartego na współpracy

5.1 Nowe struktury wymagają nowych form zarządzania

5.1.1 Euroregiony są jednostkami terytorialnymi, które wdrażają nowe modele współpracy pośród sektora publicznego i prywatnego oraz między nimi, w celu zdefiniowania nowych połączonych strategii i zapewnienia szerszego udziału wszystkich rzeczywiście zainteresowanych stron.

5.1.2 Koncepcję sprawowania rządów można rozumieć jako najbardziej uczestniczącą i horyzontalną formę sprawowania władzy w przeciwieństwie do tradycyjnych form, które są bardziej hierarchiczne i wertykalne. Definicja ta jest szczególnie właściwa w wypadku euroregionów, gdyż chodzi w niej o znalezienie jednych rozwiązań dla wspólnych problemów.

5.1.3 Ze swojej strony euroregiony coraz częściej odgrywają skromną, lecz fundamentalną rolę w zarządzaniu europejską polityką spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

5.1.4 W tym kontekście EKES jest zdania, że euroregiony i podobne struktury powinny wносить znaczący wkład w pogłębianie integracji i konstrukcji europejskiej.

5.1.5 Utworzenie euroregionów oznacza współpracę między podmiotami instytucjonalnymi i społecznymi, których tradycje i sposoby myślenia często znacznie się różnią. Sąsiedztwo nie prowadzi automatycznie do ściślejszej współpracy. Stąd też instytucje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania ważną rolę w horyzontalnym sprawowaniu rządów.

5.1.6 Udział podmiotów gospodarczych i społecznych w sprawowaniu rządów w euroregionach wymaga ustanowienia stosownych ram instytucjonalnych. Należy zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego w formułowanie i wdrażanie strategii pochodzących z różnych płaszczyzn współpracy transgranicznej między dwoma lub więcej państwami. Uczest-

nictwo partnerów społecznych w sieci EURES w obszarach transgranicznych stanowi ważny wyraz tej zasady.

6. Wnioski i zalecenia

6.1 Przyjęcie rozporządzenia w sprawie utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) i włączenie nowego celu dotyczącego współpracy terytorialnej stworzyły nowe możliwości działania dla euroregionów. Po pierwsze, dlatego że ustanowiono wspólnotowy instrument prawny na rzecz współpracy transgranicznej. Po drugie, ponieważ stwarza się władzy różnego szczebla w państwach członkowskich możliwość zaangażowania się w terytorialną współpracę transgraniczną. Ponadto przejście ze „współpracy transgranicznej” do „współpracy terytorialnej” umożliwi rozszerzenie zakresu działalności euroregionów i objęcie nią, obok kwestii związanych ze współpracą na szczeblu lokalnym i pomiędzy sąsiadującymi ze sobą społecznościami, również pełnego rozwoju większych terytoriów, które wykazują wspólne synergie i potencjał.

6.2 EKES sądzi więc, że propagowana przez euroregiony współpraca terytorialna jest niezbędna do wspierania integracji europejskiej, zmniejszania podziałów gospodarczych, społecznych i kulturowych spowodowanych istnieniem granic narodowych oraz rozwijania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Dlatego też EKES wnosi o zwrócenie szczególnej uwagi na zagadnienie transgranicznej współpracy terytorialnej podczas następnej debaty dotyczącej ostatecznego zatwierdzenia nowego traktatu europejskiego.

6.3 Aby europejska współpraca terytorialna mogła spełnić oczekiwania, które pojawiły się wraz z wyżej wspomnianymi reformami, zdaniem Komitetu niezbędne będzie większe zaangażowanie państw i podlegających im struktur pośrednich w rozwój euroregionów. Do osiągnięcia tego konieczne byłyby krajowe strategie na rzecz współpracy terytorialnej w ramach wspólnotowych. W szczególności państwa powinny wnieść wkład w rozwiązanie najpilniejszych problemów, przed którymi stoją ich społeczności transgraniczne i które dotyczą najczęściej rynku pracy, zdrowia, ubezpieczeń społecznych, edukacji i transportu.

6.4 Zdaniem EKES-u, by zwiększyć skuteczność działań w ramach współpracy terytorialnej, w zgodzie z zasadą pomocniczości, EUWT powinny częściej bezpośrednio kierować projektami transgranicznymi, a w niektórych wypadkach także ponadnarodowymi, finansowanymi z funduszy wspólnotowych lub krajowych.

6.5 Przekształcenie euroregionów w „obszary wspólnego dobrobytu” będzie wymagało większego zaangażowania ze strony sektora przedsiębiorstw prywatnych (włączając w to gospodarkę społeczną) w inicjatywy na rzecz rozwoju transgranicznego. Należy przy tym uwzględnić znaczenie MŚP dla umocnienia tkanki produkcyjnej i tworzenia miejsc pracy.

6.6 EKES uważa, że zarówno euroregiony, jak i europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, tworzone na mocy rozporządzenia 1082/2006, stanowią doskonały przykład wprowadzania w życie zasad sprawowania rządów w Europie, przedstawionych przez Komisję w białej księdze z 2001 r. Komitet sądzi zatem, że skuteczność działań i strategii transgranicznych oraz, ogólnie, współpracy terytorialnej zależy od ustanowienia rzeczywistego partnerstwa między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami terytorialnymi i społeczno-gospodarczymi. Wzywa więc do opracowania sposobów zaangażowania organizacji przedstawicielskich społeczeństwa obywatelskiego w projekty współpracy terytorialnej.

6.7 W szczególności Komitet opowiada się za przekształceniem sieci EURES w instrument europejski, który faktycznie pełniłby centralną funkcję pośrednika między podażą a popytem na rynku pracy. W tym kontekście wymiar transgraniczny stanowi ważne pole badawcze. Dlatego też EKES ubolewa, iż w ostatnich latach widoczna jest tendencja do „renacjonalizacji” zarządzania siecią EURES i wzywa do kierowania nią w sposób prawdziwie transgraniczny. Należy dodać, że sieć EURES, oprócz roli mediatora na rynku pracy, pełni również ważną funkcję pobudzania dialogu społecznego w powiązanych dziedzinach ponadnarodowych.

6.8 Nie do zaprzeczenia jest fakt, że organizacje społeczno-gospodarcze odgrywają istotną rolę w integracji europejskiej. EKES z zadowoleniem obserwuje więc doświadczenia w zakresie działalności ponad granicami, jakie stanowią międzyregionalne rady związków zawodowych, rozmaite formy współpracy i part-

nerstwa ponadnarodowego organizacji przedsiębiorców, izb handlowych, ośrodków badawczych i uniwersytetów, a także tworzenie komitetów społeczno-gospodarczych w euroregionach. Wzywa do ich konsolidacji i rozwoju i jednocześnie oferuje pomoc w miarę swoich możliwości.

6.9 Zdaniem Komitetu euroregiony odgrywają ważną rolę (a mogą odgrywać jeszcze ważniejszą) w wypadku regionów graniczących z państwami trzecimi, zarówno z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, jak i bezpieczeństwa obywateli i integracji społecznej. Dlatego też EKES wzywa, by tego rodzaju organy i przeprowadzane przez nie działania stały się częścią polityki sąsiedztwa i polityki przedakcesyjnej UE.

6.10 Mając na uwadze bogactwo doświadczeń w ramach współpracy transgranicznej (niektóre przykłady przytaczamy w załączniku do niniejszej opinii) i fakt, że są one bardzo mało znane, nawet między samymi euroregionami, Komitet uważa, że Komisja powinna opracować „poradnik sprawdzonych wzorców” w tej dziedzinie, zamieszczając w nim też przykłady odnoszących powodzenie partnerstw publiczno-prywatnych.

6.11 Oczywiście jest, że analiza tak złożonej kwestii, jaką jest omawiane przez nas zagadnienie, nie da się ograniczyć do jednej opinii. EKES uważa za wskazane głębsze przestudiowanie tej tematyki (transgranicznej współpracy terytorialnej i odpowiedzialnych za nią struktur) w innych opiniach dotyczących kwestii transgranicznych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, jak np. rynek pracy, turystyka, ośrodki badań i rozwoju itp.

Bruksela, 11 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosunków między UE a Ameryką Środkową

(2007/C 256/24)

Na sesji plenarnej w dniu 17 stycznia 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie *stosunków między UE a Ameryką Środkową*.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą był Mario SOARES.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z 12 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 63 głosami za — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES już od wielu lat uważa, że stosunki pomiędzy Unią Europejską a Ameryką Łacińską wpisują się w szerszy kontekst strategiczny, obejmujący nie tylko stosunki handlowe. Są wyrazem woli Europy, aby stać się istotnym partnerem w budowie modelu społecznego opartego na zasadzie państwa prawa, demokracji i przestrzeganiu praw człowieka oraz na pokojowym współżyciu i solidarności między narodami ⁽¹⁾.

1.2 Ponadto, z historycznego punktu widzenia, kontakty z Ameryką Łacińską i Karaibami mają znacznie głębsze znaczenie niż tylko poszukiwanie partnera gospodarczego czy geostrategicznego. Narody Ameryki Łacińskiej są od dawna powiązane z Europą więzami kulturowymi, politycznymi, społecznymi, językowymi i emocjonalnymi, a nawet światopoglądowymi, o których nie tylko nie można i nie wolno zapominać, ale które należy wręcz szczególnie podkreślać w ramach rozpoczynającego się procesu negocjacyjnego.

1.3 W związku z otwarciem negocjacji między Unią Europejską a Ameryką Środkową w celu zawarcia układu o stowarzyszeniu pomiędzy tymi dwoma regionami, EKES nawołuje, aby skupić wszelkie wysiłki na dążeniu do osiągnięcia szybkiego i zadowalającego dla obu stron porozumienia, które mogłoby posłużyć za wzór dla prowadzonych obecnie lub w przyszłości negocjacji z regionem Ameryki Łacińskiej i Karaibów w zakresie obopólnych korzyści ze strategicznego partnerstwa z Unią Europejską. Korzyści te powinny wykraczać daleko poza dziedzinę handlu i stworzyć warunki dla trwałych postępów gospodarczych i społecznych oraz dla przyspieszonego rozwoju w tym regionie oraz opierać się na poszanowaniu zasad państwa prawa i godności wszystkich ludzi.

1.4 EKES ufa, że negocjacje te posłużą do intensyfikacji dialogu rządów państw Ameryki Środkowej ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim ich krajów. Dialog ten powinien być demokratyczny, przejrzysty i oparty na respektowanych przez obie strony konkretnych propozycjach. Tym samym, EKES wzywa Komitet Konsultacyjny Systemu Integracyjnego Ameryki Środkowej (CC-SICA) do kontynuowania wysiłków na rzecz zawarcia porozumień opartych na jak najszerszym konsensusie, które odzwierciedlałyby stanowisko całego społeczeństwa obywatelskiego Ameryki Środkowej wobec procesu negocjacyjnego oraz umożliwiały osiągnięcie kompromisów niezbędnych do monitorowania całego procesu.

1.5 Komitet zaleca, aby w negocjacjach uwzględniono następujące kwestie:

1.5.1 Konieczność wzmocnienia zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w Ameryce Środkowej, w szczególności poprzez wzmocnienie instytucjonalne CC-SICA jako organu konsultacyjnego Systemu Integracyjnego Ameryki Środkowej. Unia Europejska powinna podjąć działania na rzecz większego uznania przez jej partnerów negocjacyjnych zasadniczej roli, jaką wypełnia lub powinien wypełniać CC-SICA w dążeniu do dobrej integracji regionalnej. UE powinna też rozpatrzyć środki wsparcia finansowego dla tego organu, zgodnie z celem przyjętym przez Komisję w dokumencie dotyczącym współpracy regionalnej.

1.5.2 Zamieszczenie klauzul o charakterze społecznym, które są konieczne, aby układ o stowarzyszeniu przynosił korzyści dla ogółu społeczeństwa i stał się czynnikiem decydującym dla wzmocnienia demokracji, zwalczania ubóstwa, wykluczenia społecznego i bezrobocia oraz dla rozwijania modelu gospodarczego, który zapobiega pogłębianiu się nierówności. Układ powinien również dopomóc w zwiększaniu spójności społecznej i poszanowaniu różnorodności biologicznej środowiska naturalnego (w tym zakresie powinien uwzględnić tysiące drobnych producentów rolnych, którzy zamierzają zająć się rolnictwem bardziej przyjaznym dla środowiska). Ponadto podczas negocjowania, a następnie wdrażania układu o stowarzyszeniu należy zwrócić szczególną uwagę na to, by rządy respektowały i wypełniały międzynarodowe normy MOP dotyczące pracy.

1.5.3 Funkcjonowanie systemu ogólnych preferencji taryfowych (GSP), instrumentu wykorzystywanego jednostronnie przez Unię Europejską do wspierania krajów słabiej rozwiniętych. W związku z tym postanowienia rozdziału układu, który dotyczy handlu, powinny być bardziej korzystne dla krajów Ameryki Środkowej niż zasady wspomnianego systemu, które — jak warto odnotować — są już całkiem korzystne.

1.5.4 Konieczność regularnego otrzymywania przez zorganizowane społeczeństwo obywatelskie aktualnych i istotnych informacji, tak aby mogło ono monitorować negocjacje w sposób instytucjonalny. Należy stworzyć możliwość odbywania

⁽¹⁾ „Spójność społeczna w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach”, Dz.U. C 110, 10.4.2004; „Stosunki UE-Meksyk”, „Stosunki między UE a Andyjską Wspólnotą Narodów”, Dz.U. C 309, 16.12.2006.

konsultacji przed rundami negocjacyjnymi w celu uwzględnienia poglądów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz organizowania forów o szerszym zasięgu uczestnictwa, mających na celu umożliwienie całemu społeczeństwu bieżącego śledzenia postępów w negocjacjach. W związku z tym za najważniejszy element uczestnictwa zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego należy uznać utworzenie Wspólnego Komitetu Monitorowania negocjacji, który mógłby funkcjonować w sposób zinstytucjonalizowany, monitorować całe negocjacje i działać jako pomost między procesem negocjacyjnym a ogółem społeczeństwa obywatelskiego.

1.5.5 Wreszcie w trosce o to, by zapewnić faktyczne uczestnictwo zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich aspektach układu o stowarzyszeniu między UE a Ameryką Środkową, EKES zaleca, aby bezpośrednio po podpisaniu układu rozpoczął działalność Wspólny Komitet Konsultacyjny — instytucjonalny organ konsultacyjny składający się z przedstawicieli EKES-u i CC-SICA, przewidziany w art. 52 ust. 4 porozumienia politycznego pomiędzy oboma regionami. Jego zadaniem byłoby monitorowanie układu.

2. Wstęp

2.1 Ogólnie rzecz biorąc, stosunki między Unią Europejską a Ameryką Środkową nie były do tej pory zbyt intensywne, mimo że Unia Europejska w decydujący sposób przyczyniła się do osiągnięcia pokoju i demokracji w regionie oraz zainicjowała dialog na szczeblu międzyministerialnym, który do dziś stanowi punkt odniesienia dla regionu — dialog ministerialny z San José z 1984 r.

2.2 W 2003 r. podpisano porozumienie pomiędzy UE a Ameryką Środkową w celu nasilenia dialogu politycznego i współpracy. Następnie, podczas niedawnego IV szczytu szefów państw i rządów UE oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów, który odbył się w maju 2006 r., potwierdzono wolę podjęcia dalszych działań na rzecz jak najszybszego zawarcia układu o stowarzyszeniu ⁽²⁾.

2.3 W „Deklaracji wiedeńskiej”, przyjętej w kwietniu 2006 r. na IV Zjeździe Społeczeństwa Obywatelskiego UE-AŁK, stwierdzono, że układy stowarzyszeniowe między UE a AŁK nie powinny ograniczać się do kwestii handlowych i gospodarczych, lecz w równej mierze powinny uwzględniać kwestie polityczne, kulturowe i społeczne, aby prowadzić do większej spójności społecznej.

2.4 Podobnie w protokole o współpracy podpisanym między EKES-em a CC-SICA za wytyczne działalności obu instytucji obrano „działania na rzecz ujęcia wymiaru społecznego w przyszłym układzie o stowarzyszeniu między UE a SICA” (Systemem Integracyjnym Ameryki Środkowej) oraz „wspieranie inicjatywy ustanowienia Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego” zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego obu regionów w ramach instytucjonalnych przyszłego układu o stowarzyszeniu. Powodzenie procesu zawierania układu o stowarzyszeniu jest ściśle uzależnione od umożliwienia organizacjom społeczeń-

stwa obywatelskiego obu regionów faktycznego i skutecznego monitorowania negocjacji oraz od ich zdolności informowania ogółu społeczeństwa o ich postępach, trudnościach i osiągnięciach.

3. Nowy etap stosunków między Unią Europejską a Ameryką Środkową

3.1 Dotychczasowe stosunki między Unią Europejską a Ameryką Środkową opierają się na dialogu politycznym i współpracy oraz — w zakresie stosunków handlowych — na systemie ogólnych preferencji taryfowych (GSP), który UE uruchomiła w latach 70., uzupełnionym obecnie o specjalny system zachęt w zakresie rozwoju zrównoważonego i dobrego sprawowania rządów, włącznie z walką z handlem narkotykami (GSP+).

3.2 UE, z 12 % całkowitej wymiany handlowej z Ameryką Środkową, jest jej drugim po USA (46 %) największym partnerem handlowym. W dziedzinie współpracy i pomocy rozwojowej UE jest największym donatorem pomocy dla Ameryki Środkowej: w latach 2002-2006 wysokość dotacji wyniosła 563,2 mln EUR, do czego dodać należy 74,5 mln EUR przewidzianych w memorandum między Komisją Europejską a Sekretariatem Generalnym SICA, a także ponad 279 mln EUR w ramach pomocy udzielonej w następstwie katastrof, które poczyniły zniszczenia w regionie, zwłaszcza w następstwie huraganu Mitch i trzęsienia ziemi, które wkrótce później nawiedziło Salwador. UE obiecała zwiększyć pomoc rozwojową w latach 2007-2013 do 840 mln EUR. Rośnie także wysokość europejskich bezpośrednich inwestycji w Ameryce Środkowej.

3.3 Stosunki między Unią Europejską a Ameryką Środkową wykraczają poza handel i współpracę i opierają się na szerszej wizji strategicznej, obejmującej tak istotne kwestie jak bezpieczeństwo i zwalczanie terroryzmu, ochrona środowiska naturalnego, tworzenie modelu rozwoju zrównoważonego, zjawisko migracji i potrzeba jego kontroli na korzyść zarówno państw przyjmujących, jak i eksportujących siłę roboczą, a także ustanowienie nowego światowego porządku gospodarczego opartego na dobrych wzorcach zarządzania, z poszanowaniem praw człowieka, praw gospodarczych i społecznych.

3.4 Podjęta w maju 2006 r. w Wiedniu decyzja dotycząca otwarcia negocjacji w sprawie zawarcia układu o stowarzyszeniu z Ameryką Środkową stanowi, sama w sobie, wyzwanie i szansę, jakiej nie można zaprzepaścić.

3.5 Biorąc pod uwagę, że europejska strategia w zakresie zawierania układów o stowarzyszeniu opiera się na dialogu między regionami, warto rozpatrzyć aktualny stan integracji regionu Ameryki Środkowej.

3.5.1 Integracja środkowo-amerykańska to projekt nienowy, wywodzący się jeszcze z okresu uzyskania niepodległości przez państwa tego regionu. Projektowi temu nadano nowy impuls w Protokole z Tegucigalpy z 1991 r. oraz w Traktacie ogólnym o integracji gospodarczej Ameryki Środkowej z 1993 r.

⁽²⁾ Deklaracja końcowa ze szczytu wiedeńskiego stwierdza w punkcie 31: „biorąc pod uwagę wspólny cel strategiczny deklaracji z Guadalajary oraz pozytywne wyniki przeprowadzonej wspólnie oceny regionalnej integracji gospodarczej w Ameryce Środkowej, popieramy decyzję Unii Europejskiej i Ameryki Środkowej o rozpoczęciu negocjacji w sprawie układu o stowarzyszeniu, w tym o utworzeniu strefy wolnego handlu”.

3.5.2 Chociaż istnieje ogólna zgodność co do potrzeby integracji regionalnej, faktem jest, że postępy w tej dziedzinie były do tej pory znikome, co wynikało albo z trudności we wdrażaniu w życie decyzji podejmowanych na szczeblu politycznym, albo ze znacznych słabości natury gospodarczej czy nawet z braku solidarności regionalnej. Można jednak stwierdzić, że od 2002 r. integracja nabrała bardziej stałego tempa ⁽³⁾.

3.5.3 Niemniej jednak bardziej zdecydowane postępy procesu integracyjnego są utrudnione z powodu słabości instytucji regionalnych, która nie pozwala na podejmowanie decyzji na szczeblu ponadnarodowym, oraz różnic w rozwoju gospodarczym poszczególnych krajów w regionie, a także niemal zupełnego brak uczestnictwa sektorów społecznych w procesie decyzyjnym i w rozpowszechnianiu informacji o korzyściach płynących z integracji regionalnej.

3.5.4 Pomimo trudności istnieje jednak kilka czynników napawających optymizmem co do przyszłości procesu integracji regionalnej, przede wszystkim: wspólna dla różnych krajów tradycja i kultura, istnienie w miarę stabilnych i zobowiązujących ram prawnych i instytucjonalnych, a także odczuwalna i głośno wyrażana potrzeba wprowadzenia reform w niektórych instytucjach (jak np. w Parlamencie ⁽⁴⁾), by osiągnąć większą skuteczność strategii wdrażania polityk regionalnych. Podobnie optymizm i zaufanie wzbudzają rosnąca świadomość i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego.

3.5.5 Podczas odbytych niedawno, w kwietniu 2007 r., posiedzeń Wspólnej Komisji UE — Ameryka Środkowa, rządy państw środkowoamerykańskich zobowiązały się przedstawić ramy prawne określające zasady realizacji środkowoamerykańskiej unii celnej, wraz z harmonogramem ich wdrażania aż do momentu zakończenia negocjacji układu o stowarzyszeniu. Jest to jeden z najważniejszych i decydujących kroków w kierunku integracji Ameryki Środkowej, który otwiera możliwość zawarcia układu pomiędzy tymi dwoma regionami.

3.6 Rozpoczynający się obecnie proces negocjacyjny jest nadzwyczajną okazją do określenia obustronnych korzyści, które mogą i powinny być uzyskane na różnych polach. Jako przykład można podać następujące kwestie:

3.6.1 Rozwój i wzmocnienie unii celnej oraz likwidacja barier gospodarczych i celnych pomiędzy państwami regionu, popierany przez Unię Europejską, może w dużym stopniu przyczynić się do tego, by kraje Ameryki Środkowej mogły wzmocnić swoje gospodarki i zarazem poziom konkurencyjności wobec aktualnych i potencjalnych partnerów gospodarczych. Z drugiej strony ułatwi to ewentualne inwestycje europejskie w regionie, a także prowadzenie współpracy na rzecz rozwoju.

3.6.2 Większa i bardziej harmonijna spójność społeczna przyczyni się do wzmocnienia młodej demokracji państw środkowoamerykańskich, ograniczy możliwość konfliktów i zwiększy pewność prawną, umożliwi też oparcie kontaktów między oboma regionami na jasnych, wspólnie określonych i

szanowanych zasadach. Jak wynika z kolejnych badań przeprowadzanych przez Komisję Gospodarczą do spraw Ameryki Łacińskiej i Karaibów ONZ-u (ECLAC), rozwój polityczny, gospodarczy i społeczny państw jest w dużej mierze zależny od poziomu osiągniętej przez nie spójności społecznej. Dlatego też konieczne jest zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w całość procesu negocjacyjnego.

3.6.3 Innym polem zainteresowania obu regionów jest poszukiwanie rozwiązań zapobiegających skutkom katastrof naturalnych. Chodzi o zmniejszenie stopnia zagrożenia krajów Ameryki Środkowej, jest to bowiem region znacznie narażony na tego typu zjawiska, pociągające za sobą ofiary w ludziach i pogorszenie warunków życia i pracy milionów osób. Kwestię tę należy uwzględnić podczas negocjacji i szukać środków zapobiegania i działania wobec tych zjawisk. Jednocześnie środki te ułatwią niesienie pomocy w sytuacji kataklizmu i ograniczą koszty międzynarodowej interwencji pomocowej.

3.6.4 Choć nie wyczerpie to tematu, warto wreszcie wspomnieć o wspólnocie interesów między UE a Ameryką Środkową w zakresie pilnej potrzeby ochrony środowiska naturalnego i jego różnorodności za pomocą polityki i programów w tym zakresie oraz konkretnych działań. Jeśli w negocjacjach uda się zachęcić do racjonalnej eksploatacji zasobów naturalnych, rezygnacji z korzystania z metod i produktów szkodliwych dla środowiska, do poszanowania praw pracowniczych i związkowych robotników rolnych obu płci oraz do uznania istnienia zasługujących na ochronę rezerwatów przyrody, układ o stowarzyszeniu przyniesie znaczne i cenne korzyści nie tylko obu objętym nim regionom, ale także korzyści w postaci opracowania nowego modelu stowarzyszenia, który może posłużyć za wzór dla innych negocjacji.

4. Sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna w Ameryce Środkowej

4.1 Kraje Ameryki Środkowej należą do najuboższych w Ameryce Łacińskiej. Występują tam duże zapóźnienia w rozwoju gospodarczym oraz znaczna niepewność sytuacji życiowej mieszkańców, zagrażająca spójności społecznej wszystkich państw i całego regionu. Tę trudną sytuację społeczną potęguje wysoki poziom ubóstwa oraz duże nierówności w dystrybucji bogactwa.

4.2 Ponieważ jest to region, w którym niedawno odbyły się procesy demokratyzacji, a który doświadczył wcześniej dyktatury i długotrwałych konfliktów zbrojnych, mających daleko idące konsekwencje (jedynym wyjątkiem jest tu Kostaryka), można zwięźle określić kilka najważniejszych czynników ograniczających jego rozwój:

a) Słaba wciąż kondycja demokracji, na co składają się między innymi takie kwestie jak: niedostateczna ochrona podstawowych swobód, nieukrócona bezkarność i korupcja, brak przejrzystości podejmowanych decyzji gospodarczych i politycznych oraz w zarządzaniu publicznym.

⁽³⁾ Wymiana handlowa wewnątrz regionu środkowoamerykańskiego wzrosła między 1995 a 2002 r. o 60 %. Źródło: „Raport o Ameryce Środkowej 2004”, Międzyamerykański Bank Rozwoju (IDB).

⁽⁴⁾ PARLACEN — Parlament Środkowoamerykański

b) Słaba kondycja gospodarki, wynikająca głównie z braku konkurencyjności poszczególnych państw i ich wrażliwości na zmiany sytuacji na rynkach międzynarodowych.

c) Niewielka spójność społeczna, wynikająca przede wszystkim z wysokiego poziomu ubóstwa i nierównej dystrybucji bogactwa, niepozwalająca warstwom społecznym znajdującym się w najtrudniejszym położeniu na korzystanie ze skutków wzrostu gospodarczego, co prowadzi do poszukiwania alternatywnych sposobów na przeżycie, jak emigracja czy — w innym wymiarze — przemoc społeczna.

d) Liczne problemy ekologiczne związane zarówno ze zjawiskami naturalnymi występującymi w regionie (trzęsienia ziemi, powodzie, długotrwałe susze), jak i z nieracjonalną eksploatacją zasobów naturalnych. Według UNDP czynniki zwiększające zagrożenie środowiska w Ameryce Środkowej to między innymi chaotyczny i słabo zaplanowany proces urbanizacji, zbyt duża eksploatacja zasobów wodnych, nadmierne stosowanie pestycydów w rolnictwie oraz wylesienie.

4.3 Region Ameryki Środkowej przeżył okres wzrostu gospodarczego, który jednak okazuje się niewystarczający, aby podołać stojącym przed nim wyzwaniom społecznym. W ostatnich latach średnia roczna stopa wzrostu w regionie wynosiła pomiędzy 3,2 % a 3,5 %. Brak konkurencyjności gospodarczej krajów Ameryki Środkowej, ze względnych wyjątkami Kostaryki i Salwadoru, sprawia, że kraje te plasują się na odległych miejscach w rankingu konkurencyjności Światowego Forum Gospodarczego za rok 2006. Na liście składającej się ze 125 krajów Kostaryka zajmuje 53. miejsce, Salwador — 61., Gwatemala — 75., Honduras — 93., a Nikaragua — 95.

4.4 Na płaszczyźnie społecznej należy wspomnieć, że społeczeństwo Ameryki Środkowej jest bardzo złożone i zróżnicowane: należą do niego tubylcze społeczności indiańskie oraz spora społeczność pochodzenia afrykańskiego. Do tej pory Grupy te było często pomijane, a nawet marginalizowane.

4.5 W przypadku społeczności indiańskich typowe jest kojarzenie ich z ubogimi rejonami wiejskimi. Zapomina się przy tym o istotnym zjawisku migrowania do miast, wynikającym z coraz gorszego stanu gospodarki wiejskiej, w wyniku czego powiększają się osiedla biedoty wokół dużych miast.

4.6 Osoby pochodzenia afrykańskiego, obecne we wszystkich krajach regionu (z wyjątkiem Salwadoru) nie uzyskują odpowiedniego zainteresowania politycznego i społecznego, przez co są ofiarami dyskryminacji rasowej, społecznej i na rynku pracy.

4.7 Wyraźnie widoczna we wszystkich wskaźnikach socjoekonomicznych nierówność między mężczyznami a kobietami jest zjawiskiem, którego nie można pomijać ze względu na jego zasięg. Czy to w zakresie bezrobocia, czy niepewności zatrudnienia, jakości pracy, otrzymywanego wynagrodzenia, czy wreszcie przedwczesnego przerywania edukacji, dotyczącego zwłaszcza dziewcząt, sytuacja kobiet w społeczeństwie środkowoamerykańskim jest bardzo krzywdząca i niemal dramatyczna,

tym bardziej że znaczny odsetek kobiet z różnych względów samotnie prowadzi gospodarstwo domowe.

4.8 Brak aktualnych, wiarygodnych i porównywalnych danych statystycznych dotyczących sytuacji dziewcząt i kobiet wydaje się świadczyć o niewielkim zainteresowaniu tą kwestią, mimo że rządy państw regionu podpisały i ratyfikowały porozumienia międzynarodowe, takie jak odnośne konwencje MOP czy też Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Niepokojąca jest też wciąż sytuacja w zakresie przemocy wobec kobiet (w jej różnych postaciach, od przemocy w rodzinie po przemoc w miejscu pracy), pomimo wysiłków podejmowanych przez organizacje kobiece.

4.9 Ubóstwo, które dotyka połowy lub ponad połowy ludności (z wyjątkiem Kostaryki), odsetek pracy nieformalnej dochodzący do 40 %, bardziej niż niewystarczający budżet na potrzeby społeczne takie jak ochrona zdrowia czy edukacja oraz bezrobocie to cechy regionu, które pozwalają wyobrazić sobie panującą tam brak spójności społecznej.

4.10 Należy również podkreślić ogólny brak polityki poszanowania praw człowieka, przede wszystkim zaś trzeba uwydatnić brak poszanowania praw pracowniczych i związkowych, pomimo że poszczególne państwa Ameryki Środkowej ratyfikowały znaczną liczbę konwencji MOP, co oznacza, że rządy są dodatkowo odpowiedzialne za ich przestrzeganie. W regionie tym korzystanie z praw obywatelskich i związkowych może w wielu przypadkach pociągać za sobą ogromne koszty osobiste, a nawet prowadzić do utraty życia.

5. Kryteria do uwzględnienia przy zawieraniu układu o stowarzyszeniu między UE a Ameryką Środkową

5.1 Na drodze do zawarcia przyszłego układu o stowarzyszeniu należy uwzględnić kilka kryteriów, które zdaniem EKES-u powinny odegrać zasadniczą rolę nie tylko w sukcesie omawianego układu, ale też w ramach szerszej strategii na rzecz całej Ameryki Łacińskiej.

5.2 *Dysproporcje.* Jednym z pierwszych elementów do uwzględnienia są istniejące pomiędzy oboma regionami ogromne dysproporcje pod wieloma względami, np. rozmiarów terytorium, liczby ludności, PKB, wymiany handlowej czy rozwoju społeczno-gospodarczego.

5.2.1 Występowanie tak poważnych dysproporcji wymaga wprowadzenia środków kompensacyjnych umożliwiających sukces układu o stowarzyszeniu. Układ ten powinien więc przyczynić się do tego, by polityki w dziedzinie handlu i współpracy były zbliżone i miały zbliżone cele.

5.3 *Wspieranie spójności społecznej.* Powinno być to jedno z najważniejszych kryteriów przyszłego układu, nie tylko dlatego, że spójność społeczna jest strategicznym elementem działań Unii Europejskiej w stosunkach z państwami trzecimi, ale także dlatego, że jest to kwestia kluczowa dla rozwoju Ameryki Środkowej, która boryka się z wielkimi problemami w postaci ubóstwa i wykluczenia społecznego.

5.3.1 W tym celu należy podjąć niezbędne, odpowiednie środki w zakresie opracowywania polityk społecznych dotyczących edukacji, ochrony zdrowia i zabezpieczeń socjalnych, a także m.in. w zakresie polityki podatkowej, aby całe społeczeństwo mogło odczuć korzyści z rozwoju gospodarczego i z szans, jakie się otworzą dzięki układowi o stowarzyszeniu.

5.4 *Wzmocnienie demokracji i instytucji demokratycznych.* W społeczeństwie tak zróżnicowanym i tak zniszczonym przez biedę, długotrwałą dyktaturę i wojny domowe jak społeczeństwo Ameryki Środkowej bardzo ważne jest, aby układ o stowarzyszeniu stał się okazją do wzmocnienia demokracji, zwłaszcza demokracji uczestniczącej, oraz tworzących ją instytucji.

5.4.1 Instytucje tak zróżnicowane jak te walczące w obronie praw człowieka, praw ludów tubylczych lub pochodzenia afrykańskiego, praw kobiet, pracowników czy też o ochronę środowiska od pewnego czasu domagają się większego udziału w procesach decyzyjnych dotyczących polityki, gospodarki i spraw społecznych, pomimo trudności, które muszą pokonać, by ich stanowisko uwzględniono jako głos pełnoprawnych partnerów. Układ powinien przyczynić się do uznania ich roli.

5.4.2 W przypadku CC-SICA (Komitetu Konsultacyjnego Systemu Integracyjnego Ameryki Środkowej), organu konsultacyjnego powstałego na podstawie art. 12 protokołu z Tegucigalpy, należy uznać i wspierać jego rolę przedstawiciela zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego poprzez przyznanie mu środków logistycznych i budżetowych koniecznych do wypełniania zleconych mu zadań.

5.4.3 EKES, uznając CC-SICA za swojego partnera instytucjonalnego, zawarł z nim w kwietniu 2006 r. umowę dotyczącą wspólnego zaangażowania na rzecz obrony zasad demokracji, praw człowieka, praw społecznych i gospodarczych oraz woli uczestniczenia w procesie dialogu i nawiązywania bliższych kontaktów gospodarczych i w dziedzinie współpracy między Unią Europejską a Systemem Integracyjnym Ameryki Środkowej.

5.5 *Wspieranie integracji regionalnej.* Integracji regionalnej nie można uznawać jedynie za unijny wymóg związany z zawarciem umowy handlowej, ale również za okazję dla państw Ameryki Środkowej do przezwyciężenia słabości natury gospodarczej i do wykorzystania synergii, które ta integracja może stworzyć.

5.5.1 Nie można jednak podchodzić do tej kwestii maksymalistycznie. Integracja regionalna jest procesem wymagającym czasu, wsparcia i ciągłych wysiłków. W związku z tym układ powinien zagwarantować szereg mechanizmów pobudzających, wspierających i ułatwiających proces integracji regionalnej Ameryki Środkowej (w tym m.in. utworzenie funduszy kompensujących opłaty celne oraz funduszy spójności gospodarczej i społecznej).

5.6 *Nadanie układowi o stowarzyszeniu wymiaru społecznego.* Układ o stowarzyszeniu składa się z trzech głęboko ze sobą związanych części: politycznej, handlowej i dotyczącej współpracy. Wszystkie z nich są równie ważne, zatem podczas nego-

cjacji nie wolno przywiązywać większej wagi do tej części, która może wydawać się najtrudniejsza i najbardziej złożona.

5.6.1 Co do kwestii politycznych, w układzie o stowarzyszeniu należy zapisać konkretne środki wspierania dobrego sprawowania władzy, ująć wymiar społeczny pozwalający dążyć do większej spójności społecznej oraz zawrzeć postanowienia uwzględniające rolę kobiet, obronę praw człowieka, praw pracowniczych, środowiskowych oraz praw ludności pochodzenia indiańskiego i afrykańskiego.

5.6.2 Powinna też znaleźć się tam wzmianka o zjawisku emigracji z Ameryki Środkowej, którego skutki mogą być dla rozwoju krajów regionu zarówno pozytywne, jak i negatywne (przelewy pieniężne od emigrantów, drenaż mózgów i exodus aktywnych pracowników). Ujęcie tego zagadnienia musi wyrażać szacunek należny godności i prawom imigrantów, którzy mieszkają i pracują w Unii Europejskiej.

5.6.3 Na płaszczyźnie współpracy układ powinien zakładać kontynuację, a nawet wzmocnienie pomocy wspólnotowej przeznaczanej na rozwój omawianego regionu oraz na niwelowanie jego słabych punktów politycznych, gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Układ może też, a nawet powinien, zdaniem Komitetu, przewidywać wsparcie dla instytucji wyspecjalizowanych w poszczególnych dziedzinach, jak MOP, UNESCO czy WHO, podczas przeprowadzanych przez nie analiz sytuacji w najbardziej delikatnych kwestiach.

5.6.4 Ponadto, aby odpowiedzieć na oczekiwania państw Ameryki Środkowej, które mają już doświadczenia z innymi porozumieniami międzynarodowymi (szczególnie z CAFTA, zawartym ze Stanami Zjednoczonymi), Europa powinna wykazać, że omawiany układ ma bardziej dalekosiężne cele, zgodne z jej ogólną wizją społeczną, dla której inspiracją są zasady założycielskie samej UE i do której należy model gospodarczy umożliwiający zrównoważony rozwój regionu.

6. Zalecenia EKES-u

W świetle argumentów zawartych w powyższych punktach, EKES pragnie sformułować następujące zalecenia:

6.1 Układ o stowarzyszeniu między UE a krajami Ameryki Środkowej powinien mieć charakter priorytetu politycznego Unii ze względu na jego strategiczny potencjał w zakresie działań międzyregionalnych podejmowanych przez UE wobec innych partnerów z Ameryki Łacińskiej.

6.2 W układzie tym należy na równi potraktować wszystkie jego części składowe: polityczną, handlową i dotyczącą współpracy.

6.3 W układzie tym należy uwzględnić fakt, że partnerem negocjacji są najuboższe kraje Ameryki Łacińskiej i że ogromne dysproporcje między oboma regionami zobowiązują do takiego wzmocnienia programów współpracy, aby uniknąć negatywnych skutków, jakie ewentualnie mogłyby się pojawić. W związku z tym należy ustanowić odpowiedni stopień otwarcia handlowego.

6.4 Należy też ująć w nim środki służące wspieraniu konkurencyjności przedsiębiorstw i zapewniające stabilność prawną inwestycji, a także uwzględnić stworzenie instrumentów kompensacyjnych wobec nieuniknionych trudności, jakie spowoduje realizacja wspólnego rynku środkowoamerykańskiego z powodu rozbieżności między gospodarkami samego regionu.

6.5 Układ powinien w decydujący sposób przyczynić się do wzmocnienia spójności społecznej w regionie, dzięki czemu korzyści byłyby odczuwalne dla wszystkich, a nie tylko dla niektórych, już i tak uprzywilejowanych warstw społecznych.

6.6 Układ powinien mieć wymiar społeczno-zawodowy, przede wszystkim w zakresie poszanowania norm MOP. Powinien on prowadzić do przestrzegania przez układające się strony zasad i wartości zawartych w konstytucji MOP i jej głównych instrumentach w dziedzinie społecznej, takich jak: Deklaracja dotycząca Podstawowych Zasad i Praw w Pracy (1998), Tróstronna Deklaracja Zasad dotyczących Przedsiębiorstw Wielonarodowych i Polityki Społecznej (1977, zmieniona w 2000 r.) oraz rezolucja Międzynarodowej Konferencji Pracy w sprawie praw związkowych i ich związku ze swobodami obywatelskimi (1970).

6.7 Układ powinien też mieć wyraźny wymiar społeczny, poprzez podkreślenie nie tylko kwestii pracowniczych, ale również poszanowania środowiska naturalnego i dążenia do ogólnego postępu regionu i jego narodów.

6.8 Należy uwzględnić w nim potrzeby najbardziej bezbronnych grup ludności, do jakich należą kobiety i ludność pochodzenia indiańskiego lub afrykańskiego.

6.9 Konieczne jest zagwarantowanie w nim mechanizmów niezbędnych do zapewnienia faktycznego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w negocjacjach od ich rozpoczęcia aż po wdrażanie ich wyników.

6.10 W związku z tym należy zwiększyć wsparcie dla organów konsultacyjnych zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności dla CC-SICA — organu instytucjonalnego procesu integracji Ameryki Środkowej, aby umożliwić im dysponowanie personelem i środkami logistycznymi oraz finansowymi niezbędnymi do wypełniania ich zadań.

6.11 Ponadto należy jak najszybciej utworzyć Wspólny Komitet Monitorowania negocjacji, składający się z członków EKES-u i CC-SICA, do którego, za zgodą stron, mogłyby się dołączyć inne organizacje, których udział uzna się za konieczny i przydatny podczas analizowania przebiegu procesu negocjacyjnego.

6.12 Wreszcie należy rozpocząć rozmowy między CC-SICA a EKES-em na temat składu, funkcji i zasad działania przyszłego Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego, który ma być instytucjonalnym organem konsultacyjnym przyszłego układu o stowarzyszeniu.

Bruksela, 12 lipca 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Promowanie przedsiębiorczości kobiet w regionie eurośródziemnomorskim”

(2007/C 256/25)

Dnia 17 stycznia 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię sprawie: „Promowanie przedsiębiorczości kobiet w regionie eurośródziemnomorskim”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 czerwca 2007 r. Sprawozdawcą była Grace ATTARD.

Na 437. sesji plenarnej w dniach 11-12 lipca 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 1 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem pełne zaangażowanie Unii Europejskiej i państw śródziemnomorskich na rzecz partnerstwa eurośródziemnomorskiego, zgodnie z pięcioletnim programem prac Komisji Europejskiej, który wspiera w szczególności projekty zmierzające do rozwijania działań w zakresie emancypacji kobiet. W tym celu proponuje, by przeznaczono specjalne fundusze na finansowanie projektów z krajów regionu eurośródziemnomorskiego, które zaangażują się w pozytywne działania na rzecz konkretnej poprawy statusu prawnego kobiet ⁽¹⁾.

1.2 Komitet wzywa, by w ramach wdrażania konkluzji przyjętych na pierwszej eurośródziemnomorskiej konferencji ministerialnej poświęconej umacnianiu roli kobiet w społeczeństwie, wykorzystać stworzone mechanizmy przeglądowe do ścisłego monitorowania i oceny rozwoju przedsiębiorczości kobiet i podjąć środki na rzecz jej wspierania.

1.3 EKES wzywa, by w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) włączyć do krajowych planów działania konkretne środki i cele ukierunkowane na promowanie przedsiębiorczości kobiet.

1.4 Komitet zaleca, by w ramach EPS zwiększyć środki na rozwój przedsiębiorczości kobiet i na wsparcie techniczne dla nowych przedsiębiorstw zakładanych przez kobiety.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę podejmowaną przez Dyрекcję Generalną ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu oraz Dyрекcję Generalną ds. Pomocy UE (AIDCO) ⁽²⁾ skierowaną do przedsiębiorców w Europie i państwach partnerskich regionu śródziemnomorskiego. Komitet wzywa partnerów z regionu Euromed do podjęcia podobnych inicjatyw mających na celu zaspokojenie potrzeb regionu poprzez plany działania wynegocjowane ze śródziemnomorskimi państwami partnerskimi.

1.6 EKES wyraża zadowolenie z utworzenia przez Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne (EMPA) komitetu *ad hoc* ds. praw kobiet. Wzywa on Komitet do przedstawienia strategii rozwijania bieżącej działalności gospodarczej kobiet i promowania przyszłościowych i trwałych inicjatyw w obliczu globalnej konkurencji.

1.7 Komitet zaleca, by przy wdrażaniu Eurośródziemnomorskiej Karty dla Przedsiębiorstw ⁽³⁾ przyjąć środki dotyczące w sposób szczególny kobiet.

1.8 Należy podjąć wysiłki na rzecz zapewnienia równego udziału młodych kobiet i mężczyzn w młodzieżowych programach Euromedu oraz w ich kierownictwie.

1.9 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Eurośródziemnomorskiej Platformy Młodzieży utworzenia eurośródziemnomorskiej sieci grup młodzieżowych zajmujących się kwestią równouprawnienia ⁽⁴⁾ oraz eurośródziemnomorskiej sieci dla młodych przedsiębiorców ⁽⁵⁾.

1.10 Komitet uważa, że najlepsze rezultaty w promowaniu przedsiębiorczości kobiet mogłyby przynieść: współpraca międzyministerialna, udział pozostałych zainteresowanych stron, takich jak przedstawiciele instytucji finansowych, agencje wykonawcze, przedstawiciele środowisk gospodarczych, eksperci i podmioty, zapewniające środki w wymianie poglądów na temat obszarów priorytetowych, oraz ułatwianie przenoszenia własności istniejących przedsiębiorstw na kobiety.

1.11 Komitet wzywa do wzmocnienia roli organizacji pozarządowych i stowarzyszeń społeczno-zawodowych zaangażowanych w promocję działalności gospodarczej kobiet poprzez partnerstwa publiczno-prywatne.

1.12 EKES wzywa partnerów z regionu Euromed do zorganizowania konferencji na temat kobiet-przedsiębiorców działających w tym regionie w celu omówienia związanych z tym zagadnień i sformułowania propozycji dotyczących wkładu kobiet w stawianie czoła globalnym wyzwaniom, przed którymi stoi region.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/ind_coop_programmes/med/doc/f1949_en.pdf.

⁽⁴⁾ http://www.cesie.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=85.

⁽⁵⁾ REX/222 Raport Informacyjny — Wsparcie dla młodzieży w śródziemnomorskich państwach partnerskich CESE 642/2006.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/barcelona_10/docs/10th_comm_en.pdf.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm.

1.13 Komitet potwierdza swoje przekonanie o znaczącej roli, jaką odgrywa promowanie przedsiębiorczości kobiet w regionie eurośrodkziemnomorskim w tworzeniu aktywnej i dynamicznej gospodarki mogącej sprostać wyzwaniom globalizacji.

1.14 Komitet uważa, że umacnianie środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości kobiet jest warunkiem wstępnym rozwoju dostępu do rynku w regionie Euromed i w krajach UE.

1.15 EKES zaleca, by przy rozwiązywaniu przyszłych wyzwań stojących przed kobietami-przedsiębiorcami przeprowadzać dalsze badania w celu określenia specyficznych potrzeb wewnątrz każdego kraju w tym regionie.

1.16 Komitet zauważa istnienie różnych centrów monitorowania, takich jak Global Entrepreneurship Monitor (GEM), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Bank Światowy, które obserwują przedsiębiorczość w regionie eurośrodkziemnomorskim, zalecałby jednak utworzenie platformy odpowiedzialnej za lepsze przekazywanie wyników obserwacji decydom politycznym, a także za zbieranie danych i ich rozpowszechnianie wśród mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw działających w tym regionie. Platforma ta mogłaby skupić swą uwagę przede wszystkim na:

- a. obszarach, w których kobiety-przedsiębiorcy napotykają szczególne trudności,
- b. wspieraniu i rozwijaniu programów skierowanych do kobiet-przedsiębiorców,
- c. opracowaniu mechanizmów dotyczących statusu prawnego współprzedsiębiorcy i współmałżonka współpracującego oraz ich zabezpieczenia socjalnego,
- d. działaniach wzmacniających ochronę socjalną i status prawny kobiet prowadzących własną działalność gospodarczą.

1.17 EKES zaleca, by w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK):

- nadać priorytetowe znaczenie zachętom do inwestowania w infrastrukturę i strategiom poprawiającym dostęp do nowych technologii TIK;
- poprawić dostęp do infrastruktury i szkoleń w zakresie technologii TIK kobietom podejmującym własną działalność gospodarczą w celu ułatwienia marketingu i dostarczenia konsumentowi towarów odpowiednimi kanałami dystrybucji, jako że technologie te mogłyby również służyć lepszemu marketingowi;
- zwiększać udział kobiet w kształtowaniu polityki w zakresie technologii TIK oraz w ich rozwoju i projektowaniu poprzez nawiązywanie kontaktów z branżowymi firmami i innymi zainteresowanymi stronami w celu tworzenia nowych możliwości współpracy i wspólnych działań.

Komitet usilnie apeluje do Stałego Forum Uniwersyteckiego Euromedu ⁽⁶⁾, powołanego do życia w Tampere, o priorytetowe traktowanie problematyki płci w swoich inicjatywach, szczególnie dotyczących przedsiębiorczości.

⁽⁶⁾ <http://www.medainstitute.fi/?navi=360&lang=2>.

1.18 Komitet zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na wpływ środków masowego przekazu, szczególnie telewizji, na kształtowanie ducha przedsiębiorczości wśród kobiet.

2. Zalecenia w zakresie mechanizmów wspierania przedsiębiorczości kobiet w regionie eurośrodkziemnomorskim

2.1 Należy wprowadzać konkretne działania i programy, dzięki którym kobiety będą mogły w większym stopniu przyczynić się do wzrostu gospodarczego i rozwoju. Niektóre z tych działań można określić w planie działania o jasnych ramach czasowych i procedurach oceny, a działania te powinny obejmować:

1. Mechanizmy budowania potencjału oraz systemy wsparcia, które zachęcają kobiety do zastanowienia się nad środowiskiem, w którym żyją i pracują, oraz sposobami aktywnego uczestniczenia w jego rozwijaniu poprzez ich własne zdolności. Może to obejmować promowanie sposobów tworzenia grup samopomocy.
2. Inwestycje w infrastrukturę i usługi społeczne na rzecz wspierania kobiet w pracy i samozatrudnieniu.
3. Zdefiniowanie tradycyjnej działalności przedsiębiorczej, MŚP oraz indywidualnego samozatrudnienia.
4. Stworzenie równych szans dla wszelkiej wielkości przedsiębiorstw prowadzonych przez mężczyzn, jak i tych prowadzonych przez kobiety.
5. Stworzenie równego systemu prawnego umożliwiającego kobietom podpisywanie dokumentów i posiadanie własności.
6. Dostosowanie do specyficznych potrzeb szkolenia dla kobiet prowadzących lub posiadających przedsiębiorstwa. Dodatkowo może to obejmować programy mentorskie, tworzenie organów zawodowych oraz doradztwo w sprawach prawnych i fiskalnych.
7. Stworzenie „przedsiębiorstw wzajemnej gwarancji”, tj. organów gospodarczych, których członkami są właściciele MŚP oraz które działają jako poręczyciele wobec instytucji bankowych.
8. Realizacja specjalnych programów ułatwiających tworzenie przedsiębiorstw przez migrujące kobiety i grupy mniejszościowe.
9. Mechanizmy służące informacji i wspieraniu tworzenia przedsiębiorstw społecznych i spółdzielni.
10. Współpraca i tworzenie wspólnych sieci z partnerami z UE w celu poznania struktur i mechanizmów (w tym najlepszych wzorców), które doprowadziły do powstania wartości dodanej gdzie indziej.

11. Polityki edukacyjne promujące ducha przedsiębiorczości od najwcześniejszych lat życia⁽⁷⁾. Duch przedsiębiorczości powinien być rozumiany jako proces uczenia się przez całe życie, który rozpoczyna się w szkole podstawowej. Może to zapewnić zwiększoną elastyczność w różnych fazach życia danej osoby.
12. Większe włączanie kobiet w procesy decyzyjne na wszystkich szczeblach: rządowym, lokalnym i sądowniczym.
13. Udostępnienie zamówień publicznych małym i średnim przedsiębiorstwom — a szczególnie przedsiębiorstwom prowadzonym przez kobiety — w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego.
14. Wprowadzenie konkretnych celów działania na rzecz równości płci w polityce zatrudnienia, obejmujących wskaźniki ilościowe i jakościowe, jest kluczowe dla zwiększenia liczby kobiet-przedsiębiorców, zapewnienia zatrudnienia oraz polepszenia jakości zatrudnienia⁽⁸⁾.

3. Stan obecny i wyzwania

3.1 Ważne jest, by nie traktować praw kobiet w oderwaniu od roli odgrywanej przez nie w rozwoju gospodarczym. Niezwykle istotne jest zaangażowanie wszystkich partnerów społecznych w celu uznania związku między prawami człowieka, demokracją, rozwojem i prawami kobiet. Należy dać pierwszeństwo zniesieniu przeszkód wynikających z tradycji, kultury i praktyk rodzinnych, by wzmocnić pozycję kobiet.

3.2 Zmierzenie się z problemem nierównego traktowania płci oraz kwestią edukacji i zatrudnienia w regionie Euromed wymaga podjęcia skoordynowanego wysiłku na rzecz stworzenia warunków, w których kobiety mogłyby rozwijać działalność gospodarczą.

3.3 Wskaźnik analfabetyzmu wśród kobiet na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, chociaż różni się w poszczególnych krajach, jest nadal bardzo wysoki i wynosi średnio 42 %, podczas gdy ten sam wskaźnik wśród mężczyzn wynosi 21 %. Jednakże, w ciągu ostatnich dwudziestu lat zaobserwowano pozytywną tendencję w zakresie wyrównywania dostępu do edukacji, chociaż istnieją pod tym względem różnice między krajami. W każdym kraju objętym badaniem zaobserwowano znaczącą różnicę między wskaźnikiem umiejętności pisania i czytania wśród młodzieży płci żeńskiej (wiek 15-24 lata) i wśród dorosłych kobiet (od 24 lat wzwyż)⁽⁹⁾.

3.4 W ostatnim dziesięcioleciu możliwości znalezienia pracy przez kobiety poprawiły się w wyniku kształcenia i szkolenia oraz na skutek rozwoju sektorów charakteryzujących się największym zapotrzebowaniem na pracowników płci żeńskiej, takich jak usługi socjalne, szkolnictwo i ochrona zdrowia oraz zawody związane ze świadczeniem usług. Jedynie 32 % kobiet w wieku produkcyjnym pracuje lub poszukuje pracy poza domem. W tradycyjnych warstwach społecznych, w których dziewczynki posyłane są do szkoły, zniechęca się kobiety do poszukiwania zatrudnienia.

3.5 System edukacyjny powinien promować inicjatywy w zakresie przedsiębiorczości oraz podejmowanie ryzyka. Zasadnicze znaczenie ma tworzenie krajowych planów kształcenia w celu poprawy jakości kształcenia podstawowego i zniesienia analfabetyzmu wśród kobiet, zwłaszcza wśród kobiet niepełnosprawnych lub znajdujących się w słabszej pozycji.

3.6 Podczas gdy edukacja w zakresie spraw obywatelskich i podnoszenie świadomości na temat społecznych, politycznych, ustawowych i gospodarczych praw kobiet ma istotne znaczenie, należy również kształcić finansistów i inne zainteresowane podmioty w zakresie potrzeb kobiet prowadzących działalność gospodarczą.

3.7 Dyskryminację ze względu na płeć powinno się postrzegać jako kwestię o zasadniczym znaczeniu w wymiarze społecznym i politycznym oraz w kontekście ogólnego promowania wzrostu gospodarczego w regionie. Tzw. kodeks pozycji osobistej (ang. Personal Status Code), czyli konkretne role oraz status narzucany kobietom przez społeczeństwo przy wykorzystaniu tradycyjnego prawa rodzinnego, dyskryminuje kobiety. Status prawny kobiet regulujący ich udział w działalności gospodarczej, politycznej, społecznej, obywatelskiej i kulturalnej stanowi nadal jedną z głównych barier, mimo że prawie 190 państw, w tym w regionie arabskim, ratyfikowało Deklarację Milenijną⁽¹⁰⁾.

3.8 Należy w większym stopniu eksponować i wspierać tradycyjne małe przedsiębiorstwa prowadzone przez kobiety. Obejmuje to działalność o charakterze niezarobkowym prowadzoną przez kobiety w domu oraz tradycyjne zajęcia. Należy zapewnić szkolenia i wsparcie w celu promowania rozwoju i modernizacji wielu rodzajów działalności w zakresie rzemiosła i małej przedsiębiorczości, które można przeobrazić w produktywnie i płatnie zatrudnienie poprzez stworzenie nadających się do wprowadzenia na rynek usług wzmacniających pozycję gospodarczą kobiet.

3.9 Największy jest udział kobiet w sektorze rolniczym. Na obszarach wiejskich odznaczających się dużym odsetkiem kobiet niepiśmiennych lub takich, które ukończyły jedynie szkołę podstawową, dostęp do zasobów szkoleniowych jest bardzo ograniczony⁽¹¹⁾. Kobietom często brakuje świadomości i pewności siebie, by poprawić własną sytuację oraz sytuację swojej rodziny. Stąd też potrzebują zintegrowanych programów, które wzmacniałyby ich zdolność działania i zapewniały szkolenia w zakresie umiejętności zawodowych, przedsiębiorczości i podstawowych umiejętności biznesowych. Należy im również pomóc w opracowywaniu rentownych biznesplanów i ułatwić dostęp do pożyczek na rozpoczęcie działalności oraz do kredytów na tworzenie mikroprzedsiębiorstw we własnych wioskach. Programy szkoleniowe powinny umożliwiać kobietom wiejskim łączenie inicjatyw rolniczych oraz inicjatyw w innych dziedzinach, a także przyczyniać się do wspierania ich działalności pozarolniczej przez mężczyzn zamieszkujących te same społeczności.

3.10 Istotne jest tworzenie niewielkich spółdzielni, które wspierałyby kobiety angażujące się w działalność gospodarczą.

⁽⁷⁾ Ingrid JERNECK, „Rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u „Zatrudnienie i przedsiębiorczość — rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci”, sprawozdawca: Luis Migiel PARIZA CASTAÑOS.

⁽⁹⁾ The World Bank Central Database (April 2006) [Centralna baza danych Banku Światowego (kwiecień 2006 r.)].

⁽¹⁰⁾ Nadia Hijab, 2001: Laws, Regulations and Practices impeding Women's Economic Participation in the MENA Region [Prawa, przepisy i praktyki utrudniające udział kobiet w życiu gospodarczym na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej], raport przedłożony w kwietniu Bankowi Światowemu.

⁽¹¹⁾ Economic Empowerment of Rural Palestinian Women [Wzmocnienie pozycji ekonomicznej kobiet palestyńskich na obszarach wiejskich — program MEDA, EuropeAid — styczeń 2006 r. — grudzień 2007 r. — wspólny projekt rozwojowy opracowany przez Palestynę, Izrael i UE].

3.11 Duże znaczenie ma również pomaganie kobietom-przedsiębiorcom w odkrywaniu nowych sektorów, w których mogłyby one przejmować inicjatywę gospodarczą i rozwijać nietradycyjną działalność gospodarczą, w tym kształtować swe zdolności na polu reklamy, marketingu i wyceny oraz orientować się na rynki zagraniczne.

3.12 Stwarzanie możliwości rozwijania przez kobiety działalności gospodarczej wymaga dogłębnej znajomości obecnej i przyszłej sytuacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych regionach.

3.13 Niezbędne jest zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w celu likwidacji barier napotykanych przez kobiety i wprowadzenia w życie konkretnych strategii i programów umożliwiających im wniesienie większego wkładu do wzrostu gospodarczego i rozwoju.

3.14 Kluczowe znaczenie ma dostęp do środków finansowych. Należy podnieść pułap kredytów, aby zachęcić mikroprzedsiębiorców i przedsiębiorców działających na niewielką skalę do rozwoju i inwestowania w swoje firmy. Rządy i podmioty zapewniające środki mogłyby zachęcać oficjalne instytucje pożyczkowe do wspierania powyższych projektów. Decydenci powinni zawsze mieć na uwadze różnice istniejące między MŚP a mikroprzedsiębiorstwami, jeśli chodzi o kwestie organizacyjne, finansowe, wydajność i potencjał wzrostu.

3.15 Zachęty do podejmowania nowych przedsięwzięć gospodarczych i zakładania przedsiębiorstw powinny obejmować zwiększenie skuteczności sektora mikrokredytów oraz przyznawanie przez banki komercyjne odpowiednich i realistycznych warunków udzielania pożyczek.

3.16 Organizowanie wystaw poświęconych marketingowi i promocji w omawianym regionie i w państwach członkowskich UE może stwarzać możliwości podejmowania inicjatyw eksportowych, zwłaszcza w sektorze wytwórczym.

3.17 Przyszłość kobiet w regionie Euromed należy postrzegać w ogólnym kontekście gospodarczym, politycznym, społecznym i rodzinnym. Bez wzrostu gospodarczego i poprawy wskaźnika zatrudnienia kobiety będą nadal dyskryminowane w nierównej rywalizacji z mężczyznami.

3.18 Należy wprowadzać konkretne strategie i programy, dzięki którym kobiety będą mogły w większym stopniu przyczynić się do wzrostu gospodarczego i rozwoju.

3.19 Strategie skierowane konkretnie do kobiet-przedsiębiorców mogą być dla nich szansą wyrwania się z tradycyjnych struktur ekonomicznych i zwiększenia inwestycji w sektorze przedsiębiorstw.

3.20 Wszelkie inicjatywy powinno się poprzedzać badaniami określającymi konkretne potrzeby każdego kraju oraz mocne i słabe strony kobiet poprzez segmentację różnych grup wiekowych i specjalistyczne badania sektorowe.

3.21 Konieczne jest określenie i ocena środków krajowych podejmowanych w związku z nowo powstającymi przedsiębiorstwami, udzielaniem informacji i poradnictwem, wsparciem finansowym, szkoleniami, systemem mentorskim i tworzeniem sieci kontaktów w celu identyfikacji i wymiany najlepszych wzorców postępowania między północą a południem regionu Euromed, jak również między krajami leżącymi w południowym pasie tego regionu. Monitorowanie postępów wśród krajów partnerskich z regionu Euromed musi mieć charakter trwały, by zapewnić zwiększanie pełnego udziału kobiet w życiu gospodarczym ich kraju.

3.22 Transnarodowe programy realizowane w regionie Euromed umożliwiają stowarzyszeniom kobiet biznesu dzielenie się doświadczeniami i sprawdzonymi wzorcami, co jest skutecznym sposobem rozwijania działań i umiejętności w zakresie przedsiębiorczości.

3.23 Franczyza może być użytecznym narzędziem wzmocnienia zdolności działania kobiet poprzez stwarzanie im możliwości samozatrudnienia i prowadzenia niewielkich firm. Może ona zmniejszyć ryzyko związane z uruchamianiem nowego przedsięwzięcia, gdyż pozwala na korzystanie z wypróbowanych rozwiązań i umiejętności. Istotną rolę odgrywa również poprawa skuteczności centrów zasobów biznesowych. Potrzebne jest rozwijanie zdolności biznesowych poprzez odwoływanie się do udanych rozwiązań praktycznych i programów innych krajów.

3.24 Wykorzystywanie nowych obszarów, takich jak technologie informacyjne i komunikacyjne (TIK), badania i rozwój, zarządzanie mediami i produkcja innowacyjnych programów medialnych, jak również wykorzystywanie nowych nisz rynkowych w branży turystycznej, może otworzyć nowe możliwości dla działalności gospodarczej kobiet.

3.25 Technologie TIK przyczyniają się do zwiększania wydajności, wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia. Rozwój tego sektora ma kluczowe znaczenie dla utrzymania globalnej konkurencyjności regionu Euromed. Przy tworzeniu niezbędnej infrastruktury istotne jest zapewnienie jej powszechnej dostępności i przeciwdziałanie poszerzaniu się „cyfrowej przepaści”, zwłaszcza wśród kobiet i grup społecznych odznaczających się wysokim wskaźnikiem analfabetyzmu. Rozwój technologii TIK, który wnosi wartość dodaną, wzmocni przedsiębiorczość zarówno mężczyzn jak i kobiet.

3.26 Portal internetowy poświęcony przedsiębiorczości kobiet ⁽¹²⁾ prowadzony przez Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu może stanowić pożyteczne narzędzie dzielenia się najlepszymi rozwiązaniami i tworzenia sieci kontaktów.

3.27 Możliwe jest tworzenie formalnych stanowisk pracy w ramach instytucji świadczących opiekę nad dzieckiem, co również pomoże kobietom godzić obowiązki rodzinne z zawodowymi.

3.28 Wspieranie samozatrudnienia kobiet i dostarczanie informacji na ten temat łagodzi presję związaną z imigracją. Może to prowadzić do tworzenia miejsc pracy tak w kraju pochodzenia, jak i w państwie przyjmującym.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/womenentr_portal.htm.

4. Proces barceloński i EPS

4.1 Celem europejskiej polityki sąsiedztwa jest wzmocnienie integracji gospodarczej UE i jej partnerów. Kwota środków z budżetu przyznanych na okres 2007-2013 na partnerstwo eurośródziemnomorskie w ramach EPS wzrosła o 32 % do poziomu 12 miliardów euro. Jednakże nie poświęca się należytej uwagi promowaniu działalności gospodarczej kobiet.

4.2 Na sesji plenarnej Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego w dniach 16-17 marca 2007 r. Komitet otrzymał status stałego obserwatora z prawem zabierania głosu na wszystkich posiedzeniach Zgromadzenia. Stwarza to Komitetowi znakomitą możliwość promowania rozwoju działalności gospodarczej kobiet.

4.3 Na pierwszej ministerialnej konferencji eurośródziemnomorskiej na temat wzmocnienia roli kobiet w społeczeństwie, która odbyła się w Sumbule w listopadzie 2006 r. ⁽¹³⁾ strony zobowiązały się do promowania przedsiębiorczości kobiet poprzez poprawę ich dostępu do ziemi, środków finansowych, rynków, informacji, szkoleń i sieci kontaktów oraz zachęcanie instytucji finansowych do opracowywania produktów dostosowanych do potrzeb kobiet, w szczególności poprzez zapewnianie mikrokredytów.

5. Eurośródziemnomorska Karta dla Przedsiębiorstw

5.1 W czasie piątej ministerialnej konferencji eurośródziemnomorskiej, która odbyła się w Caserta we Włoszech 4 października 2004 r., ministrowie przemysłu zatwierdzili program prac w zakresie współpracy w przemyśle na lata 2005-2006. Jedną z propozycji dotyczyła wymiany wiedzy i doświadczeń na temat kształcenia w zakresie przedsiębiorczości.

5.2 W rezultacie Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu wyszła z inicjatywą Eurośródziemnomorskiej Karty dla Przedsiębiorstw ⁽¹⁴⁾, którą poparło dziewięciu partnerów z regionu Euromed. Wśród jej kluczowych przesłańek jest wykształcenie w regionie Euromed społeczeństwa przenikniętego duchem przedsiębiorczości poprzez działania skierowane zarówno do młodych jak i do dorosłych oparte na systemie kształcenia na wszystkich szczeblach i uczeniu się przez całe życie. Jednakże nie przedstawia ona konkretnych sposobów podejścia do wyzwań, przed którymi stoją kobiety-przedsiębiorcy.

5.3 Karta jest skutecznym narzędziem poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Promowanie przedsiębiorczości kobiet nie było jednak ani naczelną zasadą, ani jednym z celów branych pod uwagę przy wprowadzaniu karty w życie.

5.4 Chociaż program prac w zakresie współpracy eurośródziemnomorskiej w przemyśle na lata 2007-2008 czerpie z dotychczasowych dokonań i wzmocnia środki na rzecz skuteczniejszego działania, to znowu nie wymienia on promowania przedsiębiorczości kobiet jako swego celu.

5.5 Szereg inicjatyw zrealizowanych przez Komisję Europejską może służyć jako przykłady najlepszych rozwiązań i wymiany wiedzy między państwami UE i innymi krajami leżącymi w basenie Morza Śródziemnego ⁽¹⁵⁾.

6. Rola społeczeństwa obywatelskiego

6.1 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie odgrywa znaczącą rolę w emancypacji kobiet, w zwiększaniu ich udziału w życiu publicznym i w organach przedstawicielskich oraz w promowaniu ich działalności gospodarczej.

6.2 Bazując na silnie ugruntowanej tradycji pomagania osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, włączając w to m.in. kobiety niepełnosprawne i kobiety, które mają bardzo ograniczony dostęp (lub nie mają żadnego dostępu) do kształcenia i szkoleń, można by było lepiej wykorzystać istniejące środki oferując szkolenia w zakresie zarządzania i finansów.

6.3 Poprzez partnerstwa publiczno-prywatne organizacje pozarządowe i społeczno-zawodowe mogą w skuteczny sposób pobudzać wzrost gospodarczy ⁽¹⁶⁾. Tego rodzaju partnerstwa są w stanie poszerzać zakres usług świadczonych w ramach działalności zarobkowej.

6.4 Szkolenia i akredytacje to kolejne obszary potencjalnej działalności doświadczonych organizacji samorządowych i społeczno-zawodowych w celu wyeliminowania nierównego dostępu płci do edukacji.

7. Rola EKES-u

7.1 Komitet ma do odegrania ważną rolę w zapewnianiu udziału społeczeństwa obywatelskiego w realizacji polityki eurośródziemnomorskiej w zakresie integracji kobiet w życiu gospodarczym i społecznym ⁽¹⁷⁾.

7.2 Komitet wniósł wkład w dyskusję na temat kobiet i kwestii zatrudnienia poprzez przedstawienie sprawozdania na 21. posiedzeniu Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego UE-Turcja w dniach 13-14 lipca 2006 r. ⁽¹⁸⁾ Ponadto EKES przygotowuje sprawozdanie na temat kobiet i przedsiębiorczości na następne posiedzenie Komitetu, które odbędzie się w listopadzie 2007 r. w Turcji.

⁽¹⁵⁾ <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/women-dgentr-active>.
<http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/database-women.htm>.

⁽¹⁶⁾ file://E:\PPP for women entrepreneurship.htm, 8.3.2007.

⁽¹⁷⁾ Rola organów doradczych oraz organizacji społeczno-zawodowych we wdrażaniu układów stowarzyszeniowych oraz europejskiej polityki sąsiedztwa.

⁽¹⁸⁾ Wspólny Komitet Konsultacyjny UE-Turcja.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/women/docs/conclusions_1106.pdf.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/ind_coop_programmes/med/doc/f1949_en.pdf.

7.3 W końcowej deklaracji przyjętej na Eurośródziemnomorskim Szczycie Rad Społeczno-Gospodarczych i Podobnych Instytucji w Lublanie w Słowenii w dn. 15-17 listopada 2006 r. ⁽¹⁹⁾, uczestnicy zobowiązali się do podjęcia szeregu inicjatyw na rzecz zaangażowania kobiet w życie społeczne i gospodarcze, w szczególności poprzez rozwój przedsiębiorczości kobiet.

7.4 Komitet przyjmuje także z zadowoleniem uznanie przez ministrów znaczenia wzmacniania roli społeczeństwa obywatelskiego i zwiększania jego zdolności działania poprzez poprawę stosunków między z jednej strony rządem i parlamentem, a z drugiej strony organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, organizacjami kobiecymi, młodzieżowymi, związkami zawodowymi, stowarzyszeniami biznesowymi i zawodowymi i poprzez współpracę między administracją krajową, regionalną i lokalną.

7.5 W ramach procesu barcelońskiego Unia Europejska uruchomiła szereg programów, z których część adresowana była bezpośrednio do młodzieży z obszaru eurośródziemnomorskiego. Komitet przedstawił raport informacyjny w sprawie

wsparcia dla młodzieży w śródziemnomorskich państwach partnerskich, w którym poruszona została również kwestia promowania przedsiębiorczości kobiet ⁽²⁰⁾.

8. Wnioski

8.1 Komisja Europejska powinna dopilnować przeprowadzenia analizy oddziaływania strategii będących częścią europejskiej polityki sąsiedztwa, w tym programów MEDA, oraz systematycznie uwzględniać zagadnienia związane z płcią. Rola kobiet w przedsiębiorczości w regionie Euromediu ma zasadnicze znaczenie dla sprostania gospodarczym wyzwaniom globalizacji. Regionalny program Komisji Europejskiej dla Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej służący propagowaniu roli kobiet w życiu gospodarczym stanowi pozytywny krok. By osiągnąć wyznaczone cele, należy przedsięwziąć środki gwarantujące konsultacje z właściwymi przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, w tym kobiecych organizacji pozarządowych, we wszystkich fazach projektu: planowania, realizacji, oceny i monitorowania.

Bruksela, 12 lipca 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/final_declaration_ljubljana_112006_en.pdf.

⁽²⁰⁾ Raport Informacyjny — Wsparcie dla młodzieży w śródziemnomorskich państwach partnerskich.