

# Dziennik Urzędowy C 211

## Unii Europejskiej

Tom 51

Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

19 sierpnia 2008

<u>Powiadomienie nr</u>	<u>Spis treści</u>	<u>Strona</u>
III	<i>Akty przygotowawcze</i>	
EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY		
<b>444. sesja plenarna w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r.</b>		
2008/C 211/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom. Wkład w szybszy wzrost gospodarczy oraz lepsze i liczniejsze miejsca pracy” COM(2007) 474 wersja ostateczna .....	1
2008/C 211/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony pieszych i innych niechronionych użytkowników dróg COM(2007) 560 wersja ostateczna — 2007/0201 (COD) .....	9
2008/C 211/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych i silników w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów ciężarowych o dużej ładowności (Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i obsługi technicznej pojazdów COM(2007) 851 wersja ostateczna — 2007/0295 (COD) .....	12
2008/C 211/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie konstrukcji zabezpieczających przy przewróceniu w kołowych ciągnikach rolniczych lub leśnych (próba statyczna) (wersja ujednolicona) COM(2008) 25 wersja ostateczna — 2008/0008 (COD) .....	17
2008/C 211/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku wspólnej polityki energetycznej” .....	17



Cena:  
18 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2008/C 211/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie — wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej — wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/55/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu naturalnego — wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki — wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej — wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego COM(2007) 528 wersja ostateczna — 2007/0195 (COD) — COM(2007) 529 wersja ostateczna — 2007/0196 (COD) — COM(2007) 530 wersja ostateczna — 2007/0197 (COD) — COM(2007) 531 wersja ostateczna — 2007/0198 (COD) — COM(2007) 532 wersja ostateczna — 2007/0199 (COD)	23
2008/C 211/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej COM(2007) 575 wersja ostateczna	31
2008/C 211/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1172/98 w sprawie sprawozdań statystycznych w odniesieniu do transportu drogowego rzeczy w zakresie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji COM(2007) 778 wersja ostateczna — 2007/0269 (COD)	36
2008/C 211/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Małe, czyste i konkurencyjne — program pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w przestrzeganiu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska” COM(2007) 379 wersja ostateczna {SEC(2007) 906, SEC(2007) 907, SEC(2007) 908}	37
2008/C 211/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie przeglądu zalecenia 2001/331/WE przewidującego minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich COM(2007) 707 wersja ostateczna	40
2008/C 211/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (wersja przededagowana) COM(2008) 3 wersja ostateczna — 2008/0003 (COD)	44
2008/C 211/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji” COM(2008) 104 wersja ostateczna — 2008/0042 (COD)	45
2008/C 211/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dostosowania do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa w zakresie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji COM(2008) 105 wersja ostateczna — 2008/0038 (COD)	46



2008/C 211/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 999/2001 (ustanawiające zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii) w zakresie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji COM(2008) 53 wersja ostateczna — 2008/0030 (COD) .....	47
2008/C 211/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity” COM(2007) 359 wersja ostateczna .....	48
2008/C 211/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Znoszenie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn” COM(2007) 424 wersja ostateczna .....	54
2008/C 211/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zapobiegania terroryzmowi i gwałtownej radykalizacji postaw .....	61
2008/C 211/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe COM(2007) 380 wersja ostateczna — SEC(2007) 910 .....	67
2008/C 211/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość” COM(2007) 507 wersja ostateczna .....	72
2008/C 211/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wolności zrzeszania się w śródziemnomorskich krajach partnerskich .....	77
2008/C 211/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Negocjacje dotyczące nowych umów handlowych — stanowisko EKES-u” .....	82
2008/C 211/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Partnerski proces komunikowania na temat Europy” COM(2007) 568 i załącznik COM(2007) 569 .....	90

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 444. SESJA PLENARNA W DNIACH 22 I 23 KWIETNIA 2008 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom. Wkład w szybszy wzrost gospodarczy oraz lepsze i liczniejsze miejsca pracy”**

COM(2007) 474 wersja ostateczna

(2008/C 211/01)

Dnia 16 sierpnia 2007 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji „Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom. Wkład w szybszy wzrost gospodarczy oraz lepsze i liczniejsze miejsca pracy”.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 130 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Komitet może z przekonaniem poprzeć inicjatywę Komisji tylko pod warunkiem, że uwzględni ona nie tylko problemy dotyczące potrzeb, ale również i przede wszystkim zajmie się optymalizacją oferty w sposób pozwalający na uniknięcie niepowodzeń i biurokracji.

1.2 Komitet jest głęboko przekonany, że promowanie działań na szczeblu lokalnym i regionalnym, jak również zdolność tworzenia sieci współpracy w celu realizacji strategii lizbońskiej, mają podstawowe znaczenie dla wspólnych działań z zakresu badań i rozwoju prowadzących z powodzeniem do tworzenia i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw na całym terytorium Unii Europejskiej, a przede wszystkim dla zapewnienia udziału podmiotów gospodarczych i społecznych działających w terenie w realizacji wspólnych celów w dziedzinie lepszych i liczniejszych miejsc pracy w ramach zrównoważonego i konkurencyjnego rozwoju na szczeblu światowym.

1.3 Komitet ponownie potwierdza znaczenie trójkąta wiedzy (edukacja, badania naukowe i innowacje), który odgrywa podstawową rolę w promowaniu wzrostu i zatrudnienia, oraz stwierdza, że priorytetową sprawą jest przyspieszenie reform, wspieranie osiągnięć najwyższej klasy w szkolnictwie wyższym i w partnerstwie między uniwersytetami, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami oraz zapewnienie, by wszystkie sektory

edukacji i kształcenia odgrywały w pełni swoją rolę we wspieraniu kreatywności i innowacji, w szczególności na szczeblu lokalnym i regionalnym. Dotyczy to w szczególności pewnych konkretnych regionów — euroregionów — gdzie w sieć współpracy zaangażowani są sąsiedzi i partnerzy z obszarów wykraczających poza granice państwowe.

1.4 Komitet stwierdza, że kwestie dotyczące konkurencyjności oraz rozwoju gospodarczego, społecznego i zatrudnienia w europejskich regionach powinny być podjęte przez wszystkich uczestników poprzez bardziej proaktywne i skoordynowane działania niż było to do tej pory, co umożliwi optymalizację konkretnych wyników w realizacji celów strategii lizbońskiej.

1.5 Komitet podziela całkowicie diagnozę postawioną przez Komisję na temat luk we wspólnym i skoordynowanym wykorzystaniu instrumentów Wspólnoty, ale wyraża ubolewanie, że po okresie ponad dziesięciu lat ta zasadnicza kwestia jest nadal podejmowana pod kątem analizy bez wskazania sedna problemu w celu rozwinięcia nowych możliwości „**inżynierii współbieżnej**” (*simultaneous engineering*) <sup>(1)</sup> między różnymi rodzajami wspólnotowej i europejskiej pomocy.

1.6 Komitet stwierdza, że kierowanie się wyłącznie zapotrzebowaniem przy udzielaniu pomocy jest konieczne, ale niewystarczające. Uważa, że należy wyjść poza deklaracje o konieczności większej uwagi ze strony regionów, i przejść do:

<sup>(1)</sup> Tak jak to jest stosowane w dokumentach Komisji, w znaczeniu równoczesnego projektowania.

- terytorialnej strategii na rzecz badań naukowych oraz rozwoju technologicznego i innowacji;
- specjalnego uwzględnienia współpracy transgranicznej (euroregiony);
- skoordynowanego wykorzystania instrumentów wspólnotowych;
- szerszej oferty informacyjnej na temat sposobności oferowanych na szczeblu krajowym i europejskim;
- znacznego ograniczenia formalności biurokratycznych.

1.7 Zdaniem Komitetu należy zająć się dogłębnie ofertą w celu utworzenia ram zapewniających spójność i dostępność wszystkich proponowanych instrumentów na rzecz konkurencyjnego rozwoju terytoriów europejskich poprzez usunięcie przeszkód prawnych i przeszkód wynikających z różnic w terminach rozpoczęcia i przyznania pomocy finansowej.

1.8 Komitet stwierdza, że konieczne jest opracowanie praktycznego przewodnika europejskiego przedstawiającego w skrócie:

- rodzaje wspólnotowej i ogólnoeuropejskiej pomocy, z której można skorzystać;
- różnice dotyczące wymogów kwalifikujących i kryteriów oceny;
- synchronizację i asynchronizację pod względem procedur i zarządzania;
- kompatybilność i komplementarność możliwej pomocy.

1.9 Ponadto Komitet uważa, że nie można już dłużej odkładać konkretnego i szczegółowego działania wspólnotowego mającego na celu zapewnienie nowych możliwości w ramach „inżynierii współbieżnej” między różnymi rodzajami pomocy oraz zoptymalizowanie i skoncentrowanie środków w terenie.

1.10 W związku z tym — tak jak podkreślał już wcześniej <sup>(2)</sup> — Komitet jest zdania, że należy w pierwszym rzędzie zaradzić problemom związanym z wielością poziomów zarządzania i rozproszeniem pomocy niezbędnej do ożywienia konkurencyjności europejskich regionów i proponuje nową inicjatywę noszącą nazwę „JASMINE — Joint Assistance Supporting Multi-projects for Innovation Networking in Europe” (Wspólna pomoc dla realizacji wielu projektów dotyczących tworzenia sieci w zakresie innowacji w Europie) w celu wypełnienia istniejących luk instytucjonalnych zarówno w odniesieniu do zapotrzebowania, jak i oferty, oraz znacznego ograniczenia formalności biurokratycznych.

1.11 Inicjatywa JASMINE powinna doprowadzić do lepszego zrozumienia i spójności zachowań różnych podmiotów uczestniczących w procesie decyzyjnym w sieci współpracy w kontekście jednolitych i spójnych ram projektów terytorialnych.

<sup>(2)</sup> Por. opinia Dz.U. C 44/1 z 16.2.2008 — sprawozdawca: Gerd WOLF — „Komitet zaleca opracowanie jasnych i zrozumiałych przepisów dotyczących zróżnicowanych instrumentów wspólnotowego wsparcia i koordynacji badań i rozwoju, wraz z podsumowującym zestawieniem (i instrukcją obsługi) wszystkich dostępnych dla Komisji instrumentów i form służących wspieraniu oraz koordynacji celów badań i rozwoju”.

## 2. Przedmowa

2.1 Europejskie regiony wiedzy muszą sprostać wielu czynnikom zmian, które stanowią zarówno wyzwania, jak i sposobności mające wpływ na możliwość realizacji przez nie celów odnowionej strategii lizbońskiej.

2.2 Wśród czynników zmian możemy wymienić:

— **czynniki zewnętrzne:** bardziej intensywny proces globalizacji, pojawienie się stref kontynentalnych charakteryzujących się dynamicznym wzrostem, znaczący wzrost cen energii i surowców, nieoczekiwany rozwój w zakresie nauki i technologii, internacjonalizacja innowacji, problemy związane ze zmianami klimatycznymi, presja migracyjna często niekontrolowana lub wymykająca się spod kontroli;

— **czynniki wewnętrzne:** starzenie się ludności, ochrona środowiska naturalnego i zachowanie jakości życia, przestarzałe usługi i aparat produkcyjny, modernizacja sektora publicznego, rosnąca interakcja między nową pojawiającą się wiedzą a dostępnymi zasobami ludzkimi, możliwości rozwoju kultury i kreatywności, rozwój wspólnej infrastruktury terytorialnej, zarówno fizycznej, jak i niematerialnej.

2.3 Komitet miał już wcześniej sposobność wyrazić wielokrotnie swoje stanowisko w sprawie powyższych kwestii zarówno z ogólnego punktu widzenia w ramach wdrażania strategii lizbońskiej oraz polityki wspólnotowej w obszarze badań naukowych i innowacji, środowiska naturalnego, edukacji i kształcenia, jak i w odniesieniu do konkretnych dziedzin.

2.4 Komitet miał w szczególności sposobność zwrócić uwagę na potrzebę „[...] umożliwienia całemu terytorium Wspólnoty dostosowania się do wyzwań gospodarki opartej na wiedzy oraz przyczynienia się w ten sposób do tego, aby wszystkie regiony mogły uwzględnić cele z Lizbony” <sup>(3)</sup>.

2.5 Ponadto Komitet powtórzył, że „nowa konfiguracja modeli konkurencyjnych na rynku globalnym narzuca poważne zmiany. Nowe, zintegrowane platformy i sieci zajmować się muszą zagadnieniami związanymi z badaniami i innowacjami, zarządzaniem nowymi zasobami ludzkimi, promocją, marketingiem, finansowaniem, kredytowaniem, logistyką oraz zarządzaniem obsługą rynku i klienta” <sup>(4)</sup>.

2.6 Komitet powtarza swoją opinię, że wspieranie działań na szczeblu lokalnym i umiejętność ich włączenia do sieci współpracy w celu realizacji strategii lizbońskiej mają podstawowe znaczenie dla wspierania tworzenia innowacyjnych przedsiębiorstw w ramach zrównoważonego i konkurencyjnego rozwoju. Powinny tym zostać objęte w szczególności te regiony (euroregiony) i formy działalności, w których w systemy współpracy w sieci zaangażowani są sąsiedzi i partnerzy z obszarów wychodzących poza granice państwowe.

<sup>(3)</sup> Patrz: opinia w Dz.U. C 10/88 z 14.1.2004, sprawozdawca: Henri MALOSSE.

<sup>(4)</sup> Patrz: opinia w Dz.U. C 255/1 z 14.10.2005.

2.7 W swojej opinii w sprawie zielonej księgi „Europejska Przestrzeń Badawcza: nowe perspektywy” Komitet zalecił „[...] uzupełnienie europejskiej przestrzeni badawczej o europejską przestrzeń wiedzy, tak aby stworzyć europejskie społeczeństwo wiedzy” i wskazał przy tym, „[...] że koordynacja ze strony Komisji jest [...] konieczna dla zapewnienia efektywnych struktur kierowniczych i doradczych, a także sprawnej organizacji pracy”<sup>(5)</sup>.

2.8 Komitet zwrócił także uwagę na znaczenie „trójkąta wiedzy”: edukację, badania naukowe i innowacje, który odgrywa podstawową rolę w promowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Z tego względu należy przyspieszyć reformy, wspierać osiągnięcia najwyższej klasy w szkolnictwie wyższym i w partnerstwie między uniwersytetami, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami oraz zapewnić, aby wszystkie sektory edukacji i kształcenia odgrywały w pełni swoją rolę we wspieraniu kreatywności i innowacji, w szczególności na szczeblu regionalnym i lokalnym.

2.9 Komitet uważa, że kwestie konkurencyjności oraz rozwoju gospodarczego, społecznego i zatrudnienia regionów europejskich powinny być podjęte przez wszystkich uczestników poprzez bardziej proaktywne i skoordynowane działania. Komisja powinna podjąć starania, aby przezwyciężyć ograniczenia nałożone przez różne podstawy prawne i kryteria proceduralne w celu zoptymalizowania konkretnych wyników w realizacji celów strategii lizbońskiej przy pomocy różnych instrumentów budżetu Wspólnoty, oraz odpowiedzieć na potrzeby podatnika, w tym odnośnie do skuteczności wspólnego dostępu, koordynacji, synergii i zgodności czasowej mechanizmów, które mogą być wdrożone na szczeblu wspólnotowym i ogólnoeuropejskim, tak by osiągnąć masę krytyczną konieczną do uzyskania efektu dźwigni.

2.10 Zgodnie z zintegrowanymi wytycznymi dla wzrostu i zatrudnienia w ramach odnowionej agendy lizbońskiej polityka spójności obejmuje trzy strategiczne priorytety<sup>(6)</sup>:

- zwiększenie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast (miast nauki<sup>(7)</sup>) poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska;
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i zastosowania innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych;
- tworzenie lepszych i liczniejszych miejsc pracy poprzez zainteresowanie większej liczby osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

2.11 Jeśli chodzi o ofertę, trudności napotymane w zapewnieniu efektu dźwigni i skoordynowanego wykorzystania dostępnych instrumentów finansowych dla osiągnięcia tych

celów wynikają ze specyficznych cech tych instrumentów, a są to mianowicie:

- różne strategie w zakresie zarządzania i procedur, którym podlegają te instrumenty;
- ich wymiar, głównie terytorialny lub ponadnarodowy;
- specyfika celów, jakie są dla nich określone;
- różne podstawy prawne;
- przekazanie odpowiedzialności, kompetencji decyzyjnych i zarządczych różnym departamentom oraz instytucjom.

2.12 Jeśli chodzi o zapotrzebowanie, można stwierdzić, że dla regionów charakterystyczne są następujące kwestie:

- brak wspólnej i wyraźnie określonej wizji strategii terytorialnej w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego oraz innowacji;
- trudności w zakresie informacji i komunikacji;
- brak wystarczających umiejętności zarządzania złożonymi projektami, które posiadają wielopoziomą strukturę o różnych celach;
- niewystarczający rozwój klastrów produkcyjnych i okręgowych sieci współpracy;
- nieodpowiedni rozwój umiejętności zawodowych, technicznych i organizacyjnych koniecznych do optymalnego wykorzystania strategii na rzecz innowacji.

2.13 Należy podjąć kwestię wspomnianych braków, zapewniając pomoc techniczną i koordynację od chwili rozpoczęcia każdego programu wspólnotowego.

2.14 Wydaje się, że godne uznania inicjatywy w zakresie synergii, widoczne w założeniach różnych programów i pomocy strukturalnej oraz odnoszące się do tego samego okresu 2007–2013, mogą stanowić konieczny, ale niewystarczający warunek dla zoptymalizowania konkretnych wyników.

2.15 Komitet miał sposobność wyrazić swoje pozytywne stanowisko w sprawie inicjatyw Komisji, takich jak JEREMIE (Wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) i zaproponował utworzenie „centrum koordynacji JEREMIE” pełniącego funkcję jednostki koordynacyjnej i informacyjnej dla różnych działań, kładąc przy tym nacisk na fakt, że „brakuje projektu pozwalającego na koordynację i dopracowanie licznych obecnie dostępnych instrumentów kredytowych”<sup>(8)</sup>.

2.16 Komitet popiera i podziela w całości deklarację Danuty Hübner, komisarz ds. polityki regionalnej, w sprawie inicjatyw Jasper, JEREMIE i JESSICA<sup>(9)</sup>, „które przyczyniają się do dynamiki i rodzą oczekiwania na nowe inwestycje, wzrost gospodarczy i zatrudnienie w państwach członkowskich i regionach, jak również pośród partnerów społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej”.

<sup>(5)</sup> Patrz: opinia w Dz.U. C 44 z 16.2.2008.

<sup>(6)</sup> Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r.

<sup>(7)</sup> Patrz: inicjatywa dot. miast nauki  
[www.sciencecities.eu](http://www.sciencecities.eu).

<sup>(8)</sup> Patrz: opinia w Dz.U. C 110 z 9.5.2006.

<sup>(9)</sup> JEREMIE: Wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw; JESSICA: Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich; JASPERS: Wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich.

2.17 Komitet wyraża pogląd, że wytyczne przyjęte przez Komitet Badań Naukowo-Technicznych Unii Europejskiej, CREST<sup>(10)</sup>, i opublikowane we wrześniu 2007 r. stanowią ważny instrument ukierunkowujący, nawet jeśli ograniczony do interakcji między wspólnotowym programem ramowym w dziedzinie badań naukowych, rozwoju technologicznego i demonstracji a nowymi funduszami strukturalnymi.

### 3. Propozycja Komisji

3.1 Propozycja Komisji Europejskiej opisuje potencjalne efekty synergii wynikające z koncepcji instrumentów finansowania strategii europejskich w dziedzinie badań naukowych, innowacji i spójności, które są udostępnione zainteresowanym podmiotom w celu zwiększenia konkurencyjności europejskich regionów zgodnie z ich możliwościami w zakresie wykorzystania tych instrumentów.

3.2 Propozycja wskazuje na następujące główne instrumenty działania: siódmy program ramowy (7PR) w zakresie badań i rozwoju technologicznego, nowy program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) oraz nowe wytyczne dotyczące funduszy strukturalnych i funduszu spójności.

3.3 Komisja stwierdza, że działała poprzez szereg koordynacyjnych grup doradczych, które wydały następujące zalecenia:

- opracowanie specjalnej strategii skoordynowanego wykorzystania programu ramowego i programów polityki spójności w ramach ich strategii w dziedzinie badań i rozwoju oraz innowacji;
- lepsze zarządzanie strategiami w dziedzinie badań i rozwoju oraz innowacji dzięki wymianie i rozbudowanym kontaktom;
- konkretne efekty synergii w celu wzmocnienia i rozwoju możliwości dla badań i rozwoju oraz innowacji, wspierania osiągnięć najwyższej klasy, uwzględniania roli małych i średnich przedsiębiorstw, rozwijania współpracy na szczeblu europejskim i międzynarodowym oraz zwiększenia gospodarczego wykorzystania wyników prac;
- lepsza komunikacja i szersza współpraca między krajowymi i regionalnymi podmiotami oraz korzystającymi ze wsparcia;
- wykorzystanie działań specjalnego programu „Możliwości” stanowiącego element siódmego programu ramowego dla skoordynowanych działań;
- zwiększenie efektów synergii między polityką spójności a siódmym programem ramowym w odniesieniu do infrastruktury naukowo-badawczej przy udziale państw członkowskich.

3.4 Komisja wzywa państwa członkowskie do usprawnienia mechanizmów skoordynowanego przygotowania i wykorzystania instrumentów Wspólnoty poprzez wprowadzenie systemów mających na celu informowanie zainteresowanych podmiotów o udostępnionych im możliwościach i zobowiązuje się do opublikowania do końca 2007 roku praktycznego przewodnika po możliwościach finansowania dla ośrodków badawczych określających również warunki przewidziane przez

mechanizmy na szczeblu krajowym i regionalnym w celu ułatwienia skoordynowanego dostępu do finansowania.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet podpisuje się całkowicie pod diagnozą postawioną przez Komisję w sprawie niedociągnięć w dziedzinie wspólnego i skoordynowanego wykorzystania wskazanych przez nią instrumentów Wspólnoty, ale nie popiera terapii, ponieważ uważa ją za niedostateczną dla realizacji celów wyznaczonych przez strategię wspólnotową, w szczególności w dziedzinie badań naukowych, innowacji i kształcenia.

4.2 Komitet zgadza się z Komisją<sup>(11)</sup>, że „zasadnicze znaczenie dla realizacji odnowionego Partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia mają działania w zakresie wspierania gospodarki opartej na wiedzy, zwłaszcza poprzez badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje”, ale uważa, że partnerstwo powinno opierać się na wspólnej odpowiedzialności wszystkich zainteresowanych podmiotów, przede wszystkim na szczeblu wspólnotowym, a także na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

4.3 Zdaniem Komitetu należy wyjść poza opracowanie strategii terytorialnej na rzecz badań i rozwoju technologicznego oraz innowacji, wykorzystując w większym zakresie:

- narzędzia prognozowania i analizy SWOT<sup>(12)</sup> w celu określenia strategicznych możliwości regionów;
- działania mające na celu budowanie potencjału i kształcenie osób z odpowiednimi kwalifikacjami;
- zwiększenie atrakcyjności zatrudnienia w dziedzinie badań i rozwoju, w celu zapobieżenia drenażowi mózgowi zarówno wewnątrz UE, jak i do innych części świata;
- wymianę ekspertów o wysokich kwalifikacjach oraz innowacyjnych doświadczeń;
- wsparcie rozwoju i koordynacji przemysłowych okręgów wiedzy;
- wykorzystanie europejskich platform technologicznych w powiązaniu ze wspólnymi inicjatywami europejskimi;
- skoordynowane użycie instrumentów wspólnotowych poprzez stworzenie interaktywnych systemów mających na celu informowanie zainteresowanych podmiotów o oferowanych im sposobnościach;
- możliwości komunikacji i wymiany doświadczeń przede wszystkim między MŚP.

4.4 Zdaniem Komitetu należy zająć się dogłębnie ofertą w celu zapewnienia ram pozwalających na łatwy dostęp do wszystkich proponowanych instrumentów na rzecz konkurencyjnego rozwoju terytoriów europejskich zgodnie z celami „terytorium społecznie odpowiedzialnego”, poprzez włączenie partnerów społecznych, izb handlowych, świata akademickiego oraz zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego zgodnie ze strategią europejskiej zrównoważonej polityki przemysłowej<sup>(13)</sup>, zarówno w obszarze zrównoważonej produkcji, jak i konsumpcji.

<sup>(11)</sup> Patrz: COM(2007) 474 wersja ostateczna.

<sup>(12)</sup> SWOT: mocne strony, słabe strony, szanse, zagrożenia (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*).

<sup>(13)</sup> COM(2007) 374 wersja ostateczna z dnia 4 lipca 2007 r.

<sup>(10)</sup> Wytyczne CREST — 1 czerwca 2007 r.

4.5 Komitet uważa ponadto, że wymienione instrumenty — mające wkład, poprzez badania i innowacje, w szybszy wzrost oraz lepsze i liczniejsze miejsca pracy, a także konkurencyjność regionów europejskich — zostały wskazane tylko częściowo w porównaniu do możliwych wspólnotowych instrumentów pomocy oraz niewystarczająco w odniesieniu do wachlarza możliwości stworzonych dla regionów europejskich oraz do potrzeb koordynacji dostępnych instrumentów ogólnoeuropejskich i międzynarodowych.

4.6 Komunikat nie wspomina — lub robi to w sposób marginesowy <sup>(14)</sup> — o takich możliwościach pomocy, jakie podane są poniżej:

- Europejski Bank Inwestycyjny i jego szeroki wachlarz ofert;
- inicjatywa „Innowacja 2010” (i2i);
- działania dotyczące współpracy podjęte na szczeblu europejskim i wspólnotowym, takie jak Europejskie Forum Strategii ds. Infrastruktur Badawczych (ESFRI) lub Europejskie Platformy Technologiczne;
- wyposażenie dla europejskich pracowników w dziedzinie nauki i technologii, program sponsorowania przez EBI uniwersyteckich badań naukowych (EIBURS);
- program STAREBEI (STAgEs de REcherche BEI — stypendia badawcze EBI), sieci uniwersyteckie EBI;
- regionalne i lokalne koperty finansowe na rzecz badań i rozwoju oraz innowacji;
- publiczne i prywatne inwestycje w badania i rozwój oraz projekty innowacyjne;
- usługi w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) oraz audiowizualnych;
- zintegrowany program działania dotyczący programu prac „Edukacja i szkolenie 2010”, na który składają się inne programy sektorowe w zakresie „uczenia się przez całe życie na rzecz wiedzy, kreatywności i innowacji” <sup>(15)</sup> i który stanowi integralną część „trójkąta wiedzy” (edukacja, badania naukowe i innowacje);
- instrumenty wspólnotowej pomocy w zakresie społeczeństwa informacyjnego powiązane z programami określonymi w ramach inicjatywy „i2010” <sup>(16)</sup>;
- wkład dialogu społecznego w umocnienie społeczeństwa wiedzy;
- rozwój kształcenia ustawicznego i szkolenia okresowego;
- Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji <sup>(17)</sup> mający na celu zapewnienie konkretnego i jednorazowego wsparcia dla ułatwienia reintegracji zawodowej pracownikom w sektorach lub dziedzinach przeżywających wstrząs spowodowany poważnymi zakłóceniami gospodarczymi <sup>(18)</sup>.

<sup>(14)</sup> Patrz: SEC(2007) 1045 z 16 sierpnia 2007 r.

<sup>(15)</sup> Patrz: COM(2007) 703 wersja ostateczna z 12 listopada 2007 r.

<sup>(16)</sup> Patrz: COM(2007) 146 wersja ostateczna.

<sup>(17)</sup> Patrz: COM(2006) 91 wersja ostateczna.

<sup>(18)</sup> Patrz: opinia w Dz.U. C 318 z 23.12.2006.

4.7 Ponadto komunikat nie uwzględnia programów i inicjatyw ogólnoeuropejskich, które nie są wspólnotowe, ale oddziałują na rozwój innowacyjny na terytorium Unii Europejskiej, takich jak:

- inicjatywa EUREKA, sieć ogólnoeuropejska przeznaczona dla instytucji badawczo-rozwojowych pracujących na rzecz przemysłu i ukierunkowanych na rynek, która wspiera konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw poprzez uruchomienie kontaktów i sieci innowacyjnych w 36 różnych krajach, z którymi Komisja podpisała umowę o współpracy;
- program Eurostars, wspólna inicjatywa UE-Eureka według ponad europejskiego schematu wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw na rzecz rozwoju nowych produktów i usług przeznaczonych na rynek;
- Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), który zawarł z Komisją porozumienie o partnerstwie mające na celu wsparcie opracowania dużych projektów współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), w szczególności w nowych państwach członkowskich w latach 2007–2013;
- program LEED-OECD (Local Economic and Employment Development Programme — Program na rzecz Lokalnego Rozwoju Gospodarczego i Tworzenia Miejsc Pracy), który określa, analizuje i rozpowszechnia innowacyjne pomysły na rzecz rozwoju lokalnego oraz przyczynia się do usprawnienia zarządzania małymi i średnimi przedsiębiorstwami, w tym we współpracy z Komisją Europejską;
- Bank Rozwoju Rady Europy (BRRE), który zawarł umowę o partnerstwie z Komisją Europejską i finansuje projekty społeczne mające na celu wzrost spójności gospodarczej i społecznej oraz wzmocnienie integracji społecznej, ochrony środowiska naturalnego i rozwoju kapitału ludzkiego w regionach;
- różne działania i inicjatywy dotyczące euroregionów;
- inicjatywy dotyczące „miast nauki”.

4.8 Ponadto zdaniem Komitetu w celu wspólnego i skoordynowanego wykorzystania instrumentów, które mogą być użyte na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym <sup>(19)</sup> przez różne podmioty (z uwzględnieniem rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 art. 54 ust. 5), należałoby dokładniej sprecyzować wspomniane trudności i przeszkody nie tylko w odniesieniu do różnych podstaw prawnych, specjalizacji tematycznej, obszarów geograficznych, warunków wdrożenia, ale także w zakresie odnoszącym się do podstawowych różnic powodujących niekiedy skutek wykluczenia, takich jak:

- charakter ponadnarodowy projektów lub jego brak;

<sup>(19)</sup> Por. opinia w Dz.U. C 44/1 z 16.2.2008: „Istniejące instrumenty wspólnotowego wsparcia i koordynacji. Komitet zaleca natomiast opracowanie ogólnych, jednoznacznych i zrozumiałych przepisów odnoszących się do różnorodnych instrumentów wspólnotowego wsparcia i koordynacji badań i rozwoju. W tym celu bardzo przydatne byłoby opracowanie przez Komisję zestawienia i opisu (tj. zrozumiałej »instrukcji obsługi«) wszystkich dostępnych jej instrumentów oraz form wsparcia i koordynacji. Na tej podstawie możliwe byłoby dokonanie oceny, czy ich wzrastająca liczba wciąż jeszcze pozwala na jasne określenie i rozgraniczenie zadań i czy wciąż są one przejrzyste i łatwe do zastosowania zarówno dla potencjalnych beneficjentów, jak i dla urzędników samej Komisji, czy też raczej konieczne jest uporządkowanie ich na nowo”.



- zgodność terminów rozpoczęcia;
- zgodność terminów przyznania pomocy finansowej;
- zgodność terminów realizacji;
- możliwość i umiejętność podzielenia globalnego projektu związanego z terytorialnym działaniem na szereg „podprojektów”, które mogą być rozpoczęte zgodnie z wymogami poszczególnych programów i instrumentów wspólnotowych, ogólnoeuropejskich czy międzynarodowych.

4.9 Komitet stwierdza, że konieczne jest opracowanie praktycznego przewodnika europejskiego, który w zestawieniu podsumuje rodzaje dostępnej pomocy wspólnotowej i ogólnoeuropejskiej, różne kryteria oceny oraz kompatybilność i uzupełniający się charakter możliwych form pomocy.

4.10 Komitet przypomina o potrzebie skoordynowanego i wspólnego działania w dziedzinie „więzi pomiędzy wspólnymi strategiami strukturalnymi a polityką na rzecz badań naukowych i innowacji Unii Europejskiej, o co wielokrotnie się zwracał”, i podkreśla, „że ścisła koordynacja pomiędzy tymi obszarami polityki jest konieczna, aby uzyskać optymalny poziom operacyjny synergii i zapewnić pełne spełnienie potrzeb obywateli, przedsiębiorstwa i społeczeństwa, mając na względzie globalny cel dotyczący zrównoważonego i harmonijnego wzrostu średnio/długoterminowego zgodnie ze zintegrowanym podejściem »problem solving« w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji oraz kluczowego czynnika, jaki »te poziomy synergii« stanowią dla rozwoju niematerialnych inwestycji”<sup>(20)</sup>.

4.11 Komitet kładzie nacisk na wielość strategii wspólnotowych, które wraz z polityką spójności i polityką badawczą wnoszą wkład w realizację celu dotyczącego konkurencyjnego rozwoju regionów europejskich, i potwierdza potrzebę zintegrowanego i skoordynowanego podejścia, biorąc pod uwagę następujące kwestie:

- zrównoważona polityka przemysłowa, jak podkreśliła Rada Europejska w Brukseli w grudniu 2007 r., aby „(...) budować zintegrowane podejście do konkurencyjności Europy wspierane zrównoważoną polityką przemysłową, połączoną z innowacyjnością i umiejętnościami, i zarazem rozwijać wymiar zewnętrzny tego podejścia w celu zapewnienia wyrównanych szans”<sup>(21)</sup>;
- przegląd polityki jednolitego rynku europejskiego w celu zapewnienia korzystnych warunków dla innowacji, ochrony własności intelektualnej, współpracy pomiędzy uniwersytetami, przedsiębiorstwami i ośrodkami badawczymi oraz rozwoju polityki w zakresie normalizacji prawnej;
- polityka społeczna i zatrudnienia, poprzez zagwarantowanie wszystkim obywatelom zorganizowanego dialogu społecznego, wspólnych zasad elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego<sup>(22)</sup>, a także wspieranie aktywności osób starszych oraz polityki w zakresie aktywnej integracji i kształcenia ustawicznego wszystkich obywateli;

<sup>(20)</sup> Patrz: opinia w Dz.U. C 40 z 15.2.1999.

<sup>(21)</sup> Rada Europejska w Brukseli — 14 grudnia 2007 r., Konkluzje Prezydencji.

<sup>(22)</sup> Tak jak zostało to sformułowane we wnioskach Rady Europejskiej z 13–14 marca 2008 r. (pkt 16) i w opiniach EKES-u.

- polityka rozwoju i zrównoważonej konsumpcji, która obejmuje działania badawcze i zastosowanie czystych innowacyjnych technologii oraz zakłada zintegrowaną politykę w dziedzinie klimatu, energii i zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz zrównoważonej produkcji i konsumpcji.

4.12 Zgodnie z powyższym Komitet ponawia wnioski, jakie już wcześniej sformułował<sup>(23)</sup>:

- „opracować i przyjąć globalną strategię wspólnotową na rzecz racjonalizacji istniejących mechanizmów i zintegrowania różnych właściwych strategii europejskich, która z poszanowaniem specyfiki regionalnej nada jednolity charakter pomocy wspólnotowej, mając na celu konkurencyjność oraz trwały i harmonijny rozwój Unii Europejskiej”;
- „opracować zintegrowane instrumenty dla lokalnych, regionalnych i krajowych rynków innowacji (...)”;
- „określić stopień integracji i konieczne interakcje pomiędzy tymi rynkami w taki sposób, by zapewnić kompatybilność i lepszą synchronizację pomiędzy procesami decyzyjnymi i wykonawczymi strukturalnej polityki spójności i polityki na rzecz badań i rozwoju technologicznego oraz innowacji w celu ich pełnej i skutecznej integracji”;
- „określić nowe sposoby zintegrowanego użycia instrumentów w obszarze spójności oraz badań, rozwoju technologicznego i demonstracji, poprzez procedury oraz uproszczone i w miarę możliwości ujednolicone i automatyczne metody, opierając się w pełni na zaoferowanych możliwościach (...) modulowania poziomów wsparcia dla badań i rozwoju technologicznego przedsiębiorstw (...)”;
- „stworzyć systemy kontroli i monitorowania wspólnych działań w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji oraz spójności mające na celu ocenić ich skuteczność na podstawie uzyskanych wyników w stosunku do zadeklarowanych celów, przy pomocy wstępnie określonych i zharmonizowanych wskaźników wykonania oraz benchmarkingu na szczeblu regionalnym”.

4.12.1 Komitet opowiada się również za uwzględnieniem wspólnotowych programów kształcenia.

4.13 Komitet wyraża ubolewanie, że po upływie dziesięciu lat ta zasadnicza kwestia jest nadal podejmowana pod kątem analizy, bez wskazania sedna problemu, który wymaga udzielenia pomocy wspólnotowej mającej na celu zapewnienie „nowych możliwości **inżynierii współbieżnej**” pomiędzy różnymi rodzajami pomocy — w zakresie technologii, demonstracji, innowacji, rozpowszechniania, kształcenia, środków finansowych — skoncentrowanej na poprawie zatrudnienia i struktury przemysłu różnych jednostek terytorialnych<sup>(24)</sup>.

<sup>(23)</sup> Patrz: opinia Dz.U. C 40 z 15.2.1999.

<sup>(24)</sup> Patrz: przypis 23.

4.14 Zdaniem Komitetu **nie można dalej odraczać konkretnego i szczegółowego działania wspólnotowego**, jeśli chce się uniknąć strat pod względem konkurencyjności regionów europejskich i zatrudnienia.

## 5. Propozycja EKES-u

*Inicjatywa JASMINE (Wspólna pomoc dla realizacji wielu projektów dotyczących tworzenia sieci w zakresie innowacji w Europie — **Joint Assistance Supporting Multiprojects for Innovation Networking in Europe**)*

5.1 EKES podkreśla zdecydowanie, że inicjatywa JASMINE powinna stanowić dobrowolny instrument pozwalający uprościć i usunąć przeszkody biurokratyczne, proceduralne i koncepcyjne we wspólnej realizacji programów ogólnoeuropejskich, wspólnotowych, krajowych i regionalnych zgodnie z przyspieszonym rozwojem europejskiej przestrzeni badawczej.

5.2 Komitet wyraża pogląd, że w chwili obecnej sprawą priorytetową jest przeciwdziałanie problemom wynikającym z wielości poziomów zarządzania różnymi mechanizmami stosowanymi do ożywienia konkurencyjności regionów europejskich i proponuje wdrożenie nowej inicjatywy JASMINE (Wspólna pomoc dla realizacji wielu projektów dotyczących tworzenia sieci w zakresie innowacji w Europie — *Joint Assistance Supporting Multiprojects for Innovation Networking in Europe*) w celu wypełnienia istniejących luk instytucjonalnych zarówno w odniesieniu do zapotrzebowania, jak i oferty w dziedzinie pomocy na rzecz innowacji i badań naukowych w regionach.

5.3 Działanie wspólnotowe powinno opierać się na polityce tworzenia sieci współpracy — policy networking — i powinno doprowadzić do podjęcia konkretnych kroków w następujący sposób:

- stworzenie inicjatywy wspólnotowej, która przykładowo mogłaby nosić nazwę „**Inicjatywy wspólnotowej JASMINE**”, działającej równoległe do inicjatyw Jasper, JEREMIE oraz JESSICA, w celu rozwinięcia działań związanych z pomocą techniczną przeznaczoną dla władz krajowych, regionalnych i lokalnych oraz zainteresowanych podmiotów, i która ma na celu zapewnienie naprawę skutecznej koordynacji działań wspólnotowych, ogólnoeuropejskich i krajowych, by odpowiedzieć na potrzeby „**inżynierii współbieżnej**” pomiędzy różnymi rodzajami pomocy;
- działanie ma na celu lepsze zrozumienie i spójność zachowań różnych podmiotów jako uczestników procesu decyzyjnego w sieci współpracy oraz ich wzajemną zależność pod względem informacji, możliwości zarządzania, umiejętności i środków finansowych przeznaczonych na jednoczesne rozpoczęcie wielopoziomowych działań związanych z zarządzaniem w kontekście jednolitych i spójnych ram projektów terytorialnych zarówno w odniesieniu do partnerstwa prywatno-publicznego (PPP), jak i do krajowych, wspólnotowych i ponadnarodowych projektów;
- pionowa polityka współpracy sieciowej, która łączy instytucje zarządzające na różnych szczeblach (międzynarodowym, wspólnotowym, krajowym i regionalnym) w szczegółowo określone i zorganizowane systemy współpracy;

- pozioma polityka współpracy sieciowej, która obejmuje podmioty publiczne i prywatne działające na danym terytorium, takie jak władze lokalne, przedsiębiorstwa, instytucje bankowe, organizacje pozarządowe, grupy interesu i instytucje dialogu społecznego <sup>(25)</sup>;

- wdrożenie **Centrum Koordynacji JASMINE jako wspólnotowej jednostki kontaktowej** i informacyjnej — między innymi poprzez specjalną stronę internetową, unikając przy tym nadmiernej centralizacji <sup>(26)</sup> — dla różnych poziomów i różnych rodzajów działania — podlegających różnorodnym zasadom i wyposażonych w różne kompetencje w dziedzinie zarządzania wewnątrz i na zewnątrz służb Komisji — w celu zoptymalizowania ich wyników;

- realizacja **wspólnotowej sieci centrów koordynacji JASMINE w regionach tego pragnących**, aby sprostać problemom związanym z globalną koncepcją projektów podzielonych na wiele podprojektów; powiązanie pomiędzy aspektem terytorialnym i ponadterytorialnym tych podprojektów; wyszukiwanie partnerów ponadnarodowych i krajowych dla propozycji grupujących kilka projektów; zgodność terminu ich rozpoczęcia, zgodność terminów przyznania pomocy finansowej, zgodność terminów ich realizacji, zakaz kumulacji;

- dobrowolne ustanowienie przez regiony **regionalnych funduszy holdingowych JASMINE**, podlegających akredytacji Komisji według kryteriów dotyczących rentowności, skuteczności, obiektywności, równości traktowania i przejrzystości procedur, które powinny opierać się na wstępnie zdefiniowanych schematach opracowanych przez Komisję;

- zainicjowanie **wspólnotowego działania perspektywicznego „Konkurencyjność regionów europejskich”**, korzystającego z doświadczeń uzyskanych przez Generalną Dyрекcję ds. Badań Naukowych i angażującego najwyższe kierownictwo wszystkich zainteresowanych służb Komisji oraz biura reprezentacji politycznej regionów, Parlament Europejski, Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny;

- włączenie specjalnego benchmarkingu odnośnie do „powodzenia (...) nowych metod zarządzania opartych na przejrzystości, uproszczeniu i prawdziwym partnerstwie z lokalnymi i regionalnymi podmiotami gospodarczymi i społecznymi” <sup>(27)</sup>;

- działania budujące potencjał administracji lokalnej oraz podmiotów gospodarczych i społecznych, wsparcie w zakresie rozwoju ponadnarodowych sieci współpracy mających na celu realizację projektów na zasadach partnerstwa, monitorowanie synergii i zgodności czasowej projektów, wspieranie przejrzystych i interaktywnych działań w zakresie komunikacji i informacji.

<sup>(25)</sup> Patrz: DG ds. Polityki Regionalnej, KE, styczeń 2003 r.

<sup>(26)</sup> Por. opinia w Dz.U. C 44/1 z 16.2.2008: „Należy z pewnością uniknąć wrażenia, że Komisja dąży do centralnego kierowania badaniami europejskimi. W przeciwnym razie byłby to kolejny element podsycający i tak już istniejące obawy obywateli w państwach członkowskich przed nadmierną centralizacją w Brukseli”.

<sup>(27)</sup> Patrz: opinia w Dz.U. C 10/88 z 14.1.2004.

5.4 Nowe priorytety programów regionalnych, skoncentrowane na innowacji, konkurencyjności i wzajemnym uczeniu się przez całe życie zawodowe, powinny przyczynić się do rozwoju aktywnych strategii mających na celu zwiększenie i wsparcie konkurencyjności regionów dzięki finansowaniu regionalnych i międzyregionalnych działań perspektywicznych, klastrów produkcyjnych i okręgowych sieci współpracy, które gwarantują wspólną wizję strategiczną dla każdego regionu mogącą posłużyć jako podstawa działania związanego z pomocą techniczną na rzecz optymalizacji wspólnego wykorzystania najodpowiedniejszych instrumentów krajowych, wspólnotowych, ogólnoeuropejskich oraz partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

5.5 Inicjatywa JASMINE mogłaby odgrywać rolę znaku jakości dla różnych organizacji i programów finansowych w celu ułatwienia przyjęcia bezpośrednich projektów uzupełniających lub organizowanych na dalszych etapach dzięki protokołom ustaleń lub umowom o współpracy pomiędzy Komisją Europejską a innymi organizacjami wspólnotowymi lub pozawspólnotowymi czy też za pomocą przepisów administracyjnych Komisji przeznaczonych dla jej różnych służb zajmujących się różnymi programami. Dzięki temu wiele różnych organów dostarczających pomocy finansowej, rozpatrujących pakiet propozycji, przyjmowałoby tylko jedną dokumentację dotyczącą danego projektu.

5.6 Cel wyznaczony przez inicjatywę JASMINE polega na wspieraniu uruchomienia środków finansowych podlegających różnym poziomom zarządzania i różnym szczeblom oraz systemom sprawowania rządów, zarówno publicznych, jak i prywatnych, w celu osiągnięcia optymalnej masy krytycznej

zasobów, co umożliwi wzmocnienie globalnego efektu dźwigni dla uzyskania jednolitych ram wieloprojektowych, które odpowiadają wspólnej wizji strategicznej regionu europejskiego na rzecz rozwoju jego mocnych stron w dziedzinie technologii i innowacji.

5.7 JASMINE powinna oprzeć się na doświadczeniach inicjatywy rynków pionierskich, na europejskich platformach technologicznych i na wspólnych inicjatywach technologicznych, a także na wynikach programów ERA-NET i ERA-NET PLUS, inicjatyw „Regiony na rzecz zmian gospodarczych” i „Pro Inno” oraz inicjatyw JEREMIE, JASPERS i JESSICA <sup>(28)</sup>.

5.8 Wreszcie JASMINE mogłaby zoptymalizować starania w zakresie innowacji i badań poczynione przez regiony oraz przedsiębiorstwa, zasoby ludzkie, uniwersytety, ośrodki badawcze i władze w nich działające, między innymi poprzez wspólnoty wiedzy i innowacji (WWI) należące do Europejskiego Instytutu Technologii (EIT), ale należy przypomnieć, że innowacje stanowią głównie działalność gospodarczą, która powinna mieć możliwość rozwoju w jak najlepszych ramach operacyjnych, w szczególności pod względem systemu podatkowego odnoszącego się do działalności badawczej, traktowania i ochrony własności intelektualnej oraz udostępniania placówek nauczania i kształcenia najwyższej klasy, aby móc doprowadzić do stworzenia lepszych i liczniejszych miejsc pracy.

5.9 Inicjatywa JASMINE mogłaby także przyczynić się do wykorzystania mocnych stron charakterystycznych dla danego regionu i wpłynąć na zwiększenie wymiany w zakresie innowacji i badań.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(28)</sup> Patrz: przypis nr 9.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony pieszych i innych niechronionych użytkowników dróg**

COM(2007) 560 wersja ostateczna — 2007/0201 (COD)

(2008/C 211/02)

Dnia 23 października 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony pieszych i innych niechronionych użytkowników dróg.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Virgilio RANOCCHIARI.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 155 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie i wnioski

1.1 Każdego roku w 27 państwach członkowskich w wyniku wypadków drogowych ginie 44 000 osób a 1 700 000 jest rannych. Piesi i rowerzyści <sup>(1)</sup> stanowią najmniej chronioną kategorię użytkowników dróg — stwierdzono w niej ponad 8 000 ofiar śmiertelnych i 300 000 rannych.

1.2 W 2003 r. w celu zapewnienia użytkownikom dróg lepszej ochrony przyjęto dyrektywę ramową. Przewidywała ona pogłębiony przegląd konstrukcji przedniej części pojazdu, rozłożony na dwie fazy: pierwsza już zrealizowana obejmowała pojazdy, które otrzymały homologację po 1 października 2005 r., natomiast druga faza powinna rozpocząć się we wrześniu 2010 r., po przeprowadzeniu oceny wykonalności zaplanowanej przed końcem 2004 r.

1.3 Jak wykazały analizy licznych niezależnych ekspertów, druga faza okazała się niemożliwa do zrealizowania, przynajmniej na wyznaczonych warunkach: Komisja wnosi więc o poddanie jej przeglądowi i włączenie nowych alternatywnych środków zapewniających, a nawet zwiększających ochronę w stosunku do tego, co przewidywały przepisy już istniejącej dyrektywy.

1.4 W szczególności ekspert Komisji w swoim badaniu <sup>(2)</sup> zaproponował różnorodne rozwiązania, które zostały ujęte w omawianym wniosku i które obejmują środki ochrony czynnej i biernej, zgodnie z zaleceniami przedstawionymi przez grupę wysokiego szczebla CARS 21 <sup>(3)</sup> i wnioskiem dotyczącym światowych przepisów technicznych w sprawie ochrony pieszych (*Global Technical Regulation — GTR*) opracowanym przez Europejską Komisję Gospodarczą Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ) z siedzibą w Genewie.

<sup>(1)</sup> Źródło danych: CARE (wspólnotowa baza danych o wypadkach drogowych): baza danych, która gromadzi i przetwarza dane państw członkowskich dotyczące wypadków drogowych.

<sup>(2)</sup> Transport Research Limited UK.

<sup>(3)</sup> COM(2007) 22 wersja ostateczna z 7 lutego 2007 r.: „Ramy prawne podstawą dla zwiększania konkurencyjności przemysłu motoryzacyjnego w XXI w”.

1.5 EKES uważa, między innymi, że wniosek nie stanowi zagrożenia dla reguł wolnej konkurencji między producentami, jako że nie zmniejsza wachlarza modeli pojazdów samochodowych dostępnych na rynku, lecz dąży do ukierunkowania popytu na modele odpowiadające wyższym wymogom w zakresie ochrony.

1.6 W świetle tego, co zostało powiedziane, EKES w pełni popiera wniosek Komisji. Niemniej jednak może jedynie wyrazić ubolewanie, że trzeba było około trzech lat, aby poddać przeglądowi środki, które okazały się niemożliwe do zrealizowania i sformułować nowe, nawet jeśli po części opóźnienie to jest prawdopodobnie związane z faktem, że teraz dysponujemy danymi i rozwiązaniami technicznymi, których nie mieliśmy w chwili, gdy obecnie obowiązująca dyrektywa została zatwierdzona.

1.7 EKES wyraża życzenie, by nadrobiono to opóźnienie — tym groźniejsze, że w grę wchodzi życie i zdrowie obywateli UE — poprzez szybkie przyjęcie wniosku w jego pełnej formie przez Parlament Europejski i Radę Europejską, co pozwoliłoby na przystąpienie w przewidzianym terminie do drugiej fazy.

1.8 EKES wyraża zadowolenie z większej skuteczności środków technicznych przyjętych dla pojazdów samochodowych, jednak zachęca również instytucje europejskie oraz państwa członkowskie do bardziej zdecydowanego popierania inicjatyw związanych z dwoma pozostałymi aspektami, które mają wpływ na bezpieczeństwo na drodze to znaczy, z jednej strony z poprawianiem stanu i bezpieczeństwa infrastruktury, a z drugiej ze szkoleniami i podnoszeniem świadomości wszystkich użytkowników dróg. Wezwanie to dotyczy również władz regionalnych i lokalnych, których kompetencje decyzyjne w tej dziedzinie są coraz większe.

## 2. Wstęp

2.1 Każdego roku w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej w wypadkach drogowych odnotowuje się ok. 8 000 ofiar śmiertelnych i ok. 300 000 rannych wśród pieszych i rowerzystów, którzy są najmniej chronioną kategorią użytkowników dróg.

2.2 Pod koniec 2001 r. producenci samochodów zobowiązali się wobec Komisji Europejskiej do opracowania nowych środków, które przyczyniłyby się do poprawy ochrony pieszych i rowerzystów w zakresie ochrony czynnej (przed zderzeniem), ale także biernej (w chwili zderzenia).

2.3 Wśród wielu środków zaproponowanych wówczas przez producentów znalazło się wyposażenie wszystkich pojazdów w system zapobiegający blokowaniu kół podczas hamowania (ABS), dobrowolny zakaz sprzedaży tzw. sztywnego orurowania, światła dzienne włączone na stałe (DRL) — środek następnie wycofany w wyniku sprzeciwu niektórych państw członkowskich — i wprowadzenie w przyszłości zaawansowanych, opartych na nowej technologii systemów ochrony czynnej, znajdujących się jeszcze w fazie badań.

2.4 Rada i Parlament przyjęły z zadowoleniem zobowiązanie przemysłu samochodowego. Równocześnie zażądały, by ochrona pieszych została uregulowana nie na zasadzie dobrowolnego porozumienia lub zalecenia, lecz na mocy rzeczywistego aktu prawnego w formie odrębnej dyrektywy.

2.5 Kroki te przyczyniły się do przyjęcia dyrektywy ramowej 2003/102/WE<sup>(4)</sup> odnoszącej się do ochrony pieszych i innych niechronionych użytkowników dróg, a następnie dyrektywy 2005/66/WE<sup>(5)</sup> w sprawie stosowania przednich układów zabezpieczających w pojazdach silnikowych (zlikwidowanie sztywnego orurowania).

2.6 Dyrektywa ramowa odnosząca się do ochrony pieszych opiera się na badaniach i wartościach dopuszczalnych zawartych w zaleceniach Europejskiego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Pojazdów (EEVC) oraz przewiduje wdrożenie ich w dwóch fazach, które skupiają się na środkach ochrony biernej. Pierwsza faza, która przewidywała zmiany dotyczące konstrukcji oraz zmniejszenia ciężaru maski i orurowania dla pojazdów kategorii  $M_1$  i  $N_1$ <sup>(6)</sup> o masie nieprzekraczającej 2 500 kg, obowiązuje pojazdy z homologacją wydaną po 1 października 2005 r. Druga faza, która przewidywała bardziej surowe badania i wartości graniczne, będzie miała zastosowanie do samochodów, które otrzymają homologację po 1 września 2010 r.

2.7 Pojawiło się wiele wątpliwości co do wykonalności badań przewidzianych dla drugiej fazy, już na etapie debaty nad wnioskiem w Parlamencie Europejskim, jako że w swej wersji ostatecznej dyrektywa stanowiła, że Komisja przygotuje ocenę wykonalności drugiej fazy na dzień 1 lipca 2004 r. Ocena ta miała na celu zwłaszcza określenie „alternatywnych środków — albo biernych albo połączonych środków czynnych i biernych — które są co najmniej równoważne w zakresie rzeczywistej skuteczności”<sup>(7)</sup>.

2.8 Liczne analizy opracowane przez niezależnych ekspertów, w tym także te zamówione przez Komisję, wykazały, że z technicznego punktu widzenia nie było możliwe spełnienie wymogów drugiej fazy na warunkach i z uwzględnieniem badań, które przewidział Europejski Komitet ds. Bezpieczeństwa Pojazdów. Wobec powyższego nowy wniosek przewiduje w dziedzinie ochrony biernej zmienione parametry, a w dziedzinie ochrony czynnej nowe elementy, które w tym czasie zostały

opracowane przez przemysł i które spełniają wymogi zapisane w art. 5 dyrektywy, który mówi o środkach „które są co najmniej równoważne w zakresie rzeczywistej skuteczności”, a nawet wykraczają poza nie.

2.9 Obecnie proponuje się takie same badania jak te przewidziane we wniosku dotyczącym światowych przepisów technicznych w sprawie ochrony pieszych opracowanym przez Europejską Komisję Gospodarczą Narodów Zjednoczonych (EKG-ONZ). Ewentualne ujednoczenie prawodawstwa europejskiego oraz pozawspólnotowego, które nastąpiłoby w wyniku przyjęcia tych przepisów również przyniosłoby oczywiste korzyści, jeśli chodzi o konkurencyjność przemysłu samochodowego.

### 3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1 Nowy wniosek, tym razem już nie dyrektywy, lecz rozporządzenia, przewiduje przede wszystkim połączenie wymogów dyrektywy w sprawie stosowania przednich układów zabezpieczających z przepisami dyrektywy odnoszącej się do ochrony pieszych. Ta ostatnia dyrektywa zostanie zmieniona w taki sposób, aby zapewnić jej stosowalność. W konsekwencji, jeśli badane rozporządzenie zostanie zatwierdzone, obie wyżej wymienione dyrektywy zostaną uchylone.

3.2 Zgodnie z wnioskiem rozporządzenia homologacja pojazdów samochodowych polega na przeprowadzeniu następujących badań:

3.2.1 Uderzenie modelu głowy dziecka lub niskiego dorosłego w przednią część maski, uderzenie modelu głowy dorosłego w tylną część maski oraz uderzenie modelu nogi i górnej części modelu nogi w zderzak, przy czym należy zauważyć, że parametry zostały częściowo zmienione w stosunku do fazy drugiej obowiązującej dyrektywy. W celach już nie homologacji, lecz monitorowania i biorąc pod uwagę przyszły rozwój technologiczny, wymagane są również badania uderzenia miednicy w krawędź czołową maski oraz uderzenie modelu głowy dorosłego w szybę przednią.

3.2.2 W odniesieniu do przednich układów zabezpieczających (patrz dyrektywa 2005/66/WE) potwierdzono wymóg przeprowadzenia badań uderzenia nogi lub górnej części nogi oraz modelu głowy dziecka lub niskiego dorosłego w ten układ w celu wydania świadectwa homologacji. Przewidziano również inne badania w ramach monitorowania oraz wymogi wiążące w zakresie produkcji i instalowania tych układów.

3.3 Poza środkami ochrony biernej dodano również między innymi wyposażenie w system ochrony czynnej w celu zapewnienia poziomej ochrony przewidzianego przez obie wcześniejsze dyrektywy. Chodzi o system wspomagania hamulców (BAS — *brake assist system*), który pomaga kierowcy próbującemu gwałtownie zahamować w sytuacji awaryjnej, lecz który nie dysponuje wystarczającą siłą. Połączenie systemu BAS z ABS-em zapewni maksymalny nacisk na hamulec i optymalizuje czas redukcji prędkości, co znacznie zmniejsza prędkość uderzenia w piesze.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 321 z 6.12.2003, str. 15.

<sup>(5)</sup> Dz.U. L 309 z 25.11.2005, str. 37.

<sup>(6)</sup>  $M_1$  = pojazd samochodowy, który może przewozić 8 pasażerów i kierowcę oraz którego masa nie przekracza 3 500 kg.

$N_1$  = pojazdy dostawcze pochodne  $M_1$  i których masa nie przekracza 3 500 kg.

<sup>(7)</sup> Art. 5 dyrektywy 2003/102/WE odnoszącej się do ochrony pieszych.

3.4 W końcu, biorąc pod uwagę rosnącą liczbę pojazdów cięższych przemieszczających się po sieci dróg miejskich (zwłaszcza samochodów typu SUV, czyli samochodów sportowo-użytkowych), we wniosku zawarto zalecenie, by po okresie przejściowym przewidziane przepisy miały zastosowanie nie tylko do samochodów kategorii M<sub>1</sub> i N<sub>1</sub>, których masa nie przekracza 2 500 kg, jak stanowi obecnie obowiązujące prawodawstwo, lecz również do pojazdów cięższych, których masa nie przekracza 3 500 kg, co jest równoznaczne z maksymalną granicą obu rozważanych kategorii.

#### 4. Uwagi EKES-u dotyczące wniosku Komisji

4.1 Przede wszystkim EKES wyraża zadowolenie z decyzji Komisji, by połączyć obie wcześniejsze dyrektywy w proponowanym rozporządzeniu. Wybór ten pozwoli na uproszczenie oraz jasne przedstawienie prawodawstwa w tej dziedzinie, co w przeszłości sugerował EKES w swojej opinii dotyczącej wniosku dyrektywy w sprawie stosowania przednich układów zabezpieczających<sup>(8)</sup>.

4.2 W tym kontekście EKES również wyraża swoje zadowolenie z wybranego instrumentu prawnego, tj. rozporządzenia, które zapewnia określone terminy i sposoby stosowania we wszystkich państwach członkowskich. Jest to bardzo istotny aspekt, biorąc pod uwagę fakt, iż chodzi o prawo dotyczące kwestii w wysokim stopniu technicznych.

4.3 EKES wyraża natomiast żal, że badania przewidziane przez Europejski Komitet ds. Bezpieczeństwa Pojazdów w ramach fazy drugiej okazały się niemożliwe do zastosowania, ponieważ ich wykonalność nie została sprawdzona na czas (do dnia 1 lipca 2004 r.), co prowadzi do opóźnienia o przeszło trzy lata.

4.4 EKES jednak wyraża swoją aprobatę dla rozwiązania zaproponowanego w wyniku długiego, lecz „poprawnego” postępowania, w trakcie którego zastosowano zalecenia sformułowane przez grupę wysokiego szczebla CARS 21 odnośnie do zintegrowanego podejścia, i które umożliwiło zharmonizowanie prawodawstwa europejskiego i pozawspólnotowego. EKES wyraża zadowolenie szczególnie z faktu, iż wszystkie elementy zostały poparte dokładną oceną wpływu; była to pierwsza ocena przeprowadzona i zatwierdzona przez niedawno ustanowioną przez Komisję Europejską radę ds. oceny wpływu (*Impact Assessment Board*).

4.5 Zgodnie z przewidywaniami Komisji i jej ekspertów wybrane rozwiązanie, które zakłada również przyjęcie środków ochrony czynnej, przyczyni się do zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych i przypadków osób ciężko rannych odpowiednio o 80 % i o 40 % w stosunku do wyników, jakie moglibyśmy otrzymać po wdrożeniu początkowo przewidywanej, lecz niemożliwej do zastosowania fazy drugiej<sup>(9)</sup>. Zmniejszenie tej liczby pozwoli uratować 1 100 istnień ludzkich i ograniczyć przypadki osób rannych o ponad 46 000. Ponadto wdrożenie nowych środków pociąga za sobą niewielkie koszty, a zatem ich wpływ na ceny pojazdów samochodowych będzie nieznaczny.

4.6 W świetle tego, co zostało powiedziane powyżej, EKES nalega, by Parlament Europejski i Rada Europejska szybko przyjęły wniosek Komisji w jego pełnej formie, co pomoże uniknąć dodatkowych opóźnień obok innego opóźnienia wynikającego z okresu potrzebnego na wdrożenie (*lead time*)<sup>(10)</sup> w przemyśle samochodowym.

4.7 EKES wyraża skądinąd życzenie, by nowe przepisy zostały również szybko zastosowane do pojazdów cięższych, w tym pojazdów sportowo-użytkowych, których liczba w ruchu miejskim rośnie. W tym celu byłoby słuszne wyznaczenie już teraz okresu przejściowego przewidywanego we wniosku.

4.8 Nie możemy wreszcie zapominać, że rzecz jasna powyższe środki ochrony nie obejmują samochodów starszych, które dziś stanowią jedno z większych zagrożeń dla niechronionych użytkowników dróg. Wystarczy przypomnieć, że mimo iż system ABS skutecznie połączony z BAS-em jest rozprowadzany na zasadzie dobrowolnej od 2004 r., to stanie się on obowiązkowy dopiero wraz z nowym prawodawstwem.

4.9 EKES przypomina w końcu, że w przypadku omawianych zderzeń wyróżniamy dwie kategorie uszkodzeń ciała: te, które powstają w wyniku „pierwotnego” uderzenia pieszego lub rowerzysty w przednią część pojazdu i te powstałe w wyniku „wtórnego” uderzenia o nawierzchnię drogi, na którą pieszy jest często odrzucany. Należy w każdym razie podkreślić, że nadzieja na ochronienie pieszego przy uderzeniu pierwotnym, do którego dochodzi przy prędkości przekraczającej 40 km/h jest złudna.

4.10 Powyższe rozważania mają na celu podkreślenie jeszcze raz, że aby rozwiązać nie tylko ten problem, lecz również wiele innych zagadnień związanych z bezpieczeństwem użytkowników dróg, należy przyjąć podejście zintegrowane, które, poza poprawą technologiczną pojazdów samochodowych, powinno obejmować dwa ważne aspekty: zachowanie użytkowników dróg i infrastrukturę — w sprawie których tak instytucje europejskie, jak i państwa członkowskie powinny odgrywać decydującą rolę.

4.11 EKES zauważa w tym miejscu, że Komisja prowadziła i nadal prowadzi liczne działania, takie jak inicjatywy legislacyjne i polityczne, finansowanie udostępniane za pośrednictwem europejskich ramowych programów badań i programu subwencji na rzecz bezpieczeństwa na drogach, a szczególnie inicjatywa na rzecz Europejskiej Karty Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

4.12 Natomiast inne instytucje i państwa członkowskie, acz traktujące poważnie to zagadnienie, nie zawsze wspierają odpowiednio inicjatywy Komisji. Najświeższym tego przykładem jest wniosek Komisji mający na celu podniesienie standardów bezpieczeństwa infrastruktury drogowej<sup>(11)</sup>. Wniosek ten, zdaniem EKES-u niezbędny, by ograniczyć liczbę ofiar na drogach został oceniony przez Parlament Europejski jako zbyt nakazowy, w związku z czym — w imię zasady pomocniczości — usunięto zeń najdalej idące postanowienia wiążące. Również w tym wypadku — z zastrzeżeniem mało prawdopodobnych zmian w czasie głosowania na sesji plenarnej — Parlament pozostawia sprawę do decyzji państw członkowskich.

<sup>(8)</sup> Opinia Dz.U. C 118 z 30.4.2004.

<sup>(9)</sup> SEC(2007) 1244: ocena wpływu załączona do wniosku dotyczącego rozporządzenia.

<sup>(10)</sup> Okres konieczny dla przemysłu, aby wdrożyć wszystkie nowe wymogi zakładające zmiany konstrukcyjne w pojeździe.

<sup>(11)</sup> COM(2006) 569.

4.13 Jeśli chodzi o pierwszy wspomniany wyżej aspekt, czyli o zachowanie użytkowników dróg, to wypada zaznaczyć, że o ile wypadki często przypisuje się nieostrożności kierowców, to równie często piesi i rowerzyści zachowują się w niewłaściwy sposób, to znaczy nie przestrzegają podstawowych zasad kodeksu drogowego, a czasem zwykłego zdrowego rozsądku. Edukacja i informacja w tej dziedzinie powinny być szerzone na poziomie szkół podstawowych, lecz również poprzez regularnie organizowane kampanie podnoszące świadomość, których celem byłoby, by wszyscy użytkownicy dróg zachowywali się właściwie. Równie ważne jest przewidzenie surowych kar za niebezpieczne zachowanie dla wszystkich użytkowników dróg.

4.14 Kolejnym istotnym aspektem bezpieczeństwa drogowego jest infrastruktura, w szczególności w miastach, gdzie odnotowujemy 80 % wszystkich śmiertelnych wypadków pieszych i rowerzystów. Fizyczne oddzielenie użytkowników

dróg, za każdym razem, gdy jest to możliwe, jest najskuteczniejszym sposobem unikania kontaktu między pojazdami samochodowymi, pieszymi i rowerzystami. W tym kontekście prace mające na celu wykonanie chronionych przejść dla pieszych, kładek, ścieżek rowerowych, oświetlenia oraz odpowiedniej nawierzchni, wyraźnej i w miarę możliwości jednakowej we wszystkich państwach członkowskich sygnalizacji itd. przyczynią się do zmniejszenia liczby wypadków, lecz również do stworzenia bardziej przyjaznego dla osób niepełnosprawnych środowiska miejskiego.

4.15 Rozwój inicjatyw tego typu poprawi bezpieczeństwo i jakość życia w miastach. Elementy te zasługują więc na przypomnienie ich we wszystkich wnioskach Komisji, także w tych, które — jak badany wniosek — dotyczą jedynie technicznych aspektów pojazdów samochodowych.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych i silników w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów ciężarowych o dużej ładowności (Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i obsługi technicznej pojazdów**

COM(2007) 851 wersja ostateczna — 2007/0295 (COD)

(2008/C 211/03)

Dnia 30 stycznia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych i silników w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów ciężarowych o dużej ładowności (Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i obsługi technicznej pojazdów.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Virgilio RANOCCHIARI.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 142 głosami za — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zwiększenie zapotrzebowania na mobilność, wzrost udziału pojazdów prywatnych w ruchu drogowym, problemy związane z natężeniem ruchu przede wszystkim, ale nie wyłącznie, na obszarach miejskich — to wszystko spowodowało, że ruch drogowy jest jednym z sektorów będących przedmiotem szczególnej uwagi pod względem oceny wpływu na środowisko naturalne. W taką perspektywę wpisuje się również wniosek Komisji mający na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza pochodzących z pojazdów ciężarowych o dużej ładowności.

1.2 EKES popiera wniosek i ocenia, że jest on odpowiedni, jeżeli chodzi zarówno o oczekiwane skutki, jak i o harmono-

gram wdrażania, biorąc pod uwagę wymogi związane z ochroną środowiska i czas potrzebny na dostosowanie się przez branżę przemysłową.

1.3 EKES zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że rozporządzenie będące przedmiotem niniejszej opinii stanowi znaczny krok naprzód w kierunku stopniowej harmonizacji poziomu emisji w skali światowej.

1.4 Komitet uznaje, że wybrano odpowiedni i szczególnie wskazany instrument prawny, tzn. rozporządzenie, gdyż gwarantuje ono określone terminy i sposoby wykonania we wszystkich państwach członkowskich, co jest szczególnie istotne dla prawodawstwa zawierającego dużo danych technicznych.

1.5 Komitet popiera w pełni prawo niezależnych podmiotów do swobodnego dostępu do informacji w sprawie naprawy pojazdów. Wyraża natomiast, że względów przedstawionych niżej, wątpliwości co do decyzji o zastosowaniu przewidzianego dla samochodów osobowych standardu OASIS również w odniesieniu do samochodów ciężarowych o dużej ładowności.

1.6 EKES wyraża nadzieję, że w celu rozwiania tych wątpliwości Komisja przeprowadzi dalsze analizy w poszukiwaniu alternatywnych rozwiązań, które mogłyby przynieść przypuszczalnie takie same korzyści jak system OASIS, ale których wdrożenie byłoby prostsze i mniej kosztowne dla użytkowników.

1.7 EKES pragnie raz jeszcze podkreślić, że w ramach polityki Komisji na rzecz ograniczenia emisji zanieczyszczeń celowe byłoby wsparcie wprowadzania pojazdów na paliwa alternatywne, które emitują mniej tlenu azotu i stałych cząstek, i że należałoby zapewnić, iż w tekście przyszłego rozporządzenia zawarte zostanie pojęcie jakości paliw.

1.8 Na koniec Komitet uznaje za niecelowe wprowadzenie obowiązku pomiaru emisji CO<sub>2</sub> w przepisach, które powinny dotyczyć tylko emisji zanieczyszczeń. EKES obawia się bowiem, że złożoność i specyfika problemu, który oddziałuje w dużym stopniu na konkurencyjność, może wywołać dyskusję, która zakłóci harmonogram procedury legislacyjnej i opóźni oczekiwane skutki rozporządzenia. EKES sugeruje zatem, by zagadnienie emisji CO<sub>2</sub> zostało podjęte w rozporządzeniu *ad hoc*, kiedy dostępne będą dane bardziej wiarygodne od tych, którymi dysponujemy obecnie.

## 2. Wstęp

2.1 Chociaż w ostatnim dziesięcioleciu jakość powietrza się poprawiła, to jest ona wciąż poważnym problemem dla całej Unii Europejskiej, przede wszystkim na obszarach miejskich i w gęsto zaludnionych regionach.

2.2 W 2020 r. Unia Europejska będzie nadal daleka od osiągnięcia celów szóstego programu działań w zakresie środowiska naturalnego. Spośród różnych form zanieczyszczenia cząstki stałe są dla środowiska naukowego coraz bardziej niepokojące: wniosek dotyczący rozporządzenia będący przedmiotem niniejszej opinii ma na celu poprawienie jakości powietrza, bez wywierania negatywnego wpływu na konkurencyjność przemysłu i swobodny przepływ towarów.

2.3 Nowa norma Euro 6 — tak jak stwierdził wiceprzewodniczący Verheugen — będzie również stanowić krok w kierunku całościowej harmonizacji przepisów w zakresie emisji, gdyż

przewiduje ona wartości graniczne podobne do przewidzianych przez kraje pozaeuropejskie, na przykład Stany Zjednoczone.

2.4 Pył, z którego składają się cząstki stałe, będący częściowo pochodzenia naturalnego, a częściowo powstający w wyniku działalności ludzkiej, szczególnie w trakcie procesów spalania, ma złożony i różnorodny skład zarówno z chemicznego punktu widzenia, jak i z punktu widzenia wielkości.

2.5 Należy przypomnieć, że chociaż przypadki intensywnego zanieczyszczenia pyłami drobnocząsteczkowymi są często związane z wpływem człowieka, to zdarzają się one również daleko od gęsto zaludnionych obszarów w wyniku zjawisk naturalnych, których wystąpieniu sprzyjają szczególne warunki meteorologiczne oraz topografia danego obszaru. Co więcej, wpływ procentowy różnych źródeł emisji może się znacznie różnić w zależności od obszaru: Europejska Agencja Ochrony Środowiska (EEA) ocenia, że w UE-15 26 % całkowitych emisji związanych z działalnością ludzką spowodowanych jest transportem drogowym.

2.6 Fakt ten potwierdza ponownie, że problem związany z emisjami i substancjami zanieczyszczającymi powinien być zawsze oceniany z całościowego punktu widzenia i w ramach zintegrowanego podejścia.

2.7 Patrząc z tej perspektywy, Komitet docenia fakt, że Komisja sporządziła swój wniosek w kontekście programu „Czyste powietrze dla Europy” (CAFE<sup>(1)</sup>), który dostarczył podstawy technicznej do opracowania strategii tematycznej w zakresie zanieczyszczenia powietrza.

2.8 Komitet docenia również podejście dwustopniowe („split-level approach”) przyjęte przez Komisję w celu zajęcia się tym zagadnieniem. Zaproponowane rozporządzenie ustanawia w istocie podstawowe zasady nowych przepisów, które zostaną przyjęte zgodnie z procedurą współdecyzji. Wymogi techniczne dotyczące wprowadzenia w życie tych postanowień zostaną przedstawione w innym rozporządzeniu, które zostanie przyjęte przez Komisję we współpracy z komitetem regulacyjnym w celu dostosowania do postępu technicznego, zgodnie z procedurą komitologii.

## 3. Wniosek Komisji

3.1 Komisja zamierzała wyznaczyć środki potrzebne do osiągnięcia pożądanego poziomu jakości powietrza. Norma Euro 6 jest istotnym narzędziem zmniejszenia emisji gazowych (takich jak tlenki azotu-NO<sub>x</sub> i węglowodory-HC) oraz cząstek stałych.

<sup>(1)</sup> CAFE (Czyste powietrze dla Europy — „Clean Air for Europe”). Jest to program, którego uruchomienie ogłoszono w komunikacie COM(2001) 245 wersja ostateczna i który ma na celu opracowanie strategii pozwalającej na ocenę dyrektyw dotyczących jakości powietrza i skuteczności programów realizowanych w państwach członkowskich, zagwarantowanie stałego kontrolowania jakości powietrza oraz wsparcie informowania ludności, a także przyczynienie się do przeglądu i uaktualnienia norm emisji, jak również do opracowania nowych systemów kontroli i modelowania.



3.2 Zaproponowane rozporządzenie dotyczy pojazdów kategorii  $M_1$ ,  $M_2$ ,  $N_1$  i  $N_2$  określonych w załączniku II do dyrektywy 2007/46/WE, o masie odniesienia przekraczającej 2 610 kg, i wszystkich pojazdów silnikowych kategorii  $M_3$  i  $N_3$ , określonych w tym załączniku. Na wniosek producenta nie stosuje się ono natomiast do pojazdów kategorii  $M_1$ ,  $M_2$ ,  $N_1$  i  $N_2$  o masie odniesienia poniżej lub równej 2 840 kg, homologowanych zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 715/2007 <sup>(2)</sup>.

3.3 W porównaniu z Euro 5 (obowiązującym w wypadku nowych rejestracji od 1 października 2008 r.), nowe zaproponowane wartości graniczne emisji spalin z rury wydechowej (Euro 6) wiążą się z ograniczeniem o 80 % emisji tlenków azotu i o 66 % cząstek stałych. Dopuszczalny poziom emisji będzie zatem dostosowany do poziomu przewidzianego w tym samym okresie w USA. Rozporządzenie przewiduje ponadto wprowadzenie wartości granicznej w odniesieniu do liczby emitowanych cząstek stałych, kiedy opracowana zostanie odpowiednia metoda pomiaru.

3.4 Zaproponowane rozporządzenie ustanawia wartości graniczne na podstawie obecnych cykli badań, lecz przewiduje wprowadzenie ogólnosiwiatowych, zharmonizowanych cykli (WHDC), kiedy możliwe będzie skorelowanie emisji mierzonych przy pomocy obecnych cykli z emisjami mierzonymi przy pomocy zharmonizowanych cykli.

3.5 W stosunku do obecnie obowiązujących przepisów, rozporządzenie przedłuża okres eksploatacji pojazdów zgodnie z trwałością urządzeń kontrolujących emisję zanieczyszczeń oraz zgodnością eksploatacji.

3.6 W związku z tym definicje okresu eksploatacji dla różnych kategorii pojazdów zostaną poszerzone w następujący sposób:

- a. 160 000 km lub pięć lat, zależnie od tego, co nastąpi wcześniej, w przypadku silników zamontowanych w pojazdach kategorii  $M_1$ ,  $N_1$  oraz  $M_2$ ;
- b. 300 000 km lub sześć lat, zależnie od tego, co nastąpi wcześniej, w przypadku silników zamontowanych w pojazdach kategorii  $N_2$ ,  $N_3$  o technicznie dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 16 ton oraz  $M_3$  klasy I, klasy II, klasy A, klasy B o technicznie dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 7,5 tony;
- c. 700 000 km lub siedem lat, zależnie od tego, co nastąpi wcześniej, w przypadku silników zamontowanych w pojazdach kategorii  $N_3$  o technicznie dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 16 ton oraz  $M_3$  klasy III i klasy B o technicznie dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 7,5 tony.

<sup>(2)</sup> Pojazdy kategorii N posiadają przynajmniej cztery koła i są przeznaczone do transportu towarów. Pojazdy te dzielą się na trzy klasy —  $N_1$ ,  $N_2$  i  $N_3$  — w zależności od ich maksymalnej masy:  $N_1 < 3\,500$  kg;  $N_2 < 12\,000$  kg;  $N_3 > 12\,000$  kg. Klasa  $N_1$  dzieli się na trzy podklasy — NI, NII, NIII — które również określa się według masy. Kategoria M składa się z pojazdów posiadających co najmniej cztery koła i przeznaczonych do transportu pasażerów. Pojazdy te dzielą się na trzy klasy ( $M_1$ ,  $M_2$ ,  $M_3$ ) w zależności od liczby miejsc i maksymalnej masy:  $M_1 < 9$  miejsc;  $M_2 > 9$  miejsc i  $< 5\,000$  kg;  $M_3 > 9$  miejsc i  $> 5\,000$  kg.

3.7 Omawiane rozporządzenie przewiduje, że Komisja wyda dodatkowe rozporządzenie wykonawcze, którego postanowienia będą obejmować:

- emisję spalin z rury wydechowej, w tym cykle badań, emisję poza cyklem testowania, liczbę cząstek stałych, zanieczyszczenia na biegu jałowym, zadymienie spalin i prawidłowe działanie oraz regenerację urządzeń kontrolujących emisję zanieczyszczeń;
- emisje zanieczyszczeń ze skrzyni korbowej;
- systemy OBD i ocenę wydajności urządzeń kontrolujących emisję zanieczyszczeń;
- trwałość urządzeń ograniczających emisję zanieczyszczeń, urządzeń kontrolujących emisję zanieczyszczeń przeznaczonych na części zamienne, zgodność w eksploatacji silników i pojazdów, zgodność produkcji i przydatności do ruchu drogowego;
- emisję dwutlenku węgla i zużycie paliwa;
- zapewnianie rozszerzenia homologacji typu;
- wyposażenie badawcze;
- paliwa wzorcowe;
- pomiar mocy silnika;
- przepisy szczegółowe gwarantujące właściwe funkcjonowanie środków kontroli  $NO_x$ ; te środki zagwarantują, że pojazdy wykorzystujące odczynnik do przestrzegania wartości granicznych emisji  $NO_x$ , nie mogą działać bez takiego odczynnika.

3.8 Rozporządzenie przewiduje ponadto, że niezależnym podmiotom zostaje przyznany nieograniczony i znormalizowany dostęp do informacji dotyczących pokładowej instalacji diagnostycznej (OBD) oraz do informacji dotyczących naprawy i obsługi technicznej pojazdów <sup>(3)</sup>. Powołując się na inne, bardziej szczegółowe rozporządzenie, przewiduje się ponadto wymóg udostępniania na stronach internetowych informacji dotyczących diagnostyki pokładowej oraz naprawy i obsługi technicznej pojazdów, w standardowym formacie opracowanym przez komitet techniczny zainteresowanych stron (tzw. „standard OASIS” <sup>(4)</sup>).

3.9 Wartości graniczne normy Euro 6 przewidziane przez rozporządzenie zostaną wprowadzone w terminie:

- do 1 kwietnia 2013 r. dla nowych homologacji,
- do 1 października 2014 r. dla nowych rejestracji.

<sup>(3)</sup> Przez „informacje dotyczące naprawy i obsługi technicznej pojazdów” rozumie się wszelkie informacje dotyczące diagnostyki, obsługi, sprawdzenia, okresowego przeglądu, naprawy, przeprogramowania lub przeinstalowania oprogramowania pojazdu, które producent przekazuje autoryzowanym sieciom sprzedaży i autoryzowanym stacjom obsługi, w tym wszelkie zmiany i informacje uzupełniające do powyższych. Obejmują one wszelkie dane niezbędne do montażu części lub wyposażenia pojazdów.

<sup>(4)</sup> Organizacja OASIS — Organization for the Advancement of Structured Information Standards.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Pomimo znacznego nasilenia się ruchu samochodowego w ostatnim dziesięcioleciu jakość powietrza się polepszyła. Niemniej jednak cała UE jest jeszcze daleka od rozwiązania problemu zanieczyszczenia powietrza, przede wszystkim na obszarach miejskich i w gęsto zaludnionych regionach. Komitet przyjmuje zatem z zadowoleniem propozycję Komisji, by ustanowić zharmonizowane normy produkcji pojazdów silnikowych w celu zagwarantowania sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego i jednocześnie wysokiego stopnia ochrony środowiska naturalnego.

4.2 Wartości graniczne normy Euro 4 dla pojazdów ciężarowych i autobusów obowiązują od 9 listopada 2006 r., a wartości graniczne normy Euro 5 w odniesieniu do nowych homologacji stosowane będą od 1 października 2008 r. Komitet uważa zatem, że zaproponowane terminy wykonania nowego rozporządzenia są odpowiednie.

4.3 Ze względu na to, że wniosek nie dotyczy kwestii leżących wyłącznie w kompetencji Wspólnoty, Komitet popiera zastosowanie zasady pomocniczości. Zgadza się on niemniej z punktem widzenia Komisji, która dbając o uniknięcie barier dla jednolitego rynku i mając świadomość transgranicznych następstw zanieczyszczenia powietrza, uważa, że celów wniosku nie można osiągnąć z inicjatywy samych państw członkowskich, lecz że konieczne są wiążące środki uzgodnione na szczeblu europejskim.

4.4 Komitet popiera ponadto wybór rozporządzenia jako instrumentu prawnego, gdyż gwarantuje ono określone terminy i sposoby wykonania we wszystkich państwach członkowskich, co jest szczególnie istotne dla prawodawstwa zawierającego dużo danych technicznych.

4.5 Komitet zgadza się ze stwierdzeniami zawartymi w punkcie 5 wprowadzenia do wniosku dotyczącego rozporządzenia, który mówi: „osiągnięcie europejskich celów w zakresie jakości powietrza wymaga nieustannych wysiłków na rzecz redukcji emisji zanieczyszczeń z pojazdów. Z tego względu przemysł musi otrzymać jasne informacje na temat przyszłych wartości granicznych emisji zanieczyszczeń”; oraz z uwagą zawartą w następnym punkcie 6: „Ustalenie na wczesnym etapie wartości granicznych emisji tlenków azotu powinno zapewnić producentom pojazdów długoterminowe bezpieczeństwo planistyczne w całej Europie”.

4.6 Komitet zgadza się ponadto z Komisją co do tego, że przy ustalaniu norm emisji zanieczyszczeń należy uwzględnić konsekwencje dla konkurencyjności rynków i producentów, bezpośrednie i pośrednie koszty ponoszone przez przedsiębiorców oraz rosnące korzyści z innowacyjnych rozwiązań, poprawy jakości powietrza, zmniejszenia kosztów ochrony zdrowia i rosnącej średniej długości życia.

4.7 Komitet popiera w pełni prawo niezależnych podmiotów do swobodnego dostępu do informacji w sprawie naprawy pojazdów. Wyraża natomiast wątpliwości co do decyzji o zastosowaniu standardu OASIS przewidzianego dla samochodów osobowych również w odniesieniu do samochodów ciężarowych o dużej ładowności.

4.7.1 Pojazdy z bardzo dużych serii nie są bowiem objęte rozporządzeniem, które stosowane jest do pojazdów użytkowych o masie przekraczającej 2 610 kg. Pojazdy użytkowe produkowane są w dużej liczbie wersji i wariantów, co utrudnia próby wprowadzenia standardów w zakresie informacji i zwiększa ich koszt w stosunku do realnych korzyści, jakie można by osiągnąć. Trzeba również uwzględnić fakt, że niewiele przedsiębiorstw przeprowadza naprawę samochodów ciężarowych i że specjalizują się one w określonych markach. Zastosowanie systemu OASIS do przedsiębiorstw przeprowadzających naprawę samochodów ciężarowych o dużej ładowności, z których prawie wszystkie to MSP, oznaczałoby obciążenie ich znacznymi obciążeniami finansowymi i organizacyjnymi w celu zainstalowania nowego systemu i zarządzania nim: obciążenia te byłyby niewspółmierne do spodziewanych korzyści dla użytkowników tego systemu.

4.7.2 W świetle powyższych uwag Komitet proponuje zatem Komisji przeprowadzenie oceny oddziaływania, która analizowałaby koszty i korzyści wynikające z zastosowania OASIS w porównaniu z innymi możliwymi rozwiązaniami, prostszymi i mniej kosztownymi.

4.8 Komitet powtarza ponownie — tak jak podkreślał już w przeszłości w odniesieniu do innych wniosków Komisji — że stosowne byłoby wsparcie wprowadzania pojazdów na paliwa alternatywne, które emitują mniej tlenu azotu i stałych cząstek. Zgadza się zatem co do potrzeby wprowadzenia wartości granicznych emisji węglowodorów, węglowodorów niemetanowych i metanu.

4.9 Komitet ma nadzieję, że dla potrzeb procedury badawczej, która stanowi podstawę rozporządzenia w sprawie homologacji typu WE w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń, Komisja przyjmie możliwie najszybciej ogólnościowe, zharmonizowane cykle jezdne.

4.10 Rozporządzenie przewiduje również pomiar zużycia paliwa i emisji dwutlenku węgla, a zatem w tym względzie odchodzi w pewnym stopniu od swego zadeklarowanego celu, którym jest ograniczenie zanieczyszczeń powietrza.

4.10.1 Dane wykorzystywane przy takich pomiarach pochodziłyby z badań silnika na hamowni, które w istocie nie są jednakże reprezentatywne dla pomiarów dotyczących pojazdu. Jak wiadomo, efektywność energetyczna pojazdu zależy od różnych aspektów, a silnik jest jedynie jednym z istotnych elementów (napęd, aerodynamika, opór toczenia, części pomocnicze itp.). Ten sam rodzaj silnika może znaleźć zastosowanie w pojazdach o bardzo różniących się cechach i przeznaczeniu (samochody ciężarowe, pojazdy budowlane, autobusy miejskie itp.).

4.10.2 Nie przez przypadek zatem — Komitet pragnie tutaj przypomnieć — w komunikacie w sprawie strategii na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> (COM(2007) 19 wersja ostateczna) Komisja przewidziała również uwzględnienie pojazdów użytkowych N<sub>1</sub>, następnie jednak porzuciła ten pomysł w trakcie sporządzania odnośnego rozporządzenia (COM(2007) 856 wersja ostateczna), zważywszy na specyfikę tematu i niewystarczalność dostępnych danych.

4.10.3 Komitet przypomina ponadto, że na rynku istnieje silne zapotrzebowanie na ograniczenie zużycia paliwa przez samochody użytkowe (z proporcjonalnym ograniczeniem emisji CO<sub>2</sub>), gdyż w wielu wypadkach paliwo stanowi największą pozycję w kosztach operacyjnych transportu. To konkurencja skłania więc producentów pojazdów do opracowywania najbardziej zaawansowanych rozwiązań pod względem zużycia, a zatem również emisji dwutlenku węgla.

4.10.4 Co się tyczy pomiaru emisji CO<sub>2</sub>, Komitet podkreśla inny istotny fakt: jeżeli dane dotyczące zużycia paliwa i CO<sub>2</sub> pochodzące jedynie z badań silnika, zostałyby wykorzystane do stworzenia ewentualnych zachęt lub podatków, to mogłoby to wywołać irracjonalne zakłócenia rynku.

4.10.5 W związku z powyższym EKES potwierdza swoją zgodę co do tego, że należy jak najszybciej opracować przepisy również w zakresie emisji CO<sub>2</sub> pochodzących z pojazdów ciężarowych o dużej ładowności, uważa jednak, że stosowniej byłoby podjąć i dogłębnie zbadać to zagadnienie w ramach osobnego, konkretnego wniosku, m.in. dlatego, by uniknąć ryzyka konfliktowej debaty, która mogłaby opóźnić przyjęcie omawianego rozporządzenia.

4.11 Mając na względzie niechęć rynku do nabywania bardziej ekologicznych pojazdów z uwagi na ich nieuchronnie wyższą cenę, Komitet jest przychylnie nastawiony do możliwości stworzenia zachęt finansowych do ich nabywania i opowiada się za tym, żeby państwa członkowskie mogły za pomocą różnych systemów zachęt przyspieszyć wprowadzanie na rynek pojazdów, które odpowiadają wymogom ustalonym na szczęblu wspólnotowym.

4.12 Komitet popiera oczywiście propozycję, by państwa członkowskie ustanawiały normy dotyczące kar za nieprzestrzeganie omawianego rozporządzenia i by takie kary były skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.

4.13 Komitet uważa, że terminy wykonania rozporządzenia zaproponowane przez Komisję (1 kwietnia 2013 r. dla nowych homologacji i 1 października 2014 r. dla nowych rejestracji) są odpowiednie. Pięcioletni okres stabilności między jednym poziomem emisji a następnym jest wystarczający, by umożliwić przedsiębiorstwom uzyskanie zwrotu od dokonanych inwestycji w celu wprowadzenia na rynek nowych rozwiązań.

4.14 Komitet zgadza się z propozycją Komisji, by na wniosek producenta nie stosować nowego rozporządzenia do pojazdów kategorii M<sub>1</sub>, M<sub>2</sub>, N<sub>1</sub> i N<sub>2</sub> o masie odniesienia poniżej lub równej 2 840 kg, homologowanych zgodnie z rozporządzeniem

(WE) nr 715/2007. Innymi słowy Komitet popiera fakt, że w wypadku pojazdów o masie bliskiej wyznaczonej granicy dopuszcza się pewien stopień elastyczności w zakresie homologacji, tak by móc bardziej skutecznie odpowiedzieć na różne potrzeby klientów również w odniesieniu do „kompromisu” między zużyciem, przebiegiem a emisją zanieczyszczeń.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet zgadza się z zaproponowanymi wartościami granicznymi emisji. Wartości te zostały ujęte w scenariuszu A <sup>(5)</sup> rozważanym przez Komisję i przyjętym z zadowoleniem przez większość zainteresowanych stron zaangażowanych w proces konsultacji.

5.2 Niemniej jednak Komitet uważa, że powinien ponownie poruszyć problem odwrotnego stosunku między emisją NO<sub>x</sub> a CO<sub>2</sub>. Ze względu na to, że ograniczenie obu jest istotnym celem ekologicznym, zasadnicze znaczenie ma zrównoważenie wartości granicznej tlenków azotu, tak by nie przyczyniać się do wzrostu emisji dwutlenku węgla. Oczekiwane ograniczenie emisji NO<sub>x</sub> spowoduje bowiem wzrost CO<sub>2</sub> od 2 % do 3 %. Komisja twierdzi, na podstawie badań zrealizowanych w USA w 2001 r., że w momencie zastosowania rozporządzenia przewidywany obecnie wzrost nie wystąpi dzięki rozwojowi technologii silników. EKES pozwala sobie jednak zasugerować, że potrzebna byłaby aktualizacja tych badań, tak by dysponować bardziej sprawdzonymi danymi na temat wpływu proponowanych ograniczeń emisji NO<sub>x</sub> zużycie paliwa i na wynikającą z niego emisję CO<sub>2</sub>.

5.3 Jak wspomniano, Komitet popiera równoległe „podejście dwustopniowe”, które ogranicza proces współdecyzji do elementów o większym znaczeniu politycznym, a środki wykonawcze i szczegóły techniczne powierza komitologii.

5.4 Jednakże Komitet podkreśla, że wiele środków powierzonych komitetowi regulacyjnemu (pokładowa instalacja diagnostyczna, liczba cząstek stałych, systemy perswazji wobec kierowców w wypadku zastosowania odczynnika itp.) jest ogromnie złożonych i wywiera duży wpływ na technologię pojazdów. Komitet zaleca zatem, by wszystkie te aspekty zostały wprowadzone na tym samym etapie wraz z wartościami granicznymi Euro 6 i by — analogicznie do tego, co stwierdzono w odniesieniu do omawianego rozporządzenia — zapewniono odpowiedni okres czasu między wejściem w życie a wykonaniem w celu zagwarantowania przedsiębiorstwom czasu na rozwój.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(5)</sup> Ocena oddziaływania, pkt 6.6.2: „Euro VI emission limit value sub-options”.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie konstrukcji zabezpieczających przy przewróceniu w kołowych ciągnikach rolniczych lub leśnych (próba statyczna) (wersja ujednolicona)**

COM(2008) 25 wersja ostateczna — 2008/0008 (COD)

(2008/C 211/04)

Dnia 7 marca 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie konstrukcji zabezpieczających przy przewróceniu w kołowych ciągnikach rolniczych lub leśnych (próba statyczna) (wersja ujednolicona)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 kwietnia 2008 r.) Komitet 143 głosami — 6 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku wspólnej polityki energetycznej”**

(2008/C 211/05)

Dnia 27 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

„W kierunku wspólnej polityki energetycznej”.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 23 kwietnia 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 173 głosami za — 13 osób wstrzymało się od głosu — przyjęła następującą opinię.

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Kwestia dostaw energii, dywersyfikacji źródeł energii i rozwoju odnawialnych źródeł energii będzie miała zasadnicze znaczenie dla przyszłości Europy i równowagi na świecie i dla wysiłków na rzecz ograniczenia zmian klimatu.

1.2 EKES uważa, że Unia Europejska stwarza odpowiednie ramy do wywierania nacisku w światowej konfrontacji wynikającej z wyścigu po zasoby energetyczne i do ograniczania zmian klimatu ze względu na niezbędną masę krytyczną pozwalającą

osiągnąć realne wpływy polityczne w negocjacjach międzynarodowych.

1.3 Komitet z zadowoleniem zapoznał się z wprowadzeniem do poświęconego energii tytułu XXVI traktatu lizbońskiego, który wzmocni podstawy prawne działania Unii Europejskiej w tej dziedzinie.

1.4 EKES podkreśla zasadnicze znaczenie badań i rozwoju w obszarze zrównoważonej energetyki i ochrony środowiska oraz prawidłowego przydziału środków. Należy z rozważą przeanalizować wspieranie źródeł energii oraz technologii zmniejszania

zużycia energii i ograniczania emisji, w przypadku których — jak można się spodziewać — niemożliwie będzie osiągnięcie równowagi ekonomicznej, tak aby nie marnować środków publicznych poprzez dotowanie technologii bez przyszłości. Warto natomiast przekazywać środki na badania dotyczące technik uznanych przez środowisko naukowe za obiecujące. Należą do nich techniki umożliwiające na przykład ograniczanie emisji lub wychwytywanie gazów cieplarnianych, dotyczące efektywności energetycznej, czystego węgla, napędu elektrycznego i innych alternatywnych rodzajów napędu pojazdów, ogniw paliwowych, energii słonecznej, efektywności energetycznej odzysku odpadów, syntezy jądrowej, utylizacji odpadów jądrowych itp.

1.5 Komitet kładzie również nacisk na znaczenie efektywności energetycznej urządzeń i budynków.

1.6 Uważa, że należy ustanowić prawdziwą politykę zakupu energii na szczeblu europejskim, aby stawiać czoła naciskom producentów, którzy bywają w wysokim stopniu zorganizowani, i zaleca europejską koordynację polityki energetycznej i stanowisk w organizacjach międzynarodowych, takich jak WTO, ONZ, NATO i OECD.

1.7 Podkreśla znaczenie dywersyfikacji źródeł dostaw i zaleca konstruktywne, choć ostrożne podejście do partnerstwa z Rosją oraz republikami kaukaskimi i środkowoazjatyckimi.

1.8 Komitet podkreśla, że stosowne byłoby rozważenie możliwości ponownego uruchomienia programów energii jądrowej w krajach, w których istnieje konsens w tej sprawie, a także zintensyfikowanie badań w dziedzinie przetwarzania odpadów. Zachęca także do rozwijania badań nad syntezą jądrową w ramach 7. programu ramowego badań Euratomu oraz poprzez inicjatywę ITER.

1.9 W jego opinii konieczne jest zwiększenie współpracy i koordynacji w dziedzinie polityki energetycznej, reprezentacji i działalności w organizacjach międzynarodowych, rozwijanie polityki sąsiedztwa w dziedzinie energii oraz docelowe przewidzenie ewentualnego ustanowienia wspólnej polityki energetycznej, w razie potrzeby w oparciu o własne instytucje. Jest zdania, że szybki rozwój rynku energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich państwach członkowskich świadczy o zainteresowaniu nią wśród obywateli. Zważywszy, że sytuacja ta zbiega się w czasie z nową wspólną polityką wprowadzoną traktatem z Lizbony, może to mieć strategiczne znaczenie dla przyjęcia i rozwoju wspomnianej polityki.

## 2. Wprowadzenie: racja bytu europejskiej polityki energetycznej

### 2.1 Trudna sytuacja geostrategiczna

2.1.1 Międzynarodowa Agencja Energii przewiduje, że do 2030 r. światowy popyt na energię wzrośnie o 55 %.

2.1.2 Unia Europejska jest w dużej mierze uzależniona od kopalnych paliw stałych, produktów naftowych i gazu ziemnego, a w najbliższych latach zależność ta najprawdopodobniej jeszcze

wzrośnie. Zważywszy, że 80 % jej zużycia stanowią paliwa kopalne, do 2030 r. spodziewany jest wzrost przywozu energii w Unii z 50 % do 70 %.

2.1.3 Stwierdzone złoża ropy powinny zmniejszać się od 2050 r., jednakże inne nieeksploatowane obecnie zasoby staną się w przyszłości zdadne do eksploatacji z ekonomicznego punktu widzenia ze względu na rosnący popyt i postęp techniczny.

2.1.4 Wykorzystywanie innych źródeł energii jest nieuniknione, niemniej taka transformacja będzie trudna do realizacji. Jednak tego rodzaju zmiany występowały już kiedyś wcześniej, w szczególności w XIX wieku, kiedy paliwa pochodzące z biomasy (przede wszystkim drewno) zostały zastąpione węglem, a następnie ropą. Należy jednak pamiętać, że dzisiaj nie dysponujemy jeszcze środkami pozwalającymi wykorzystywać energię odnawialną w dostatecznej ilości, aby zaistniał proces podobny do tego, który wystąpił w XIX wieku.

2.1.5 Trudności wynikają z wielu czynników: gęstości energetycznej, powierzchni niezbędnych do produkcji biopaliw (kosztem innego rodzaju działalności, w szczególności rolnictwa), braku ciągłości i przewidywalności przepływów (wiatru, energii słonecznej, pływów morskich), które wymagają skrupulatnego planowania zdolności magazynowania, oraz geograficznego rozmieszczenia odnawialnych źródeł energii. W odniesieniu do energii jądrowej światowy przemysł jądrowy nie będzie w stanie pokryć zapotrzebowania nawet przy założeniu, że będziemy prowadzić bardzo ambitną politykę renowacji i budowy elektrowni jądrowych.

2.1.6 Europa znajduje się w sytuacji dużej zależności energetycznej. Obecnie import pokrywa 50 % zapotrzebowania na energię, a w 2030 r. proporcja ta powinna wzrosnąć do 70 %. Zależność Europy wynosić więc będzie 90 % w przypadku ropy i 70 % w przypadku gazu.

2.1.7 W marcu 2006 r. Rada Europejska przedstawiła niepokojący stan rzeczy, charakteryzujący się:

- trudną sytuacją na rynku gazu i ropy,
- rosnącą zależnością Unii Europejskiej,
- wzrostem i niestabilnością cen energii, które jeszcze się pogłębiły,
- światowym wzrostem zapotrzebowania na energię,
- ryzykiem w dziedzinie bezpieczeństwa dostaw,
- zagrożeniami związanymi ze zmianą klimatu,
- powolnością postępów w dziedzinie efektywności energetycznej i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii,
- koniecznością zwiększenia przejrzystości na rynkach energii i dalszej integracji oraz ściślejszego wzajemnego powiązania krajowych rynków energetycznych w kontekście liberalizacji rynku energii,

— ograniczoną koordynacją działań w sektorze energii w obliczu konieczności przeprowadzenia szeroko zakrojonych inwestycji w infrastrukturę energetyczną.

W odpowiedzi na tę niepokojącą sytuację wysunięte zostały propozycje zawarte w nowym pakiecie energetycznym, będącym niejako reakcją na pojawiające się wyzwania.

2.1.8 Przywódcy europejscy muszą zmierzyć się z podwójnym problemem: po pierwsze ograniczonej dostępności tradycyjnych surowców pierwotnych, a po drugie problematycznej lokalizacji geograficznej zasobów, ponieważ większość z nich znajduje się w krajach o niestabilnej sytuacji politycznej, które mogą je wykorzystać jako środek nacisku na kraje zależne, co miało już miejsce.

## 2.2 Unia Europejska odpowiednią płaszczyznę działania?

2.2.1 Problem dotyczy każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, lecz bez wątpienia rozproszone działania indywidualne osłabiają ich pozycję wobec producentów, którzy często są dobrze zorganizowani.

2.2.2 Państwa członkowskie powinny być zatem zainteresowane wspólnym działaniem i wykorzystaniem Unii Europejskiej jako skutecznego instrumentu do budowania wspólnej polityki energetycznej, której podstawą i celem byłyby lepiej kontrolowane zużycie i dywersyfikacja źródeł dostaw.

2.2.3 Unia Europejska posiada odpowiednią wymiar i dysponuje instrumentami instytucjonalnymi. Jest w stanie opracować politykę transnarodową, koordynować politykę krajową państw członkowskich w tej dziedzinie, narzucić większą spójność europejską w dziedzinie energii i wreszcie prowadzić politykę energetyczną wobec krajów trzecich.

2.2.4 Na koniec należy dodać, że po odrzuceniu projektu Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy i w perspektywie traktatu lizbońskiego, europejska polityka energetyczna mogłaby jednocześnie stworzyć nową dynamikę unifikacji i stanowić konkretny dowód użyteczności Unii Europejskiej.

## 2.3 Pożądana zmiana ram prawnych

2.3.1 Obecnie Unia Europejska nie posiada kompetencji własnych w dziedzinie energii. Nadanie jej takich uprawnień to jedna z ważnych innowacji projektu traktatu lizbońskiego.

2.3.2 To prawda, że w momencie powstawania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Euratom i EWWiS zajmowały się wieloma ówczesnymi kwestiami energetycznymi.

2.3.3 Czy można jednak powiedzieć, że Unia Europejska nie podejmowała żadnych działań w dziedzinie energii?

2.3.4 Z pewnością nie. Po pierwsze opracowała rzeczywistą politykę energetyczną na podstawie art. 308 traktatu WE, a po drugie stworzyła politykę transeuropejskich sieci energetycznych na podstawie art. 154 traktatu WE (zob. decyzja nr 1364/2006/WE). Wreszcie należy pamiętać, że reguły rynku wewnętrznego i konkurencji były stosowane w odniesieniu do rynku energii (dyrektywa 2003/55/WE w sprawie otwarcia rynku gazu, dyrektywa 2003/54/WE w sprawie energii elektrycznej, dyrektywa 90/377/EWG zmieniona dyrektywą 93/87/EWG w sprawie przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej). Pierwsze efekty

otwarcia rynków i kresu monopoli publicznych wywoływały niekiedy niepokój o poziom cen energii, lecz w rzeczywistości stwierdzony gdzieś wzrost cen wynikał przede wszystkim ze wzrostu światowego popytu na ograniczone, a czasami zanikające zasoby.

2.3.5 Należy również wspomnieć o dokumentach Komisji, które nie były propozycjami legislacyjnymi w dosłownym znaczeniu, lecz swego rodzaju zaleceniami: zielonej księdze w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw (z 28 listopada 2000 r.); komunikacie zatytułowanym „Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii” (z 26 czerwca 2002 r.); zielonej księdze w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków z planem działania na lata 2007–2012 (z 19 października 2006 r.) oraz komunikacie w sprawie Globalnego Funduszu Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej (z 6 października 2006 r.).

2.3.6 Unia Europejska niejednokrotnie rozważała zatem kwestie energetyczne, lecz jej działanie opierało się na niezbyt pewnej podstawie prawnej, jaką był art. 308 Traktatu WE zwany klauzulą elastyczności, który stanowi: „Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania”. Unia zajęła się tym problemem także pośrednio, przede wszystkim poprzez stosowanie zasad rynku wewnętrznego, konkurencji i ochrony środowiska naturalnego. Działanie to, przynajmniej z pozoru, miało charakter bardziej techniczny i prawny niż polityczny.

2.3.7 To właśnie dlatego, wobec zasadniczego znaczenia kwestii energetycznej dla życia codziennego Europejczyków oraz życia gospodarczego czy też stabilności na świecie, projekt traktatu lizbońskiego zawiera art. 176 poświęcony energii, który określa cele Unii w tej dziedzinie „z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego” i „w duchu solidarności między państwami członkowskimi”.

2.3.8 Zgodnie z przyszłym traktatem europejska polityka energetyczna ma na celu:

- zapewnienie funkcjonowania rynku energii,
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw,
- wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii,
- wspieranie wzajemnych połączeń pomiędzy sieciami energetycznymi.

2.3.9 Polityka energetyczna będzie leżała w kompetencjach dzielonych, z zasadą większości kwalifikowanej oprócz kwestii podatkowych, które nadal regulowane będą zgodnie z zasadą jednomyślności. Jednakże zgodnie z art. 176a ust. 2 akapit drugi środki przyjmowane do osiągnięcia celów, o których mowa w ust. 1 nowego artykułu, nie naruszają „prawa Państwa Członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”.

2.3.10 Unia Europejska będzie zatem posiadać kompetencje, które stanowią podstawowe narzędzie niezbędne do podejmowania bardziej zdecydowanych i konkretnych działań. Czy będzie to narzędzie wystarczające, czy też konieczne będą dalsze kroki na płaszczyźnie instytucjonalnej? Zanim jednak powstanie to narzędzie, należy określić politykę w dziedzinie energii, która może ewoluować pod wpływem ograniczeń zewnętrznych oraz zmian w sektorze usług i postępu technicznego.

### 3. Jakiej polityki potrzebujemy?

3.1 Dotychczas podstawą europejskiej polityki energetycznej były wymogi ekonomiczne lub rozwój zrównoważony: chęć liberalizacji rynku energii przy pomocy dyrektyw i polityki dotyczącej przemysłu sieciowego, polityka wspierania efektywności energetycznej, polityka wspierania i rozwoju odnawialnych źródeł energii, zwalczanie emisji CO<sub>2</sub> itp.

3.2 W pewnym względzie Unia Europejska, która dotychczas nie posiadała kompetencji własnych w dziedzinie energii, zajmowała się tą kwestią w sposób pośredni przy użyciu reguł funkcjonowania rynku wewnętrznego, konkurencji i ekologii. Było to, przynajmniej pozornie, podejście bardziej techniczne i prawne niż polityczne.

3.3 Nie stanowiło to jednak przeszkody do prowadzenia dość szeroko zakrojonej działalności legislacyjnej i doktrynalnej w dziedzinie energii. Zresztą niedawno (19 września 2007 r.) opublikowany został pakiet propozycji legislacyjnych zmieniających obowiązujące dokumenty (zmiana rozporządzenia w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej, rozporządzenie ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, zmiana rozporządzenia w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego, zmiana dyrektyw dotyczących wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu i energii elektrycznej).

3.4 Jeżeli traktat lizboński zostanie ratyfikowany w obecnym brzmieniu, Unia Europejska będzie mogła zmierzyć się z tą kwestią polityczną o pierwszorzędym znaczeniu w sposób bardziej precyzyjny i bardziej bezpośredni. Niemniej kompetencje prawne nie usuwają wszystkich trudności politycznych, gospodarczych i społecznych. Jak powszechnie wiadomo, na szczeblu krajowym istnieją bardzo różne rozwiązania, zwłaszcza w kwestii energii jądowej. W następstwie nieformalnego szczytu europejskiego w Hampton Court, Rada Europejska określiła podstawy rzeczywistej europejskiej polityki energetycznej, której wyrazem jest nowy pakiet energetyczny opracowany przez DG ds. Energii i DG ds. Środowiska.

3.5 Jak widzieliśmy, Unia Europejska chciała najpierw wykorzystać mechanizmy rynkowe, aby stworzyć konkurencyjny rynek, który byłby skuteczniejszy, i dzięki transeuropejskim sieciom energetycznym doprowadzić do powstania wzajemnie powiązanego rynku.

3.6 Chciała również wspierać efektywność energetyczną, zwłaszcza w sektorach najbardziej energochłonnych: ogrzewanie i klimatyzacja budynków, przemysł wytwórczy i transport.

3.7 Wiadomo, że plan działania na lata 2007-2012 (z października 2006 r.) zawiera ambitny cel osiągnięcia oszczędności w rocznym zużyciu energii na poziomie 20 % do 2020 r., co oznacza oszczędności w zakresie energochłonności rządu 1,5 % rocznie przez cały ten okres.

3.8 Unia kładła również duży nacisk na konieczność rozwijania odnawialnych źródeł energii. Również w tym przypadku cel Unii Europejskiej jest bardzo ambitny, ponieważ do 2020 r. ma zostać osiągnięty poziom 20 % łącznego zużycia energii, a ponadto wytyczony ma zostać minimalny cel obowiązkowy 10 % zużycia biopaliw (mapa drogowa dotycząca odnawialnych źródeł energii z dnia 10 stycznia 2007 r.).

3.9 Tymczasem wymienione rodzaje energii jak dotąd miały wiele wad w porównaniu z kopalnymi źródłami energii: mają mniejszą gęstość energetyczną, zajmują więcej miejsca (na przykład pola ogniw fotowoltaicznych) oraz charakteryzują się niestabilnością produkcji, a przede wszystkim wysokimi kosztami technologicznymi. A zatem, choć różnica kosztów na niekorzyść takich źródeł energii stale maleje, oznacza to, że przestawienie się na tego rodzaju technologie prawdopodobnie będzie procesem stopniowym i długotrwałym, o ile nie zapewni się im znacznie większego wsparcia politycznego i finansowego, oraz że wszystkie nowe źródła energii wymagają rzetelnych analiz oddziaływania (por. *OECD Observer* nr 258/259 z grudnia 2006 r., „21st century energy: some sobering thoughts” Vaclava Smila).

3.10 W dziedzinie energii wykorzystywanej w transporcie Komisja interesowała się w szczególności promowaniem biopaliw oraz ogniwami paliwowymi i technologiami wodorowymi. Jednakże skala planowanej ekspansji biopaliw staje się coraz bardziej problematyczna. Ogniwa paliwowe są natomiast urządzeniami przetwarzania energii o wysokiej sprawności, dzięki którym można znacząco ograniczyć emisję gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń. Niemniej jest mało prawdopodobne, aby odpowiednie rozwiązania technologiczne były szybko dostępne w zastosowaniach komercyjnych.

3.11 Z tego powodu, w ramach 7. ramowego programu badań i wspólnej inicjatywy technicznej zmierzającej do utworzenia partnerstw publiczno-prywatnych, Komisja zaproponowała rozporządzenie w sprawie wspólnego przedsięwzięcia na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych (COM(2007)571 wersja ostateczna) w celu wdrożenia programu badań, rozwoju technologicznego i demonstracji w dziedzinie ogniw paliwowych i technologii wodorowych.

3.12 Aby umożliwić rozwój rynku pojazdów silnikowych napędzanych wodorem, Komisja zaproponowała również rozporządzenie w sprawie homologacji tego rodzaju pojazdów (COM(2007) 593 wersja ostateczna), którego celem jest ujednoczenie norm w państwach członkowskich, aby rozbieżności pomiędzy nimi nie stanowiły przeszkodę dla rozpowszechniania tej technologii.

### 4. Czy takie niezbędne rozwiązania są wystarczające?

4.1 Popyt na energię pochodzenia kopalnego będzie utrzymywał się na wysokim poziomie i nadal będzie miał zasadnicze znaczenie. Dlatego też należy bez wątpienia uwzględnić ten niezaprzeczalny fakt w rozważaniach i zachować realistyczny punkt widzenia w dziedzinie odnawialnych źródeł energii.

4.2 Z tego względu państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny stworzyć skoordynowaną politykę wobec krajów będących producentami paliw kopalnych opartą na „duchu solidarności”, o którym mowa w traktacie lizbońskim. Polityka zakupu byłaby również pożądana, ale dziedziną tą zajmują się głównie międzynarodowe korporacje sektora naftowego.

4.3 Organizacją rynku ropy zajmuje się oficjalnie OPEC. W tych warunkach 27 państw członkowskich razem miałyby większe wpływy niż każde z nich z osobna, tym bardziej że należą do najbardziej rozwiniętych krajów uprzemysłowionych, a zatem największych konsumentów energii. Trzeba pamiętać, że Unia Europejska jest zintegrowanym rynkiem obejmującym prawie pół miliarda konsumentów.

4.4 Taka struktura może posiadać autentyczną siłę polityczną wobec kartelu producentów ropy. W przypadku gazu sytuacja jest inna, gdyż nie występuje tam zjawisko kartelizacji.

4.5 W odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw dywersyfikacja jawi się jako konieczność. W tym względzie Rosję, która jest wielkim narodem europejskim, należy traktować co najmniej tak samo dobrze jak OPEC. Podobnie należałoby rozważyć ustanowienie polityki dostaw w odniesieniu do republik kaukaskich i środkowoazjatyckich.

4.6 Odnosnie do kopalnych źródeł energii wysoce pożądane jest utworzenie alternatywnych sektorów, w szczególności wykorzystujących węgiel. W badaniach nad „czystym węglem” odnotowane zostały znaczące postępy, które powinny jeszcze ulec przyspieszeniu, aby zwiększone wykorzystywanie węgla nie przyczyniło się do wzrostu globalnego ocieplenia. Powinien powstać wielki europejski plan badań i rozwoju w tej dziedzinie, tym bardziej że w Europie występują liczne złoża węgla, którego ceny na rynku światowym są znacznie niższe od cen ropy. Pozostaje jednak niezwykle delikatna kwestia, jaką jest sposób wydobycia węgla. Powszechnie znane są trudne i często niebezpieczne warunki wykonywania zawodu górnik. Należy zatem zwrócić szczególną uwagę na warunki, bezpieczeństwo i higienę pracy w tym sektorze.

4.7 Zużyte opony samochodowe mogłyby również być wykorzystywane jako odnawialne źródło energii, pod warunkiem że emisje powstałe z ich spalania byłyby w całości wychwytywane. Elektrownie wykorzystujące do spalania opony działają w różnych krajach już od kilkudziesięciu lat.

4.8 Techniki magazynowania CO<sub>2</sub> rozwijają się, lecz nadal są drogie, trudne i obciążone ryzykiem wycieku, na przykład w wyniku pęknięć w skale lub wstrząsów tektonicznych, a także zanieczyszczenia głębokich warstw wód gruntowych. W przygotowywanych opiniach EKES-u kwestie te zostaną omówione bardziej szczegółowo.

4.9 Oprócz paliw kopalnych istnieje obfite, wręcz zbyt obfite, lokalne źródło energii w postaci odpadów. W Unii Europejskiej powstają miliardy ton odpadów. Recykling i ponowne wykorzystanie odpadów uznaje się powszechnie za najlepszy z możliwych sposobów ich utylizacji, ponieważ w ten sposób zmniejsza się zapotrzebowanie na wszelkiego rodzaju nowe materiały i unika wytwarzania gazów cieplarnianych związanych z większością form usuwania odpadów. Tam jednak, gdzie nie jest to możliwe, należy z pewnością rozważyć wykorzystanie odpadów jako źródła energii. Również w tej dziedzinie należy wspierać badania i rozwój, które pozwolą osiągnąć lepszą efektywność energetyczną, a jednocześnie maksymalnie ograniczyć emisje gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń.

4.10 Należałoby zmienić prawodawstwo i orzecznictwo w tej kwestii, zważywszy że pozyskiwanie energii jako takie nie jest uznawane. Korzystną zmianę zapoczątkował jednak zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, który omawiany jest obecnie w Parlamencie Europejskim.

4.11 Nieuniknione będzie poruszenie kwestii energii jądrowej. Trudno będzie zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r., nie biorąc pod uwagę kwestii powrotu do programów wykorzystywania elektrowni jądrowych nowej generacji w państwach członkowskich, które postanowiły korzystać z tego źródła energii. Pozostałe państwa członkowskie powinny natomiast rozwijać swoją politykę w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych.

4.12 Niewątpliwie znane są wielkie wyzwania w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania odpadami, związane z rozwojem tego sektora. Czy można jednak go pominąć?

4.13 Wybór źródeł energii wywołuje dyskusje, jednak żadna z nich nie jest tak aż tak zjadła jak polemika pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami energii jądrowej. W Europie występuje bowiem prawdziwy rozłam w tej kwestii, przez co szczególnie wskazane wydaje się pozostawienie państwom członkowskim całkowitej swobody wyboru tego źródła energii.

4.14 Euratom stanowi skuteczne narzędzie w rękach Europy. Powinno ono służyć utrzymaniu przewagi technicznej, zapewnieniu konkurencyjności, zmniejszeniu zależności energetycznej i zwiększeniu wysiłków oraz współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa i nierozprzestrzenienia broni jądrowej. Można by również zastanowić się nad nowymi perspektywami dla niego.

4.15 Badania nad syntezą są jednym z najważniejszych wyzwań. W siódmym ramowym programie badań na Euratom przeznaczono około 2,75 miliarda euro, w tym blisko dwie trzecie tej kwoty na badania nad energią otrzymywaną z syntezy. Należy wspierać i utrzymywać ten priorytet, gdyż opanowanie technologii syntezy znacznie ułatwi gospodarkę odpadami i zdecydowanie skróci okres ich aktywności. Zainicjowanie przedsięwzięcia ITER na obszarze Unii Europejskiej jest dobrze rokującym wydarzeniem.

4.16 W odniesieniu do napędu pojazdów Unia powinna zainteresować się pojazdami o napędzie hybrydowym, energią słoneczną, ogniwami paliwowymi i napędem na sprężone powietrze. Również tutaj widać postępy w badaniach i rozwoju. Francuski inżynier skonstruował bardzo ekonomiczny pojazd, który może osiągnąć prędkość 150 km/h z wykorzystaniem napędu na sprężone powietrze. Jego produkcja powinna rozpocząć się w nadchodzących miesiącach. Znana indyjska firma Tata wykupiła prawa do jego produkcji w Indiach.

4.17 W tym kontekście Komitet przypomina o swoich wcześniejszych zaleceniach dotyczących problematyki zasobów energetycznych Unii Europejskiej, które stanowią podstawę i poparcie stwierdzeń zawartych w niniejszej opinii.



## 5. Instrumenty

5.1 Określenie dziedzin polityki i wybór priorytetów to istotne elementy, niemniej potrzebne są również instrumenty polityczne i prawne, aby je wdrożyć. Czy w tej kwestii postanowienia traktatu lizbońskiego, o ile zostanie ratyfikowany, będą wystarczające, czy też potrzebne będą dalsze rozwiązania?

5.2 Ogłoszenie konieczności kierowania się duchem solidarności pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie energii jest niewątpliwie doskonałym pomysłem, a określenie czterech osi tej polityki jest podejściem nowatorskim, które zasługuje na uznanie, nawet jeżeli osie same w sobie nie są zbyt nowatorskie.

5.3 Niemniej można też stwierdzić, że waga światowych wyzwań energetycznych zasługuje na większe zaangażowanie.

5.4 Czy traktat lizboński nie jest zbyt skromny, nawet zakładając, że wspólna polityka energetyczna wspierana specjalnymi ramami instytucjonalnymi, na podobieństwo tego, czym była EWWiS i czym jest Euratom, nie jest jeszcze obecnie możliwa?

5.5 W światowym wyścigu energetycznym konkurenci mają zasięg kontynentalny. Ramy wspólnotowe nadają państwom członkowskim większe znaczenie, lecz utworzenie specjalnego organu odpowiedzialnego przede wszystkim za „dyplomację” energetyczną, politykę zakupową, określenie i finansowanie ramowych programów badań i rozwoju prawdopodobnie uczyniłoby z Europy czołowego partnera w światowych rozgrywkach energetycznych.

Poszczególne państwa członkowskie nie mogą odgrywać takiej roli.

5.6 Dzisiaj mamy do czynienia z dużą rozbieżnością stanowisk krajowych, co bez wątpienia wynika z faktu, że po pierwszym kryzysie paliwowym z 1973 r. każde państwo członkowskie chciało zapewnić sobie bezpieczeństwo dostaw energii. Liczne są przykłady takiego rozproszenia wysiłków i rozbieżności w podejściu.

5.7 Aby uniknąć ewentualnej rozbieżności stanowisk, która doprowadziłaby do marginalizacji Europy, należy stworzyć wielką europejską politykę energetyczną, ściśle zintegrowaną z polityką dotyczącą zmian klimatu, w zakresie której UE stara się ugruntować swą wiodącą pozycję w negocjacjach międzynarodowych. Na początku powinna ona skupić się na silnej koordynacji w organizacjach międzynarodowych, takich jak WTO, ONZ, NATO, OECD, zawsze wtedy, gdy poruszane są tam kwestie energetyczne. Powinna towarzyszyć jej koordynacja polityki energetycznej państw członkowskich, w szczególności ustanowienie prawdziwej polityki zakupu energii, a także polityki wzajemnych połączeń pomiędzy sieciami opartej nie tylko na zasadzie empiryzmu, lecz również woluntaryzmu. Wreszcie, w odpowiednim czasie, polityka koordynacji, konsultacji i wspólnych projektów mogłaby opierać się na specjalnych instytucjach, aby pomóc Europie w zmierzeniu się z wyzwaniem energetycznym. Czy wystarczy nam na to śmiałości?

Bruksela, 23 kwietnia 2008 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 4.11**

Zmienić:

„Nieuniknione będzie poruszenie kwestii energii jądrowej, którą państwa członkowskie będą musiały rozwiązać w ramach swych własnych kompetencji. Nie można oczekiwać zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r., nie biorąc pod uwagę kwestii powrotu do programów wykorzystywania elektrowni jądrowych nowej generacji.”

Uzasadnienie

Republika Federalna Niemiec, w której działa obecnie 10 elektrowni jądrowych, wprowadziła własny program, który przewiduje obniżenie emisji CO<sub>2</sub> o prawie 40 % do 2020 r. przy jednoczesnym wycofywaniu energii jądrowej. Czy sprawozdawca (i EKES) poddaje w wątpliwość zasadność tego programu?

Wynik głosowania

Za: 46 Przeciw: 103 Wstrzymało się: 27

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie**

- wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej
- wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/55/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu naturalnego
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego

COM(2007) 528 wersja ostateczna — 2007/0195 (COD)

COM(2007) 529 wersja ostateczna — 2007/0196 (COD)

COM(2007) 530 wersja ostateczna — 2007/0197 (COD)

COM(2007) 531 wersja ostateczna — 2007/0198 (COD)

COM(2007) 532 wersja ostateczna — 2007/0199 (COD)

(2008/C 211/06)

Dnia 18 października 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 44 ust. 2 oraz art. 55 i 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/55/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego.

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej.

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Carmelo CEDRONE.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 100 do 4 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

## 1. Wnioski i propozycje

### 1.1 Wnioski

1.1.1 EKES popiera zasadniczo powody przedstawienia trzeciego pakietu w sprawie energii elektrycznej, tematu złożonego i trudnego z punktu widzenia prawnego i ekonomicznego, wzbudzającego różne reakcje i opinie.

1.1.2 EKES uważa, że obecna sytuacja w sektorze energii elektrycznej wymaga zmiany. Po uruchomieniu procesu integracji i liberalizacji znaleźliśmy się w punkcie, w którym musimy dokonać wyboru kierunku dalszych działań. Liberalizacja rynku energii znalazła się w fazie zastoju, co pociąga za sobą wysokie koszty transformacji, które mogłyby okazać się wyższe od korzyści. Koszty te wynikają z braku jednolitych ram

prawnych na szczeblu europejskim, a także, w niektórych wypadkach, z braku rzeczywistej chęci do liberalizacji oraz niejasnego podziału odpowiedzialności między różnymi partnernami. Ta niepewność prawna może skutkować niskim poziomem inwestycji i słabo rozwiniętą konkurencją. Wynikiem tego jest fragmentacja rynku europejskiego sterowanego niekiedy przez dawne monopole, co wymaga faktycznego uznania konieczności zdecydowanego kontynuowania procesu liberalizacji.

### 1.1.3 Aspekty polityczne: jednolity rynek

1.1.3.1 Głównym elementem przyjmowanej strategii jest urzeczywistnienie jednolitego europejskiego rynku energii elektrycznej.

Unia Europejska musi opracować wspólną strategię, aby móc szybko i spójnie działać oraz dysponować większą siłą w negocjacjach międzynarodowych. Współpraca między państwami członkowskimi, organami regulacyjnymi i operatorami systemów przesyłowych jest niezbędna, a zatem należy przeprowadzić zmiany strukturalne służące zintegrowaniu eksploatacji i rozwoju systemu na szczeblu regionalnym. Chcąc wspólnie działać i proponować (narzucać) własną politykę kosztów w dziedzinie zaopatrzenia, państwa członkowskie muszą wymieniać się doświadczeniami, wiedzą oraz rozwiązaniami, by opracować możliwie konkurencyjny scenariusz, dzięki któremu uda się uzyskać bardziej sprawiedliwy poziom cen, wolny od spekulacji finansowych. Potrzebna jest większa spójność między państwami członkowskimi, które muszą respektować uzgodnione wspólnie zasady w interesie użytkowników i konsumentów, wdrażając na szczeblu krajowym przyjęte wcześniej przepisy wspólnotowe.

#### 1.1.4 Aspekty gospodarcze

1.1.4.1 W opinii EKES-u uczciwa i odpowiednio regulowana konkurencja (do której obecny wniosek Komisji nie prowadzi) sprzyjałaby zwiększeniu znaczenia alternatywnych źródeł energii i wzrostu inwestycji w infrastrukturę energetyczną. Prowadziłoby to z kolei do poprawienia produktywności przedsiębiorstw (na przykład MŚP) i pozwoliło na uzyskanie sprawiedliwych cen, przy jednoczesnym zwiększeniu przejrzystości i zmniejszeniu ryzyka wystąpienia pozycji dominującej.

1.1.4.2 Jednym z priorytetowych celów trzeciego pakietu legislacyjnego jest promowanie niezbędnych inwestycji w infrastrukturę energetyczną i zapewnienie ich koordynacji na szczeblu europejskim. Proponowane przez Komisję środki w tej dziedzinie idą w dobrym kierunku. Należy jednak zagwarantować, by pozwalały one na dokonanie niezbędnych inwestycji w produkcję energii i wzbudzały zaufanie inwestorów. W odniesieniu do rozwoju sieci, środki te muszą zapewnić właściwe planowanie przy udziale wszystkich zainteresowanych stron oraz pozwolić na realizację tych planów na odpowiednim poziomie i w wyznaczonych terminach. Niezbędna będzie także kontrola nad inwestycjami na szczeblu europejskim (przez Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji). Mało elastyczny rynek, na którym przedsiębiorstwa prowadzą działalność w warunkach oligopolistycznych, a niektóre państwa nie są skłonne przekazać kompetencji w dziedzinie zaopatrzenia, nie wzbudza zaufania podmiotów gospodarczych i użytkowników, co prowadzi do blokowania płynności. Należy zmienić tę sytuację.

#### 1.1.5 Aspekty społeczne

1.1.5.1 Procesom restrukturyzacji wynikającej z trzeciego pakietu musi towarzyszyć polityka wspierania zatrudnienia angażująca zarówno związki zawodowe, jak i przedsiębiorstwa dzięki takim narzędziom, jak „*corporate social restructuring*” i społeczne osłony na szczeblu krajowym i europejskim. Należy uznać za pocieszające, że w krajach, które rozdzieliły struktury własności na poziomie systemów przesyłowych, nie odnotowano żadnego negatywnego wpływu na zatrudnienie.

1.1.5.2 Nawet jeżeli ochrona najsłabszych grup i konsumentów jest i pozostanie wyłącznie kompetencją poszczególnych

państw, Komisja powinna uznać znaczenie tych środków na szczeblu międzynarodowym. Komisja powinna również zagwarantować monitorowanie ich wdrażania, tak aby przedmiotowe instrumenty były zgodne z warunkami tworzenia otwartego i konkurencyjnego rynku. Należałoby wprowadzić pojęcie ubóstwa energetycznego na szczeblu wspólnotowym (taryfa minimalna) oraz realizować wymogi usługi publicznej i interesu ogólnego, które zostały przewidziane w obowiązujących dyrektywach.

#### 1.1.6 Użytkownicy (przedsiębiorstwa i konsumenci)

1.1.6.1 Nowa strategia w dziedzinie polityki energetycznej musi sprzyjać faktycznej konkurencji między przedsiębiorstwami, dzięki której użytkownicy będą mogli wybierać między większą liczbą wariantów. Systemy przesyłowe powinny być dostępne dla wszystkich, którzy chcą z nich korzystać. W przypadku dużych przedsiębiorstw charakteryzujących się znacznym zużyciem energii należy doprowadzić do zawarcia europejskiej umowy zakupu energii po jednakowych cenach (ceny porównywalne lub „prawo jednej ceny”) prowadzącą do zniesienia pomocy państwa, która zakłóca konkurencję. Ponadto należy uznać prawa przyznane przez UE konsumentom, którzy powinni mieć swobodę wyboru dostawcy przy jak najniższej cenie.

1.1.7 EKES uważa ponadto, że wniosek Komisji powinien zmierzać między innymi do zapobiegania równoległym niezamierzonym działaniom służącym utrwalaniu status quo: ze strony dużych monopolii, które chcą zachować posiadane przywileje oraz ze strony związków zawodowych, które pragną utrzymać miejsca pracy.

#### 1.2 Wnioski EKES-u

##### 1.2.1 Jednolity rynek energii

1.2.1.1 W celu przyspieszenia postępów na drodze do jednolitego rynku energii, Komisja musi wprowadzić zmiany do wniosków przedstawionych w ramach trzeciego pakietu w sprawie energii elektrycznej w sposób umożliwiający jej autonomiczne działanie w kontekście międzynarodowym, w szczególności w kwestii źródeł energii. W tym celu zawarte w pakiecie propozycje współpracy regionalnej należy uznać za pośrednie etapy w dążeniu do realizacji końcowego celu, jakim jest powstanie jednolitego rynku energii. Ponadto państwa członkowskie powinny dążyć do integracji swych rynków energii elektrycznej, a operatorzy systemów powinni być obecni w różnych państwach członkowskich. EKES uważa, że propozycja współpracy regionalnej między operatorami systemów przedstawiona w trzecim pakiecie nie może być w żadnym wypadku traktowana jako tymczasowy substytut jednolitego rynku energii lub alternatywa dla niego. Współpraca na szczeblu regionalnym — oparta na rozdzieleniu własnościowym — między operatorami sieci faktycznie oddzielenymi od sieci sprzedaży lub produkcji ma fundamentalne znaczenie. Należy również wykorzystać inicjatywy regionalne prowadzone ostatnio przez Grupę Europejskich Organów Regulacyjnych ds. Energii Elektrycznej i Gazu (ERGEG) w celu zapewnienia spójnego charakteru regulacji i zasad rynkowych.

## 1.2.2 Zintegrowany rozdział pionowy (unbundling)

1.2.2.1 W opinii EKES-u Komisja musi traktować w sposób uprzywilejowany rozdział własności (*ownership unbundling*), jeżeli chce sprzyjać inwestycjom. Takie rozwiązanie jest bez wątpienia bardziej pożądane niż rozdział funkcjonalny. Zwiększyłoby to bowiem przejrzystość i zaufanie podmiotów gospodarczych, poprawiłoby bezpieczeństwo systemu oraz pozwoliło kontrolować działania monopolistyczne, chroniąc przed dyskryminującymi zachowaniami i optymalizując eksploatację i utrzymanie sieci.

1.2.2.2 Implikacje strategiczne związane z własnością systemów i koniecznością zagwarantowania niezależności, zwłaszcza w kontekście ewentualnych interesów krajów trzecich, w tym wybór własności systemów (publiczna lub prywatna), muszą być przedmiotem dodatkowych pogłębionych analiz. Rozdział własności proponowany przez Komisję nie wymaga prywatyzacji publicznych systemów przesyłowych.

1.2.2.3 Między rynkiem energii elektrycznej a rynkiem gazu (patrz Stany Zjednoczone, Dania, Holandia, Portugalia, Wielka Brytania, Zjednoczonym Królestwie, Hiszpania i Szwecja) nie występuje różnica, która uzasadniałaby rozbieżne traktowanie w kwestii rozdziału własności. Oddzielenie produkcji/sprzedazy od przesyłu jest niezbędne w obydwu sektorach. Ewentualne zachowania dyskryminujące związane z niedostatecznym rozdziałem pionowym są identyczne. Firmy sprzedające gaz nie powinny być zainteresowane tym, kto przesyła ich gaz: powinny one troszczyć się jedynie o to, aby mieć wiarygodnych i solidnych finansowo partnerów, którzy są w stanie sprzedawać ich gaz.

## 1.2.3 Agencja Europejska

EKES uważa, że Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) powinna posiadać większe kompetencje, tak by:

- pełnić niezależną i autonomiczną funkcję regulacyjną;
- monitorować działalność Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej (ENTSO) oraz wspólnie z ENTSO i stałym zespołem ds. rynku wspomagać Komisję Europejską w sporządzeniu wykazu zasad potrzebnych do opracowania oraz przyjęcia technicznych i rynkowych wytycznych i kodeksów;
- określać kryteria i zatwierdzać kodeksy techniczne i rynkowe;
- wyznaczać metody taryfowe i ustalać taryfy służące mechanizmowi kompensowania kosztów ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych w ramach transgranicznego przesyłu energii elektrycznej;
- opracowywać wytyczne dotyczące zasad rozwoju sieci oraz zatwierdzać 10-letni plan inwestycyjny przedstawiony przez ENTSO;

— dostarczać informacje i przedstawiać opinie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji;

— konsultować się z podmiotami działającymi na rynku;

— koordynować prace organów krajowych;

— promować przejrzystość, w tym zasad powoływania swoich organów zarządzających.

## 1.2.4 Organy krajowe

1.2.4.1 Krajowe organy regulacyjne odgrywają zasadniczą rolę w promowaniu konkurencji i prawidłowym wdrażaniu dyrektyw na szczeblu krajowym, zwłaszcza w kwestii przestrzegania zasad neutralnego korzystania z infrastruktury. Należy zatem zharmonizować ich kompetencje i zwiększyć ich niezależność w stosunku do przedsiębiorstw państwowych i energetycznych, tak by mogły zapobiegać nadużyciom wynikającym z dominującej pozycji i monitorować sytuację w tym zakresie. Bardziej niezależny organ regulacyjny wzbudzi zaufanie do rynku i będzie zdolny do bardziej aktywnej współpracy z ACER.

## 1.2.5 Mechanizmy koordynacji krajowych operatorów systemów (European Networks of Transmission System Operators — ENTSO)

1.2.5.1 EKES opowiada się za skuteczniejszą koordynacją między krajowymi operatorami systemów przesyłowych, co pozwoli realizować wymagane inwestycje i optymalizować zarządzanie infrastrukturą. Jest to niezbędne do rozwoju zintegrowanej sieci europejskiej. Agencja powinna odgrywać istotniejszą rolę niż przewidziano, tak by mogła proponować, opracowywać, monitorować i zatwierdzać kodeksy, co pozwoli zapewnić należyte uwzględnienie interesu publicznego. ENTSO powinno pełnić wyłącznie rolę zgodną ze swoimi zdolnościami i kompetencjami. Zatem to ACER powinno być odpowiedzialne za opracowanie wytycznych i kodeksów.

## 1.2.6 Systemy europejskie i inwestycje

1.2.6.1 EKES uważa, że Unia Europejska musi antycypować przyszłe zmiany w użytkowaniu sieci za pomocą programu inwestycji zmierzających do utworzenia systemu europejskich sieci publicznych lub prywatnych regulowanych przez Unię Europejską, które byłyby dostępne dla wszystkich na potrzeby przesyłania lub korzystania z energii. W tym celu należy zapewnić prawdziwie przejrzyste procedury zarządzania wzajemnymi połączeniami, oparte na zasadach rynkowych i pozwalające na maksymalne zwiększenie działalności handlowej. Inwestycje należy przeprowadzać, gdy przynoszą one korzyści społeczno-gospodarcze z perspektywy regionalnej, a wszyscy uczestnicy rynku powinni być należycie zaangażowani w podejmowanie decyzji na temat rozwoju kodeksów i 10-letniego planu inwestycyjnego.

## 1.2.7 Demokracja i reprezentacja

1.2.7.1 EKES uważa, że na podstawie istniejących lub przygotowywanych przepisów należy przewidzieć reprezentowanie konsumentów w radzie administracyjnej Agencji. To samo powinno dotyczyć wszystkich zainteresowanych stron (podmiotów, związków zawodowych, przedsiębiorstw), które poza obecnością w radzie administracyjnej mogłyby być także reprezentowane w odpowiedniej radzie nadzorczej, tak by zapewnić jak najszerzy udział w tworzeniu przepisów oraz poparcie dla nich od pierwszego etapu ich przygotowywania, a nie dopiero w fazie końcowej.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Około dziesięciu lat temu Komisja podjęła (z dużym opóźnieniem) pierwsze kroki w celu stworzenia europejskich ram dla jednolitego rynku energii elektrycznej i gazu. Komitet miał okazję przedstawić swoją opinię, niekiedy różniącą się od stanowiska Komisji w kwestii, która z biegiem lat zyskiwała na znaczeniu i stawała się coraz bardziej kontrowersyjna.

2.2 Przyjmując trzeci pakiet wniosków legislacyjnych w sprawie rynku energii elektrycznej i gazu, Komisja zamierza uzupełnić rozpoczętą już procedurę z uwzględnieniem kontekstu międzynarodowego, który zmienił się znacznie, stawiając wszystkie zainteresowane strony w obliczu nowych problemów. Stanowisko państw członkowskich w sprawie wniosków nie jest jednolite, co opóźni ich przyjęcie i stosowanie, jak również utrudni postępy na drodze do urzeczywistnienia jednolitego europejskiego rynku energii.

2.3 Na EKES-ie spoczywa wielka odpowiedzialność: musi przedstawić opinię na temat jednej z najważniejszych (i najpilniejszych) spraw ostatnich lat, od której zależy nie tylko rynek energii, lecz również przyszłość przedsiębiorstw europejskich w tym sektorze, konsumentów europejskich, jak również przedsiębiorstw z krajów trzecich.

2.4 EKES pozytywnie ocenia przeprowadzoną przez Komisję Europejską analizę oddziaływania, która zawiera przydatne wskazówki na temat skuteczności liberalizacji i uczciwej konkurencji (patrz tekst analizy).

## 3. Uzasadnienie wniosków Komisji

3.1 Zagwarantować, aby konsumenci rzeczywiście mogli wybierać dostawcę z szerokiej oferty i czerpać korzyści, które taki wybór powinien ze sobą nieść. Takie bardziej korzystne dla odbiorców warunki powinny być także celem dla przedsiębiorstw z krajów trzecich, które prowadzą działalność w Unii Europejskiej.

3.2 Doprowadzić do rozdziału produkcji i przesyłu od własności i eksploatacji sieci przesyłu energii elektrycznej i gazu. Zaproponowany został zresztą drugi wariant w postaci „niezależnego operatora systemu przesyłowego”. Pozwala on przedsiębiorstwom zintegrowanym pionowo pozostać właścicielami sieci przesyłowej, o ile zarządzaniem kapitałem trwałym zajmuje

się niezależny podmiot lub inne przedsiębiorstwo. Takie rozwiązanie powinno przyczynić się do inwestycji w infrastrukturę.

3.3 Zaproponować konkretne rozwiązania problemu fragmentacji rynku związanej z granicami państw, istniejącej integracji pionowej i silnej koncentracji podaży, która do tej pory uniemożliwiała wprowadzenie prawdziwej konkurencji i ustanowienie jednolitego rynku energii.

3.4 Uprościć wymianę transgraniczną, tworząc odpowiednią agencję odpowiedzialną za koordynowanie krajowych organów regulacyjnych i zapewnianie tych samych możliwości europejskim przedsiębiorstwom z tego sektora. Takie rozwiązanie powinno doprowadzić do powstania prawdziwej sieci europejskiej, która zagwarantuje bezpieczeństwo dostaw i dywersyfikację podaży. Organy krajowe powinny faktycznie zyskać większą niezależność.

3.5 Wspierać współpracę poprzez opracowanie nowych zasad przez operatorów systemów europejskich i zapewnić większą współpracę między różnymi rynkami krajowymi, między innymi w obliczu zagrożenia dostaw.

3.6 Zwiększyć przejrzystość, upraszczając zasady działania rynku i informując konsumentów, aby „zwiększyć” wiarę odbiorców w skuteczne rynku (czy rzeczywiście tak dotychczas zawsze było?).

3.7 Podjąć działania, dzięki którym odbiorcy energii będą mogli korzystać w przyszłym roku z praw gwarantowanych w specjalnej (obowiązkowej) „karcie” zawierającej między innymi informacje na temat dostawców, różnych wariantów proponowanych przez rynek, uproszczenia praktyk administracyjnych, ubóstwa energetycznego (*fuel poverty*) itp (<sup>1</sup>).

## 4. Wnioski dotyczące dyrektyw (energia elektryczna i gaz)

4.1 Faktyczny rozdział (prawny i funkcjonalny) dostaw i przesyłu energii elektrycznej oraz gazu poprzez systemy, które nie są zintegrowane pionowo we wszystkich państwach członkowskich. Ten aspekt stanowi kluczowy element rozwiązania ewentualnych konfliktów interesów i:

- zagwarantowania odpowiednich inwestycji w celu poprawy skuteczności systemu przesyłowego i dostawczego, w tym lepszego zarządzania przesyłem transgranicznym;
- uniknięcia przywilejów, faworyzowania lub subsydiowania przedsiębiorstw należących do sieci dystrybucyjnej lub produkcyjnej zintegrowanej pionowo;
- zapewnienia prawidłowego i przejrzystego dostępu do informacji nie tylko tym podmiotom, które są związane z danym przedsiębiorstwem, lecz wszystkim uczestnikom rynku.

4.2 W przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, odmawiających skutecznego rozdziału struktur własności, rozwiązaniem jest utworzenie „niezależnego operatora systemu” (ISO). Taki operator pozwala zainteresowanym przedsiębiorstwom na zachowanie własności sieci, lecz nie pozwala nią zarządzać. Jedynie skuteczny system regulacji może zagwarantować niezależność operatora.

(<sup>1</sup>) Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „W kierunku Europejskiej karty praw odbiorców energii”, CESE 71/2008.

4.2.1 Niezależność operatora systemu ma zastosowanie zarówno do przedsiębiorstw publicznych, jak i prywatnych, podobnie jak rozdział własności sieci przesyłu od własności systemu produkcji.

4.2.2 Głównym celem jest, by we wszystkich krajach UE przedsiębiorstwa produkujące oraz dostarczające energię elektryczną i gaz prowadziły całkowicie odrębną działalność.

4.2.3 Proponowana dyrektywa przewiduje czasowe odstępstwa od zasad rozdziału własności w przypadku inwestycji w infrastruktury energetyczne.

4.3 Rozdział operatorów systemu od dostaw i produkcji jest przewidziany nie tylko na szczeblu krajowym, lecz również w całej UE. Oznacza to, że żadne przedsiębiorstwo produkujące energię nie może zarządzać systemem przesyłowym lub posiadać takiego systemu w innym państwie członkowskim. Każdy operator przystępujący do systemu musi udowodnić, że jest niezależny od działalności dostawczej i produkcyjnej.

4.4 Rozdział własności powinien prowadzić do prawidłowego funkcjonowania rynku i sieci, co przełoży się ostatecznie na odpowiednie kształtowanie się cen energii elektrycznej i gazu oraz ewentualny spadek cen na korzyść konsumentów i inwestorów w tym sektorze.

4.5 Niezależny i operacyjny organ regulacyjny jest niezbędny, aby zagwarantować właściwe funkcjonowanie niezależnego operatora sieci oraz skuteczny rozdział własności systemu produkcji i dostaw. Organy regulacyjne powinny posiadać odrębność prawną i niezależność funkcjonalną w stosunku do innych podmiotów publicznych lub prywatnych. Ich działalność powinna być niezależna od interesów rynku. Powinny one posiadać nieobwarowane uprawnienia i mieć możliwość wzajemnej współpracy w różnych państwach członkowskich, tak by:

- kontrolować respektowanie zobowiązań do przejrzystości spoczywających na różnych operatorach działających na rynku;
- gwarantować skuteczność środków ochrony konsumentów;
- sprawdzać prawidłowe funkcjonowanie dystrybucji energii elektrycznej i gazu;
- kontrolować plany inwestycyjne operatorów systemów przesyłowych i sprawdzać ich kompatybilność;
- sprawdzać, czy na rynku zdarzają się nadużycia i czy działają operatorzy o dominującej pozycji, którzy utrudniają prawidłowe kształtowanie się cen.

Agencje zewnętrzne (Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Papierami Wartościowymi CESR, Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki) są odpowiedzialne za doradzanie Komisji w sprawie stosowania wymienionych przepisów.

## 5. Wnioski dotyczące rozporządzeń (ustanowienie Agencji ds. Współpracy, dostęp do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej oraz dostęp do sieci przesyłowych gazu ziemnego)

5.1 Konsolidacja rynków wewnętrznych za pomocą wspólnych zasad i strategii jest kluczowym elementem rozwoju europejskiego rynku energii i prowadzenia niezbędnej wymiany transgranicznej. Konieczna jest harmonizacja istniejących norm (na przykład zasad technicznych, zgodnie z którymi muszą działać przedsiębiorstwa energetyczne, „kodeksów sieci”) w różnych krajach. Nie wydaje się obecnie, aby taka integracja została przeprowadzona przy pomocy ERGEG. Może jej dokonać wyłącznie odrębny i niezależny organ, który mógłby przybrać formę agencji, zważywszy na ograniczenia nałożone artykułami traktatu.

5.2 Zasadniczo taka agencja powinna:

- poprawiać zarządzanie na płaszczyźnie transgranicznej;
- kontrolować działalność operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej i gazu;
- sprawdzać skuteczność przewidzianych dziesięcioletnich planów inwestycji w sieci;
- czuwać nad zapewnieniem skutecznej, przejrzystej i korzystnej dla rynku wewnętrznego współpracy między operatorami;
- podejmować indywidualne decyzje dotyczące niektórych aspektów technicznych i wniosków o odstępstwa;
- pełnić funkcję doradczą w kwestiach dotyczących regulacji rynku i proponować rozwiązania zmierzające do poprawy praktyk przyjętych przez krajowe organy regulacyjne.

5.3 Struktura organizacyjna Agencji będzie opierać się na typowym schemacie organizacyjnym wspólnotowych agencji regulacyjnych, przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na przyjęcie systemu, który gwarantowałby niezależność funkcji regulacyjnych. Oprócz rady administracyjnej mianującej dyrektora Agencji istnieje możliwość utworzenia rady organów regulacyjnych odpowiedzialnej za wszelkie kwestie dotyczące uregulowań i komisji odwoławczej zajmującej się rozpatrywaniem odwołań od decyzji przyjmowanych przez Agencję. Agencja powinna liczyć nie więcej niż 40–50 osób, a jej roczne koszty pokrywane z dotacji wspólnotowych powinny być na poziomie 6–7 milionów euro.

5.4 Komisja powinna pełnić rolę strażnika traktatów i jest zobowiązana do „kontrolowania kontrolera”. Agencja może podejmować decyzje, a jej uprawnienia powinny ograniczać się do konkretnych kwestii technicznych. Komisja może podejmować decyzje dotyczące interwencji, których celem jest ochrona współpracy lub prawidłowego funkcjonowania rynku, w odpowiedzi na informacje dostarczone przez Agencję lub niezależnie od niej.

5.5 Skuteczna współpraca między operatorami systemów przesyłowych jest konieczna do faktycznej integracji rynku. Obecnie współpraca ma jedynie dobrowolny charakter, lecz takie rozwiązanie nie przynosi satysfakcjonujących wyników, zwłaszcza w przypadku awarii sieci oraz przerw w dostawach energii elektrycznej. Integracja eksploatacji systemu na szczeblu regionalnym pozwoliłaby:

- opracować spójny zbiór kodeksów technicznych i rynkowych obowiązujących na szczeblu międzynarodowym;
- opracować kodeksy techniczne w przypadku braku rzeczywistej współpracy między sieciami;
- zapewnić, że nie będzie dyskryminacyjnego traktowania w odniesieniu do eksploatacji i rozwoju sieci;
- ułatwić integrację rynku, umożliwiając w ten sposób konwergencję cen, zmniejszając obawy związane z koncentracją na rynku i stymulując płynność itp.;
- wspierać finansowanie badań i innowacji oraz zarządzanie w tym zakresie.

5.6 Struktury współpracy operatorów systemów przesyłowych powinny zostać w pełni uznane na szczeblu europejskim. Istniejące struktury, na przykład GTE (Europejskie Stowarzyszenie Przesyłania Gazu) i ETSO (Stowarzyszenie Europejskich Operatorów Systemów Przesyłowych), mogą być wykorzystywane, można również stworzyć nową centralną i stałą infrastrukturę, która zajmowałaby się kwestiami organizacji oraz posiadałaby praktyczne narzędzia planowania i obsługi sieci.

## 6. Uwagi ogólne

6.1 Zasadniczy problem sieci, w szczególności energii elektrycznej, polega nie tylko na samej liberalizacji, ale także na umożliwieniu korzystania z niej obywatelom i przedsiębiorstwom. Na przykład można sobie wyobrazić istnienie europejskich sieci publicznych lub regulowanych przez Unię, które byłyby dostępne dla wszystkich.

6.2 Komisja powinna wesprzeć inwestycje w realizację zupełnie innowacyjnego systemu przesyłu, umożliwiającego wykorzystanie energii elektrycznej na szczeblu europejskim przy pomocy interakcyjnej i inteligentnej sieci. Chodzi o sieć podobną do Internetu, która dzięki inteligentnym licznikom umożliwia przepływ energii w obydwu kierunkach.

6.3 To zachęciłoby znacznie do inwestycji oraz spowodowałoby utworzenie nowych miejsc pracy i zastosowanie w praktyce starego sloganu „*power to people*”. Wówczas wymiana energii mogłaby odbywać się w zależności od indywidualnych potrzeb za pomocą systemów dostępnych dla wszystkich, przy zastosowaniu identycznych zasad we wszystkich krajach Unii bez wyjątku (jak to ma miejsce w przypadku internetu).

6.4 Można by zatem zmierzać w kierunku całkowitego rozdziału systemu przesyłu energii elektrycznej i wyboru między rozdziałem a niezależnym operatorem systemu w wypadku sieci gazowych.

6.5 Istnieje ryzyko, że trudno będzie osiągnąć cele wytyczone przez Komisję (wzmocnienie organów krajowych, współpracy między operatorami systemów przesyłowych [ISO — niezależny operator systemu, OSP — operator systemu przesyłowego] i przejrzystości rynku itp.), jeżeli nie wyjdzie się poza krajowy sposób myślenia nie tylko w kwestii sieci, lecz także w dziedzinie dostaw, inwestycji itp. Jest to jedyny sposób na zagwarantowanie lepszej jakości usług, choć niewystarczający do ograniczenia wzrostu cen.

6.6 Koncentracja zapasów ropy w kilku regionach świata (61,8 % na Bliskim Wschodzie, 11,7 % w Europie i Rosji, 9,4 % w Afryce, 8,5 % w Ameryce Południowej, 5,1 % w Ameryce Północnej i 3,5 % na Dalekim Wschodzie — F. Profumo, Politechnika w Turynie) powinna skłaniać Komisję do uprawiania wspólnej, bardziej zdecydowanej polityki zarówno w stosunku do tych regionów, jak i organizacji międzynarodowych, w których zawiera się umowy i podejmuje się decyzje. W przeciwnym razie zwykła liberalizacja może okazać się złudną perspektywą i nie będzie wystarczająca, aby utrzymać ceny, które często rosną, ponieważ monopole dyktują swoje prawa również organom politycznym.

6.7 Unia musi poczynić postępy w dziedzinie regulacji konkurencji i przejrzystości, jeżeli zależy jej na bardziej konkurencyjnym i przejrzystym systemie gospodarczym. Zwycięstwo nad firmami Microsoft i Volkswagen stanowi precedens zachęcający do podejmowania działań na rzecz konkurencji, choć sam w sobie on nie wystarcza. Należy również opracować bardziej skuteczne środki łagodzące konsekwencje dla zatrudnienia, a także środki i inwestycje, które mogą zdynamizować gospodarkę, a przez to stwarzać więcej możliwości dla pracowników i młodzieży oraz zmniejszać potrzebę ich „ochrony”. Ostatnie dane na temat wzrostu w Europie nie są w istocie zachęcające (zob. komunikat Komisji), nie tylko dlatego, że euro jest silne, lecz również z powodu braku konkurencyjności przedsiębiorstw i z powodu „ochrony”, z której wiele z nich korzysta. Likwidowanie monopolu, rozpoczęte po przyjęciu Jednolitego aktu europejskiego, musi zakończyć się powodzeniem, ponieważ porażka oznaczałaby lekceważenie interesów obywateli i konsumentów, prowadząc do dezorganizacji, a w konsekwencji do przywrócenia finansowania ze środków publicznych w celu utrzymania sieci, czego przykładem są koleje brytyjskie.

6.8 Dyskusja na temat tego pakietu nie może ograniczać się do środowisk instytucjonalnych i osób zaznajomionych z tematem. Debata, którą Komisja i EKES muszą skierować na zewnątrz, powinna być otwarta i angażować obywateli-konsumentów, pracowników i przedsiębiorstwa. Dzięki temu będzie można uniknąć sytuacji, w której przedsiębiorstwa z tego sektora, często będące monopolistami, jako jedyne mają wpływ na decyzje (na przykład można otworzyć specjalny blog dla obywateli, zorganizować otwarte wysłuchania w większości państw członkowskich, w niektórych miastach europejskich, i podsumować te debaty na dużej konferencji publicznej zorganizowanej na szczeblu europejskim). Ponadto prowadzona przez Komisję kontrola europejskich agencji regulacyjnych powinna mieć również wymiar demokratyczny i być potwierdzana przez Parlament Europejski.

## 7. Uwagi szczegółowe

7.1 Rozdział własności różnych obszarów działalności w tym sektorze: dostaw i produkcji od eksploatacji sieci (*ownership unbundling*). Takie rozwiązanie jest warunkiem niezbędnym do zmniejszenia przeszkód w wejściu na rynek. Dzięki temu zintegrowane przedsiębiorstwa, które prowadzą różnego rodzaju działalność, nie będą mogły „przenieść” części kosztów zliberalizowanej działalności na działalność regulowaną i uzyskać w ten sposób nienależnej im przewagi konkurencyjnej nad przedsiębiorstwami, które prowadzą jedynie konkurencyjną działalność. Państwa członkowskie przyjęły dyrektywy w sprawie rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej w niejednorodny sposób, co w niektórych przypadkach może prowadzić do pionowej integracji przedsiębiorstw zajmujących się produkcją i dostawami oraz przedsiębiorstw zarządzających sieciami przesyłowymi.

7.2 Skuteczne wzmocnienie uprawnień krajowych organów regulacyjnych, które gwarantują neutralną eksploatację sieci, a w bardziej ogólnym ujęciu — infrastruktury zarządzanej na podstawie koncesji, i odgrywają zasadniczą rolę w liberalizacji (przesył, dystrybucja i pomiar w sektorze energii; przesył, dystrybucja, pomiar, magazynowanie i regazyfikacja w sektorze gazu).

7.3 Decydująca rola Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki w zakresie kontroli niezależnych organów krajowych. Utworzenie ponadnarodowego organu regulacyjnego odpowiedzialnego za nadzorowanie zarządzania w różnych zainteresowanych krajach doprowadzi do dobrze określonej współpracy regulacyjnej i zmniejszy różnice w perspektywach całej UE oraz poszczególnych krajów na korzyść rozwiązań ukierunkowanych na zintegrowany rynek energii.

7.4 Powołanie operatorów sieci przesyłowych, którzy byłiby niezależni od systemu produkcji, współpracujących między sobą, aby skutecznie rozwiązywać problemy dystrybucyjne. Operatorzy sieci przesyłowej w przedsiębiorstwach zintegrowanych pionowo mają tendencję do uprzywilejowanego traktowania spółek stowarzyszonych, co powoduje poważny deficyt informacji dla nowych konkurentów. Inwestycje w silnie zintegrowanych przedsiębiorstwach są często zakłócone, ponieważ dominujące przedsiębiorstwo nie ma żadnego interesu w poprawie sieci, na której korzystałby głównie jego konkurenci. Formalny i zasadniczy rozdział operatorów systemów przesyłowych dawałby takie same gwarancje dostępu do sieci wszystkim przedsiębiorstwom dystrybucyjnym i umożliwiłaby wprowadzenie usprawnień technologicznych niezbędnych do zapewnienia bardziej skutecznego zarządzania, a w ostatecznym rozrachunku obniżkę cen dla odbiorców.

7.5 Zwiększenie przejrzystości i ułatwienie dostępu do rynków, aby zwiększyć płynność rynku energii elektrycznej i gazu. Występują braki w zakresie wiarygodności i aktualności informacji na rynku (między różnymi zainteresowanymi podmiotami z branży). Asymetria w dostępie do informacji między zasiedzającymi operatorami a konkurencyjnymi firmami jest znaczna. Większa przejrzystość ograniczyłaby do minimum zagrożenia czyhające na nowych graczy rynkowych i początkowe przeszkody, a także zwiększyłaby zaufanie do rynków hurtowych i — co za tym idzie — do sygnałów cenowych.

Niemniej jednak należy zagwarantować pewną jednolitość i zgodność informacji, która — pamiętając o znaczeniu poufności informacji strategicznych i handlowych przedsiębiorstwa — nie pozostawia miejsca na nieprecyzyjne interpretacje szkodzące faktycznej przejrzystości rynku.

7.6 Gwarancja, że wszyscy operatorzy będą mieli dostęp do informacji w celu stworzenia poczucia zaufania i umożliwienia prawidłowego rozwoju rynku. Wiele podmiotów ma niewielkie zaufanie do mechanizmu kształtowania cen. Umowy na import gazu są zawierane na podstawie wskaźników cen wyznaczanych w oparciu o szereg produktów ropopochodnych, a zatem ceny odzwierciedlają wiernie zmiany na rynkach ropy. Taka relacja znajduje odbicie w cenach hurtowych, które nie są kształtowane przez mechanizm popytu i podaży na rynku, co negatywnie wpływa na gwarancję dostaw (ofertę). W wypadku długoterminowych umów importowych nie stwierdza się wyraźnej tendencji sprzyjającej mechanizmom kształtowania się cen w oparciu o dynamikę rynku.

7.7 Określenie szczegółowych wymogów w celu zagwarantowania przejrzystości w dziedzinie produkcji energii elektrycznej i gazu. Należy dostarczać precyzyjnych informacji na temat krótkoterminowych prognoz podaży i popytu. Ponieważ te wymogi powinny być respektowane przez różnych producentów energii elektrycznej, należy przyznać więcej uprawnień krajowym organom regulacyjnym.

7.8 Utworzenie rynków pochodnych. Instrumenty pochodne są skutecznym sposobem zarządzania ryzykiem cenowym, a także naturalnym instrumentem rozwoju rynków gazu i energii elektrycznej. O ile na rynkach energii elektrycznej, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, negocjuje się już umowy pochodne i podjęto kroki w kierunku uniformizacji (nawet jeżeli wymagają dalszego pogłębienia), to europejski rynek gazu wciąż jest bardzo niejednorodny. Chociaż w niektórych państwach członkowskich, na przykład w Wielkiej Brytanii, liberalizacja jest zaawansowana, w innych, na przykład we Włoszech, nie ma nawet natychmiastowego rynku gazu ziemnego.

7.9 Regulacja infrastruktury magazynowania w celu zapewnienia, że wszelkie zapasy magazynowe dostępne dla osób trzecich będą oferowane w sposób jawny i sprawiedliwy bez gromadzenia nadmiernej zdolności przesyłowej.

7.10 Jednolite i upublicznione kryteria określające okres i sposób udzielania dostępu stronom trzecim do możliwości magazynowych oferowanych na rynku.

7.11 Określenie przejrzystych i szczegółowych zasad dostępu do terminali LNG pozwalających ustalić, które infrastruktury korzystają ze zwolnienia. Należy określić adekwatne normy stosowania procedury przyznania przepustowości (*open season*). Ponieważ przewiduje ona mechanizm wcześniejszego rezerwowania zdolności przesyłowej, zanim jeszcze ona powstanie, wprowadzenie tej procedury może okazać się niewystarczające do zagwarantowania większego otwarcia rynku dla podmiotów gospodarczych. W istocie, w ramach samej procedury priorytet w kwestii przydzielania zdolności przesyłowych w obrębie krajowego systemu przesyłowego należy przyznać przedsiębiorstwom, które buduje gazociąg lub terminal LNG i jest objęte



zwolnieniem. Ponadto procedura alokacji pozostałej zdolności przesyłowej w wysokości 20 %, która traktuje w sposób uprzywilejowany podmioty zobowiązujące się do wypełnienia kwoty za pomocą długoterminowych umów, może hamować rozwój konkurencji na rynku zaopatrzenia, ze szkodą dla zarówno rynku spot, jak i elastyczności dostaw.

7.12 Określenie dwustronnych długoterminowych umów dotyczących dostaw do odbiorców końcowych, zgodnych z europejskim prawem konkurencji. Konkurencja na poziomie detalicznym jest bardzo ograniczona. Efekt kumulacyjny kontraktów długoterminowych, kontraktów na czas nieokreślony, kontraktów zawierających klauzule o możliwości przedłużenia okresu obowiązywania za milczącą zgodą stron oraz o długich okresach wypowiedzenia może stanowić poważną przeszkodę dla konkurencji. Długoterminowe umowy wiążące odbiorców przemysłowych z producentami (zasiedziały) są różne w zależności od kraju. Niemniej jednak rośnie zapotrzebowanie na bardziej konkurencyjną ofertę nowych graczy na rynku; brakuje oferty dostaw na szczeblu europejskim. Jest to aspekt, który wymaga skrupulatnej analizy. Obecny poziom konkurencji (niewielu dostawców) jest szczególnie niedostateczny w niektórych państwach członkowskich charakteryzujących się wysokim poziomem koncentracji (Austria, Belgia). W konsekwencji ograniczenia dotyczące sposobu, w jaki konsumenci mogą korzystać z przydzielonego gazu w połączeniu z restrykcyjnymi praktykami dostawców w punktach dostaw są bardzo niepokojące z punktu widzenia konkurencji.

7.13 Stymulacja detalicznego rynku energii elektrycznej i gazu w celu faktycznego przeprowadzenia procesu liberalizacji. Jedynie prawdziwy rynek detaliczny pozwoli obywatelom UE korzystać z konkurencji. W tym celu należy wprowadzić uproszczone zasady dostępu do rynku, dzięki którym drobnym producentom i dystrybutorom będą mogli w nim uczestniczyć, co będzie sprzyjać płynności rynku i bardziej konkurencyjnym cenom. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie płynności, aby poprawić zaufanie podmiotów gospodarczych do procesu kształtowania się cen na rynkach energii elektrycznej i w centrach handlu gazem. Taka operacja pozwoli, w szczególności w tym drugim przypadku, uwolnić się od powiązania z produktami ropopochodnymi.

7.14 Zliberalizowany rynek energii elektrycznej i gazu odgrywa kluczową rolę w podnoszeniu świadomości przedsiębiorstw i obywateli na temat „inteligentnych” form zużycia energii, które mogą prowadzić do ograniczenia kosztów i kontrolowania emisji. Wymaga to dostarczania obywatelom informacji na temat obecnie dostępnych źródeł energii i źródeł alternatywnych (energia odnawialna), aby zrozumieli ich zasadnicze znaczenie, biorąc pod uwagę ich obecny niedobór. Zarówno na płaszczyźnie oszczędzania energii, jak i obniżania kosztów należy proponować spersonalizowane umowy w zależności od zużycia.

7.15 Jako odpowiedzialni odbiorcy końcowi obywatele powinni również być informowani o respektowaniu przepisów przez organy regulacyjne lub o ewentualnych nadużyciach, aby mogli dochodzić swoich praw, między innymi za pośrednictwem stowarzyszeń zajmujących się ochroną konsumentów.

7.16 Gwarancja zaspokajania popytu również w okresach zwykłych. W przypadku energii elektrycznej pojawia się problem mocy produkcyjnej, wielkości sieci przesyłowych oraz zdolności przesyłu energii za pomocą sieci; w przypadku gazu należy dopilnować, aby możliwości importu i magazynowania były na dostatecznym poziomie. Nie ulega wątpliwości, że możliwości importowe są szczególnie ograniczone, gdyż zdolności przesyłowe są zastrzeżone przez zasiedziały operatorów za pomocą umów wieloletnich, które mogą obejmować nawet okres ponaddwudziestoletni. Oznacza to, że nowe projekty restrukturyzacji/rozbudowy infrastruktury elektrycznej i gazowej (gazociągów) muszą być szybko realizowane zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Szczególne znaczenie ma infrastruktura do regazyfikacji. W istocie odgrywa ona zasadniczą rolę w basenie Morza Śródziemnego, gdyż zapewnia połączenie z głównymi krajami producentkimi (Libia, Algieria).

7.17 Promowanie solidarności: państwa członkowskie UE muszą promować zawieranie umów o współpracy i wzajemnej pomocy na szczeblu regionalnym i na płaszczyźnie stosunków dwustronnych na wypadek, gdyby w jednym z nich zabrakło zasobów energii z różnych powodów, których nie można mu bezpośrednio przypisać.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 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 — Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej**

COM(2007) 575 wersja ostateczna

(2008/C 211/07)

Dnia 10 października 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów — Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, która była odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tym zakresie, przyjęła swoją opinię w dniu 4 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą była Anna BREDIMA-SAVOPULU, a współsprawozdawcą był Eduardo MANUEL CHAGAS.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 152 głosami — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjęła następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet docenia wyjątkowy proces konsultacji w sprawie zielonej księgi „W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz”. Komitet brał w nim aktywny udział, wydając odpowiednią opinię oraz uczestnicząc w dwóch konferencjach<sup>(1)</sup>.

1.2 W komunikacie podkreśla się znaczenie czynnika ludzkiego w gospodarce morskiej. Komitet z zadowoleniem przyjmuje osiągnięte przez partnerów społecznych (ETF i ESCA<sup>(2)</sup>) porozumienie co do uwzględnienia w prawie wspólnotowym zapisów konwencji MOP<sup>(3)</sup> o pracy na morzu (2006 r.). Komitet postuluje, aby normy pracy na morzu zapewniające, zgodnie z konwencją, jednakowe warunki dla wszystkich marynarzy były jak najszybciej stosowane na całym świecie. Równie istotne jest, aby państwa członkowskie ratyfikowały odpowiednie instrumenty międzynarodowe dotyczące sektora rybołówstwa, łącznie z konwencją MOP o pracy w sektorze rybołówstwa z 2007 r.

1.3 Komitet popiera przeprowadzenie przeglądu wyłączeń marynarzy i rybaków ze wspólnotowych przepisów prawa pracy w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi oraz domaga się wyjaśnień dotyczących certyfikatu doskonałości morskiej. Należy rozważyć możliwości wprowadzenia certyfikatu doskonałości morskiej dla marynarzy, który byłby obowiązkowy dla przewozów promowych w ramach UE i nieobowiązkowy dla innych rodzajów przewozów.

1.4 Pływający uniwersytet zapewnia doświadczenie na morzu studentom uczestniczącym w jego rejsie. Koncepcja pływającego po oceanach kampusu wpisuje się w szersze trendy i powinna być dalej zbadana przez Komisję w kontekście zachęcania uzdolnionych studentów do rozpoczęcia kariery morskiej<sup>(4)</sup>. Kwestie dotyczące stylu życia marynarzy powinny być pilnie rozważone i zbadane przez partnerów społecznych UE.

1.5 W kwestii wypadków morskich przyszła polityka UE powinna kierować się następującymi względami:

- Kraje nadmorskie powinny ponosić swoją część odpowiedzialności za bezpieczeństwo morskie oraz ochronę środowiska. Będzie to wymagało zaostrzenia przepisów dotyczących rejestrowania statków, a także funkcjonalnej sieci nadzoru i wsparcia, wspomaganego monitorowaniem satelitarnym oraz przez dobrze wyposażone patrole morskie i lotnicze.
- Zapobieganie poważnym wypadkom na morzu nie powinno odbywać się kosztem czynnika ludzkiego przez obciążanie marynarzy nadmierną odpowiedzialnością. Powinno opierać się na zintegrowanym systemie ograniczającym możliwości wystąpienia błędu człowieka (kapitana lub załogi) dzięki stosowaniu nowoczesnych elektronicznych urządzeń bezpieczeństwa oraz poszukiwaniu ulepszonych rozwiązań w konstrukcji statków oraz ich wyposażeniu. Ponadto system prawny regulujący ruch na morzu powinien jasno i sprawiedliwie określać podział odpowiedzialności pomiędzy marynarzami, ochroną wybrzeża, armatorami, rejestrarami statków oraz władzami morskimi.

1.6 Komitet przypomina, że branża transportu morskiego wykorzystuje jako paliwo ropę najniższej jakości, ponieważ rafinerie nie zapewniają paliw żeglugowych wyższej jakości. Komitet popiera inicjatywy zmierzające do zajęcia się kwestią jakości paliw żeglugowych na szczeblu światowym, tak by dokonać przełomu w zakresie emisji zanieczyszczeń powietrza przez statki.

1.7 Komunikat i plan działania nie uwzględniają znaczącego udziału jednostek rekreacyjnych w zanieczyszczeniu mórz ropą, zwłaszcza biorąc pod uwagę szczególne narażenie na nie państw nadbrzeżnych, na których wodach takie jednostki najczęściej się poruszają<sup>(5)</sup>. Ponadto problem zanieczyszczenia środowiska morskiego zaostrzają działania okrętów wojskowych, których nie dotyczą przepisy UE.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50–56.

<sup>(2)</sup> ETF — Europejska Federacja Pracowników Transportu (*European Transport Workers Federation*); ESCA — Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (*European Community Shipowners' Associations*).

<sup>(3)</sup> MOP — Międzynarodowa Organizacja Pracy.

<sup>(4)</sup> *The Economist*, 1 września 2007 r.

<sup>(5)</sup> IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection (Wspólna grupa ekspertów ds. naukowych aspektów ochrony środowiska morskiego) — GESAMP.

1.8 Zanieczyszczenie rzek i mórz (Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego) pochodzące ze źródeł lądowych stanowi kwestię, w przypadku której UE powinna zwiększyć swe starania. Ze względów politycznych problemy powinny być omówione na poziomie wielostronnym, a nie dwustronnym.

1.9 UE powinna odgrywać główną rolę na forum międzynarodowym w zakresie kwestii środowiskowych. Istnieje możliwość wzmocnionej współpracy państw członkowskich UE i koordynacji ich stanowisk w ramach organizacji międzynarodowych, niekolidujących z ich indywidualnym uczestnictwem. Wkład specjalistycznej wiedzy tych państw w prace organizacji międzynarodowych jest wysoko oceniany i nie należy go być podważać, lecz wzmacniać.

1.10 Jeśli chodzi o „europejską przestrzeń transportu morskiego bez barier”, Komitet uznaje za korzystny fakt, iż została ona określona jako wirtualna przestrzeń morska. Zgodnie z opinią Komitetu w komunikacie podkreślono, że koncepcja ma na celu jedynie uproszczenie formalności administracyjnych i celnych oraz ułatwienie wymiany handlowej w kontekście jednolitego rynku UE.

1.11 Komitet popiera symboliczne przesłanie komunikatu mówiące, że Europa jest i była kontynentem żeglarzy. Niemniej jednak Komitet wciąż oczekuje na przełożenie tych słów na konkretne działania.

1.12 Komitet podkreśla rolę, jaką może odegrać we wdrażaniu polityki morskiej, łącznie z planowaniem przestrzennym. Może on także przyczynić się do promowania morskiej tożsamości i morskiego dziedzictwa kulturowego UE oraz do uwrażliwienia opinii publicznej na problem globalnego ocieplenia.

1.13 Komitet popiera propozycje dotyczące europejskiej sieci nadzoru morskiego oraz usprawnienia współpracy między służbami straży przybrzeżnej państw członkowskich. Środki te będą służyły promowaniu bezpieczeństwa i ochrony na morzu, kontroli rybołówstwa oraz granic zewnętrznych, a także ochrony środowiska morskiego.

Komitet przypomina, że obliczu zwiększonych obaw dotyczących bezpieczeństwa pożądane jest skoordynowane podejście do zawierania z krajami trzecimi dwustronnych umów dotyczących prawa wchodzenia na pokład. Wzywa także UE do podjęcia działań w związku z rosnącą liczbą incydentów zbrojnej napaści i piractwa na morzu, których ofiarą padają statki handlowe na wodach Azji Południowo-Wschodniej i Afryki.

## 2. Wstęp

2.1 Opublikowany komunikat w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej oraz dołączony do niego plan działania, który przewiduje opracowanie 29 szczegółowych

działań, uwzględniają opinie wyrażone przez instytucje UE oraz zainteresowane strony na temat zielonej księgi.

2.2 Bezprecedensowa runda konsultacji rozpoczętych w związku z wydaniem zielonej księgi zakończyła się osiągnięciem szerokiego porozumienia co do potrzeby przyjęcia holistycznego, zintegrowanego, międzysektorowego i strategicznego podejścia do kwestii oceanów. Na poparcie zasługują przesłanki przemawiające za potrzebą zastąpienia szeroką wizją fragmentarycznego podejścia prowadzącego niekiedy do niezamierzonych skutków.

2.3 Komitet popiera symboliczne przesłanie komunikatu mówiące, że Europa jest i była kontynentem żeglarzy. Komitet w całości popiera (z pewnymi zastrzeżeniami) 29 pozycji planu działania, lecz uważa, że nie są one wystarczające.

## 3. Uwagi ogólne

### 3.1 Aspekty środowiskowe

3.1.1 Komitetowi bardzo zależy na utrzymaniu integralności środowiska morskiego oraz na zadbaniu, aby różnorodne działania człowieka mające negatywny wpływ na środowisko morskie nie powodowały jego postępującej degradacji.

3.1.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji, aby skupić się na działaniach na rzecz skuteczniejszej współpracy międzynarodowej, większej integracji polityk, wdrażania istniejących przepisów prawnych oraz promowania technologii środowiskowych (szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego — 6EAP). Szczególny nacisk należy położyć na wdrażanie konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu mórz ze źródeł lądowych<sup>(6)</sup>.

3.1.3 Akumulacja dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych w atmosferze wskutek ich nadmiernej emisji już teraz prowadzi do zwiększenia absorpcji CO<sub>2</sub> przez oceany i przewiduje się, że zjawisko to będzie się utrzymywać. Wynikające stąd zakwaszenie wód prawdopodobnie będzie stanowić rosnące obciążenie dla środowiska morskiego. Należy rozwijać badania nad tym rodzajem wpływu na środowisko morskie, a także nad przyjaznymi dla środowiska metodami reabsorpcji dwutlenku węgla. Co więcej, zasoby energii morskiej będą odgrywały ważną rolę w dywersyfikacji źródeł energii w Europie.

3.1.4 Komunikat nie uwzględnia znaczącego udziału jednostek rekreacyjnych w zanieczyszczeniu mórz ropą, zwłaszcza biorąc pod uwagę szczególne narażenie na nie państw nadbrzeżnych, na których wodach jednostki te najczęściej się poruszają<sup>(7)</sup>. Ponadto problem zanieczyszczenia środowiska morskiego zaostrzają działania okrętów wojskowych, których nie dotyczą przepisy UE, a które powodują coraz większe szkody w środowisku naturalnym i w sektorze turystyki.

<sup>(6)</sup> Paryż, 4 czerwca 1974 r., zmieniona protokołem z 26 marca 1986 r. Konwencję tę zastąpiła Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru północno-wschodniego Atlantyku (OSPAR), która została przyjęta we wrześniu 1992 r. w Paryżu, a weszła w życie w marcu 1998 r.

<sup>(7)</sup> IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection (Wspólna grupa ekspertów ds. naukowych aspektów ochrony środowiska morskiego) — GESAMP.

3.1.5 Komitet przypomina, że branża transportu morskiego wykorzystuje jako paliwo ropę najniższej jakości, ponieważ rafinerie nie zapewniają paliw żeglugowych wyższej jakości. Popiera inicjatywy zmierzające do zajęcia się kwestią jakości paliw żeglugowych<sup>(8)</sup> na szczeblu światowym, tak by dokonać przełomu w zakresie emisji zanieczyszczeń powietrza przez statki.

3.1.6 Pochodzące z różnych źródeł zanieczyszczenie mórz i powietrza powoduje zniszczenie środowiska morskiego, pociągając za sobą skutki zdrowotne, społeczne i gospodarcze. Dostępne są wystarczające środki służące kontroli i łagodzeniu efektów zanieczyszczenia środowiska morskiego przez statki, łącznie z karami dla zanieczyszczających, i powinno się ich rygorystycznie przestrzegać. Brak jest jednak podobnych ram prawnych, które pozwalałyby na zajęcie się problemem zanieczyszczenia mórz i rzek z innych źródeł (np. działalność przemysłowa, miejska, rolnicza, pestycydy). Komitet jest zaniepokojony faktem, że jeśli nie podejmie się wszechstronnych i skutecznych działań, zagrożona zostanie dobra kondycja turystyki morskiej i nadmorskiej, będącej największym europejskim przemysłem związanym z morzem. Działania takie przyczyniłyby się również do zachowania rozmiarów i różnorodności form życia w środowisku morskim, w tym zasobów rybnych.

3.1.7 Komitet podkreśla potrzebę negocjacji umowy dwustronnej między UE a krajami śródziemnomorskimi w ramach rocznych planów działania polityki sąsiedztwa. Umowa taka będzie gwarantowała, że zaangażowane kraje trzecie będą wspólnie z państwami członkowskimi UE odpowiedzialne za czystość wód mórz poprzez kontrolę emisji zanieczyszczeń do atmosfery oraz zrzucania odpadów do rzek na ich terenie (np. w delcie Nilu). Nadrzędnym celem byłoby przy tym ocalenie dziedzictwa śródziemnomorskiego.

## 3.2 Aspekty społeczne

3.2.1 W komunikacie podkreśla się wagę czynnika ludzkiego w gospodarce morskiej. Poszukując równowagi między wymiarami gospodarczym, społecznym i środowiskowym w zrównoważonej polityce morskiej, w planie działania odpowiednią uwagę należy poświęcić wymiarowi społecznemu.

3.2.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje porozumienie między partnerami społecznymi (ETF i ECSA) co do uwzględnienia w prawie wspólnotowym pewnych postanowień konwencji MOP o pracy na morzu (2006 r.). Postuluje, aby normy pracy na morzu zapewniające, zgodnie z konwencją, jednakowe warunki dla wszystkich marynarzy, były jak najszybciej stosowane na całym świecie. Równie istotne jest, aby państwa członkowskie ratyfikowały odpowiednie instrumenty międzynarodowe dotyczące sektora rybołówstwa, łącznie z konwencją MOP o pracy w sektorze rybołówstwa z 2007 r.

3.2.3 W odniesieniu do części planu działania dotyczącej kwalifikacji marynarzy z UE, Komitet zwraca uwagę na przegląd wydanej przez IMO konwencji STCW<sup>(9)</sup> o ogólnych normach

szkolenia marynarzy i wydawania świadectw. Wszelkie wnioski UE powinny być zgodne z zasadami IMO i MOP.

3.2.4 Komitet popiera przeprowadzenie przeglądu wyłączeń marynarzy i rybaków ze wspólnotowych przepisów prawa pracy w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi oraz domaga się wyjaśnień dotyczących certyfikatu doskonałości morskiej. Należy rozważyć możliwości wprowadzenia certyfikatu doskonałości morskiej dla marynarzy, który byłby obowiązkowy dla przewozów promowych w ramach UE i nieobowiązkowy dla innych rodzajów przewozów.

3.2.5 Promowanie karier w sektorze gospodarki morskiej UE może być skuteczne jedynie jeśli zasoby osiągną wyższe standardy jakości, co wzmocni przewagę konkurencyjną pod względem jakości, a nie kosztów.

3.2.6 Rosnący w skali światowej niedobór wykwalifikowanych marynarzy może mieć niepokojące konsekwencje dla unijnej infrastruktury bezpieczeństwa morskiego i zjawisko to będzie narastać, jeżeli UE i państwa członkowskie nie podejmą wspólnych wysiłków, aby temu zaradzić. W innym przypadku w Europie brakować będzie wiedzy i doświadczenia niezbędnych dla kluczowych działań morskich koniecznych do zapewnienia bezpieczeństwa (inspekcje i przeglądy statków, prawo, ubezpieczenia, usługi nadzoru ruchu statków, działania ratunkowe, straż przybrzeżna i pilotaż). Ponadto klastry morskie mogą przenieść się do innych regionów. Prowadzone w tym zakresie działania okazały się niewystarczające i Komitet wyraża ubolewanie, że Komisja nie zamierza zająć się tym problemem przed końcem 2009 r.

3.2.7 Komitet jest zaniepokojony dużą liczbą osób porzucających naukę w szkołach morskich w niektórych państwach członkowskich oraz wczesnym odchodzeniem z zawodów marynarskich. Jeżeli natychmiast nie poświęci się uwagi obecnemu kryzysowi, może on poważnie zagrozić żeglarskim tradycjom UE. Należy opracować rozwiązania tworzące holistyczną strategię mającą na celu podniesienie atrakcyjności zawodów marynarskich. Należy dalej rozwijać projekt ścieżek i możliwości rozwoju kariery prowadzony przez partnerów społecznych (ECSA i ETF). Zachęcanie do podejmowania zawodu marynarza powinno być połączone z działaniami na rzecz zatrzymania w tym zawodzie.

3.2.8 Pływający uniwersytet zapewnia doświadczenie na morzu studentom biorącym udział w jego rejsie. Koncepcja pływającego po oceanach kampusu zasługuje na dalsze rozważenie przez Komisję w kontekście zachęcania uzdolnionych studentów do rozpoczęcia kariery morskiej. Według tych samych zasad można byłoby tworzyć w dużych portach europejskich — na lądzie, gdyż jest to wygodniejsze, lecz w pobliżu morza — szkoły typu Harbour School<sup>(10)</sup> zapewniające kształcenie na poziomie podstawowym, a ewentualnie także średnim, we wszystkich przedmiotach z elementami wiedzy na temat środowiska morskiego i statków oraz podstaw żeglugi.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u w sprawie koszyka energetycznego w sektorze transportu, (TEN 305) CESE 269/2008, 13 lutego 2008 r.

<sup>(9)</sup> IMO: Międzynarodowa Organizacja Morska; konwencja STCW: międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania świadectw oraz pełnienia wacht.

<sup>(10)</sup> Patrz: New York Harbor School, <http://www.newyorkharborschool.org>.

3.2.9 Komitet wzywa Komisję, by zbadała istniejące dobre praktyki szkolnictwa ponadpodstawowego w państwach członkowskich w zakresie zachęcania do zatrudnienia w sektorze morskim.

3.2.10 W kwestii wypadków morskich przyszła polityka powinna kierować się następującymi względami:

- Kraje nadmorskie powinny ponosić swoją część odpowiedzialności za bezpieczeństwo morskie oraz ochronę środowiska. Będzie to wymagało zaostrzenia przepisów dotyczących rejestrowania statków, a także funkcjonalnej sieci nadzoru i wsparcia, wspomaganej monitorowaniem satelitarnym oraz przez dobrze wyposażone patroly morskie i lotnicze.
- Zapobieganie poważnym wypadkom na morzu nie powinno odbywać się kosztem czynnika ludzkiego przez obciążanie marynarzy nadmierną odpowiedzialnością. Powinno opierać się na zintegrowanym systemie ograniczającym możliwości wystąpienia błędu człowieka (kapitana lub załogi) dzięki stosowaniu nowoczesnych elektronicznych urządzeń bezpieczeństwa oraz poszukiwaniu ulepszonych rozwiązań w konstrukcji statków oraz ich wyposażeniu. System prawny regulujący ruch na morzu powinien jasno i sprawiedliwie określać podział odpowiedzialności pomiędzy marynarzami, ochroną wybrzeża, armatorami, rejestrami statków oraz władzami morskimi.

3.2.11 Marynarze mogą być zmuszeni do podejmowania działań daleko wykraczających poza zakres ich normalnych obowiązków w wysoce niebezpiecznych warunkach pogodowych. Jak powiedział Sekretarz Generalny IMO: „Żywiolowy charakter środowiska pracy co jakiś czas stawia zawodowych marynarzy w sytuacjach, do których odpowiednie przygotowanie albo nie jest możliwe, albo możliwe jest jedynie w niewielkim zakresie. To, w jaki sposób na nie reagują jest prawdziwym sprawdzianem odwagi, która zasługuje na uznanie”<sup>(1)</sup>. Zachęca się Komisję do uwzględnienia powyższych kwestii podczas pracy nad przyszłymi środkami dotyczącymi wypadków na morzu.

### 3.3 Kwestie gospodarcze

3.3.1 Planowany komunikat w sprawie unijnej polityki transportu morskiego (2008-2018) powinien stworzyć odpowiednie ramy zachęcające do inwestycji w sektorze żegluga morskiej oraz przyczyniające się do wzmocnienia pozycji Europy jako światowego lidera w sektorze żegluga morskiej, a także umacniania jej roli katalizatora w odniesieniu do gospodarki morskiej.

3.3.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja uznała potrzebę stworzenia globalnych zasad dla globalnego przemysłu, a także znaczenie międzynarodowych uregulowań w zakresie polityki morskiej oraz poparła poszukiwanie rozwiązań dla problemów regulacyjnych na szczeblu organów międzynarodowych (takich jak IMO). Globalny charakter żegluga

morskiej, globalny rynek pracy, w ramach którego funkcjonuje żegluga morska, jak również konkurencyjna pozycja europejskiej żegluga morskiej w rynku światowym są bowiem zagadnieniami, które należy wziąć pod uwagę.

3.3.3 Należy przypominać o potrzebie poprawy obecnej wydajności portów i usług, a także o potrzebie zwiększania przepustowości portów i usprawniania połączeń lądowych.

3.3.4 Komitet zauważa, że zostały uwzględnione jego propozycje dotyczące poparcia dla ratyfikacji konwencji IMO przez państwa członkowskie UE oraz na szczeblu międzynarodowym, a także rozwoju portów, obniżenia poziomu zanieczyszczenia powietrza przez statki, utworzenia klastrów wielosektorowych oraz europejskiej sieci klastrów morskich. Uznano także kluczowe znaczenie europejskiej żegluga morskiej w handlu europejskim i międzynarodowym oraz w codziennym życiu obywateli Europy.

3.3.5 Jeśli chodzi o „europejską przestrzeń transportu morskiego bez barier”, Komisja podkreśla zgodnie z poglądami Komitetu<sup>(12)</sup>, że koncepcja ta ma jedynie dotyczyć utworzenia wirtualnej przestrzeni morskiej, w obrębie której nastąpi uproszczenie formalności administracyjnych i celnych oraz ułatwienie wymiany handlowej w kontekście jednolitego rynku UE. Komitet odnotowuje, że Komisja zapoczątkowała konsultacje w celu określenia dalszych możliwych propozycji skutecznej realizacji zagadnienia.

3.3.6 Komitet jest przekonany, że istnieje możliwość wzmocnionej współpracy państw członkowskich UE i koordynacji ich stanowisk w ramach organizacji międzynarodowych, niekolidujących z ich indywidualnym uczestnictwem. Wkład specjalistycznej wiedzy tych państw w prace organizacji międzynarodowych jest wysoko oceniany i nie należy go podważać, lecz wzmocniać.

3.3.7 EKES popiera cel wywierania przez UE nacisku na kraje trzecie, aby zachęcić je do wdrożenia i ratyfikowania kluczowych międzynarodowych konwencji morskich. Europejskie kontrole w państwie portu powinny obejmować zarówno statki unijne, jak i statki państw trzecich pod względem zgodności z międzynarodowymi normami społecznymi i w zakresie ochrony środowiska.

## 4. Uwagi szczegółowe

### 4.1 Regiony przybrzeżne i wyspy

4.1.1 Komitet z satysfakcją odnotowuje, że uwzględnił się jego wnioski dotyczące popularyzacji turystyki nadmorskiej oraz bazy danych na temat finansowania regionów przybrzeżnych środkami UE. Wyspy powinny znaleźć się w centrum zainteresowania UE przez podjęcie następujących działań:

- ulepszenie infrastruktury na wyspach w celu zachęcania do turystyki morskiej;

<sup>(1)</sup> Podczas wręczenia nagrody IMO za szczególną odwagę na morzu, 19 listopada 2007 r.

<sup>(12)</sup> Opinia w sprawie przyszłej unijnej polityki morskiej (COM (2006) 275), Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50–56; Opinia w sprawie wspólnej polityki portowej, Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 57–62; Opinia w sprawie autostrad morskich w łańcuchu logistycznym, TEN 297, CESE 1204/2007, 18 listopada 2007 r.

- wydłużenie sezonu turystycznego na wyspach poprzez zaoferowanie atrakcji kulturalnych, religijnych, sportowych;
- usprawnienie komunikacji między wyspami a lądem stałym za pomocą nowych technologii wspieranych ze środków unijnych;
- utworzenie zakładów odsalania wody zachowujących równowagę środowiska naturalnego w celu zaradzenia problemowi niedoboru wody słodkiej, który na obszarze śródziemnomorskim będzie jednym z najważniejszych wyzwań wynikających ze zmian klimatu.

#### 4.2 Ocean Arktyczny i stosunki z krajami trzecimi

4.2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje dotyczące zwiększonej współpracy w zakresie zarządzania Morzem Śródziemnym i Morzem Czarnym, rozszerzenia europejskiej polityki sąsiedztwa, a także wymiaru północnego.

4.2.2 Około 20-30 % nieodkrytych zasobów ropy naftowej znajduje się w dnie Oceanu Arktycznego. Do roku 2015 arktyczne trasy żeglugi w wyniku zmian klimatycznych mogą być dostępne przez znaczną część roku. Otwarcie trasy arktycznej byłoby korzystne zarówno ze względu na odległość, jak i na bezpieczeństwo — np. trasa z Szanghaju do Rotterdamu przez Arktykę jest o 1 000 mil krótsza niż przez Kanał Sueski. Krótsze trasy żeglugi mogłyby znacząco obniżyć zużycie paliwa oraz emisje. Komitet zauważa, że w związku z problemami prawnymi i związanymi z ochroną środowiska, które dotyczą szeregu państw członkowskich, niezbędne będzie jasne określenie międzynarodowego prawa odnoszącego się do lodu morskiego. W tym kontekście z zainteresowaniem oczekuje zapowiedzianego sprawozdania na temat Oceanu Arktycznego, w którym omówione zostaną geopolityczne skutki zmian klimatu. Należy także zawczasu zbadać skutki otwarcia nowych tras żeglugi przez Arktykę dla środowiska.

#### 4.3 Nadzór morski

4.3.1 Komitet popiera propozycje dotyczące europejskiej sieci nadzoru morskiego oraz usprawnienia współpracy między służbami straży przybrzeżnej państw członkowskich. Środki te będą służyły promowaniu bezpieczeństwa i ochrony na morzu, kontroli rybołówstwa oraz granic zewnętrznych, a także ochrony środowiska morskiego.

#### 4.4 Zanieczyszczenie mórz i rzek

4.4.1 Zanieczyszczenie rzek i mórz (Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego) pochodzące ze źródeł lądowych stanowi kwestię, w przypadku której UE powinna zwiększyć swe wysiłki w ramach planu działania. Z powodów politycznych problemy powinny być rozwiązywane raczej w relacjach wielostronnych niż dwustronnych.

#### 4.5 Rybactwo

4.5.1 W obliczu dramatycznego zmniejszenia się populacji lub całkowitego wyginięcia gatunków morskich, Komitet podkreśla konieczność racjonalnego gospodarowania zasobami rybnymi. Propozycje w zakresie zarządzania polityką rybacką są właściwie ukierunkowane. Rybołówstwo jest jednym z najbardziej niebezpiecznych zawodów, dlatego też powinno się podejmować więcej działań w kierunku zwiększenia kultury bezpieczeństwa wśród osób go wykonujących. W szczególności istnieje potrzeba zajęcia się kwestią bezpieczeństwa w odniesieniu do statków o długości poniżej 24 metrów (jest to

luka prawna w obecnych konwencjach międzynarodowych oraz dyrektywach unijnych). EKES przypomina, że konieczna ochrona gatunków ma konsekwencje społeczne, którymi należy zająć się jako odrębną kwestią; poświęcenie się morzu przez rybaków jest często związane z brakiem środków, a więc narażają oni w ten sposób życie.

4.5.2 Zagrożenia fizyczne i finansowe dla rybaków są poważne, co tłumaczy, dlaczego tak wiele osób rezygnuje z tego zawodu. Pilnie potrzebne są projekty i programy unijne mające na celu rozwój technologiczny statków rybackich. W kontekście wymiany lepszych praktyk w zakresie atrakcyjności zawodu rybaka, Komitet pochwała szerokie upowszechnienie „Podręcznika zapobiegania wypadkom na morzu i zapewnienia bezpieczeństwa rybaków” niedawno opublikowanego wspólnie przez europejskich partnerów społecznych Europêche oraz ETF. Równie ważne jest, aby państwa członkowskie przyspieszyły proces ratyfikacji konwencji MOP o pracy w sektorze rybołówstwa, przyjętej w czerwcu 2007 r. Ostatecznym celem jest, aby działania połowowe stały się bardziej zrównoważone, a przez to bardziej atrakcyjne.

#### 4.6 Recykling statków

4.6.1 W swojej niedawnej opinii dotyczącej zielonej księgi w sprawie lepszych warunków demontażu statków (COM(2007) 269), Komitet wyraził obawę co do „poważnego niedoboru na świecie zakładów demontażu spełniających wymogi w zakresie zrównoważonego rozwoju środowiska naturalnego i zrównoważonego rozwoju społecznego”. „Sytuacja ta pogarsza się jeszcze w wyniku gwałtownego wzrostu liczby statków wycofywanych z eksploatacji w nadchodzących latach w związku z wycofywaniem zbiornikowców jednokadłubowych”<sup>(13)</sup>. Infrastruktura oraz warunki pracy w Azji Południowej, gdzie w ogromnej większości odbywa się recykling statków, winny zostać ulepszone, tak aby osiągnęły standardy akceptowane na poziomie międzynarodowym.

4.6.2 Komitet popiera postępy na szczeblu międzynarodowym w zakresie demontażu przestarzałych statków w sposób wydajny, bezpieczny i zrównoważony dla środowiska. Priorytetem jest zawarcie do roku 2008/09 obowiązkowej konwencji, a do tego czasu popularyzacja wytycznych IMO. Taki przyjęty na szczeblu międzynarodowym wzorzec precyzowałby jasno obowiązki armatorów w zakresie dostarczania informacji na temat obecności materiałów potencjalnie niebezpiecznych na pokładach ich statków oraz wyznaczyłby minimalne normy dla zakładów recyklingu w zakresie przepisów ochrony zdrowia i bezpieczeństwa oraz zarządzania materiałami niebezpiecznymi.

#### 4.7 Umowy dotyczące prawa wchodzenia na pokład i bezpieczeństwa

4.7.1 Zwiększone obawy dotyczące bezpieczeństwa skłoniły kilka państw członkowskich UE do zawarcia z krajami trzecimi dwustronnych umów dotyczących prawa wchodzenia na pokład. Komitet przypomina, że pożądanym jest skoordynowane podejście państw członkowskich UE do takich inicjatyw, a także skoordynowany podział pracy między państwami członkowskimi, w tym między ich flotami, w zakresie stosowania takich zasad. Alternatywnym rozwiązaniem mogłaby być wcześniejsza ratyfikacja przez państwa członkowskie UE protokołów o zwalczaniu bezprawnych czynów, które obejmują także zabezpieczenia chroniące uzasadnione interesy handlowe przedsiębiorstw transportu morskiego oraz prawa człowieka w odniesieniu do marynarzy.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie lepszych warunków demontażu statków COM(2007) 269, CESE 1701/2007 fin z 13 grudnia 2007 r.

4.7.2 Komitet wyraża zaniepokojenie rosnącą liczbą ataków na statki handlowe oraz incydentów zbrojnej napaści i piractwa na morzu, zwłaszcza na wodach Azji Południowo-Wschodniej i Afryki. Wzywa UE do podjęcia działań w kierunku zapewnienia statkom handlowym poruszającym się po niebezpiecznych wodach eskorty marynarki wojennej.

#### 4.8 Zasilanie statków energią elektryczną z nadbrzeża

4.8.1 Jako sposób redukcji emisji gazów cieplarnianych przez statki cumujące Komisja proponuje zasilanie tych statków energią elektryczną pochodzącą z nadbrzeża (plan działania). Pobierając energię elektryczną z nadbrzeża, statki nie będą

spalały paliwa, a zatem nie będą emitowały substancji zanieczyszczających (tlenki siarki, tlenki azotu, cząstki stałe) ani dwutlenku węgla.

4.8.2 Komitet popiera powyższą propozycję, zwraca jednak uwagę na następujące kwestie: jedno rozwiązanie może nie być odpowiednie dla wszystkich typów statków; energia elektryczna wytwarzana na brzegu może pochodzić z elektrowni spalających paliwo i węgiel i emitujących w związku z tym dodatkowe ilości dwutlenku węgla, co może zniwelować korzyści. Dlatego Komitet zachęca Komisję do uwzględnienia tych kwestii i przedstawienia rozsądnej polityki na skalę globalną.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1172/98 w sprawie sprawozdań statystycznych w odniesieniu do transportu drogowego rzeczy w zakresie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji**

COM(2007) 778 wersja ostateczna — 2007/0269 (COD)

(2008/C 211/08)

Dnia 27 lutego 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 285 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1172/98 w sprawie sprawozdań statystycznych w odniesieniu do transportu drogowego rzeczy w zakresie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji*

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 kwietnia) Komitet 145 głosami za — 2 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię <sup>(1)</sup> na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(1)</sup> Opinia Komitetu w sprawie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą znajduje się obecnie w opracowaniu [COM(2007) 741 wersja ostateczna, COM(2007) 822 wersja ostateczna, COM(2007) 824 wersja ostateczna i COM(2008) 71 wersja ostateczna].

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Małe, czyste i konkurencyjne — program pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w przestrzeganiu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska”**

COM(2007) 379 wersja ostateczna {SEC(2007) 906, SEC(2007) 907, SEC(2007) 908}

(2008/C 211/09)

Dnia 8 października 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Małe, czyste i konkurencyjne — program pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w przestrzeganiu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska”*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 marca 2008 r. Sprawozdawcą był Franco CHIRIACO.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 109 głosami — 7 osób wstrzymało się od głosu — następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie przez Komisję specjalnego programu pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom oraz mikroprzedsiębiorstwom w przestrzeganiu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska, mając na uwadze złożoność tego prawodawstwa oraz znaczenie gospodarcze i społeczne MŚP w ramach gospodarki europejskiej. EKES pragnie jednak podkreślić, że szczególną uwagę poświęcić należy mikroprzedsiębiorstwom ze względu na problemy strukturalne, które narażają je na większe trudności.

1.2 EKES, świadom trudności, na jakie napotykać mogą MŚP w zastosowaniu się do przepisów w zakresie ochrony środowiska w związku z ich złożonością, z zadowoleniem przyjmuje stworzenie instrumentów mających na celu lepsze zrozumienie tego prawodawstwa. Jakkolwiek w ostatnim dziesięcioleciu coraz więcej uwagi poświęcano kwestiom społecznym, a w szczególności sprawom ochrony środowiska naturalnego, odpowiedzialność przedsiębiorstwa (Corporate Responsibility) nie jest jeszcze postrzegana jako czynnik przewagi konkurencyjnej we wszystkich przejawach działalności gospodarczej.

1.3 Zdaniem EKES-u inicjatywa Komisji polegająca na ustanowieniu programu pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w przestrzeganiu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska stanowi bardzo ważny pierwszy krok.

1.4 EKES uważa, że niezbędne jest, by Komisja rozwinęła proaktywne podejście wobec MŚP poprzez stworzenie zorganizowanego systemu współpracy między przedsiębiorstwami na szczeblu terytorialnym. W związku z tym należałoby zwrócić szczególną uwagę na współpracę transgraniczną.

1.5 Szczególnie istotne jest, by:

— zważywszy na wysoki stopień złożoności prawodawstwa, ustalić jednolite przepisy w dziedzinie ochrony środowiska poprzez zharmonizowanie ustawodawstwa na szczeblu krajowym w celu osiągnięcia większej spójności prawnej;

— uprościć i udoskonalić system przepisów m.in. dzięki poprawie jakości poprzez uproszczenie i jaśniejsze sformułowanie;

— ograniczyć koszty biurokratyczne i administracyjne;

— opracować branżowe systemy zarządzania środowiskiem dostosowane do potrzeb, tak aby były one łatwiej dostępne dla MŚP;

— rozwijać, głównie za pośrednictwem organizacji MŚP, nowe kompetencje poprzez kształcenie lokalnych ekspertów zapewniających fachową pomoc MŚP;

— uprościć i uczynić bardziej funkcjonalnym system środków finansowych związanych z programem;

— poprawić komunikację i informację, w szczególności w zakresie rozpowszechniania rezultatów wzorcowych rozwiązań.

## 2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1 Celem komunikatu Komisji<sup>(1)</sup> jest pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) w poprawie efektywności energetycznej i w efektywniejszym wykorzystaniu zasobów. W tym celu Komisja tworzy ramy prawne i środki mające wzmocnić istniejącą politykę i inicjatywy zgodnie ze szczególnymi cechami małych firm. Komisja proponuje w swoim komunikacie stworzenie programu pomocy MŚP we wdrażaniu europejskiego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. Program ten będzie kierował środki finansowe na rozwój sieci wsparcia, ułatwiał dostęp do systemów zarządzania środowiskiem oraz propagował większą świadomość tych przedsiębiorstw na temat kwestii związanych ze środowiskiem.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 379 wersja ostateczna.



2.2 Poszczególne małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) zatrudniają mniej niż 250 osób, ale 23 mln MŚP w Unii Europejskiej stanowi łącznie 99 % wszystkich przedsiębiorstw i 57 % ekonomicznej wartości dodanej Unii. Ze względu na duży udział w działalności gospodarczej UE, MŚP mogą znacząco oddziaływać na środowisko.

2.3 Przedsiębiorstwa często nie są w pełni świadome wpływu swojej działalności na środowisko i większość z nich uważa, że ich działalność nie ma wpływu na środowisko lub wpływ ten jest niewielki. MŚP zazwyczaj zakładają, że przestrzegają prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska, chyba że uświadomi im się, że jest inaczej. W tych warunkach działalność MŚP może stwarzać poważne zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, jak również zagrożenie dla środowiska naturalnego. Z powodu nieuwzględnienia wymogów ochrony środowiska naturalnego w swojej działalności MŚP mogą utracić możliwość osiągnięcia korzyści ekonomicznych wynikających z lepszego zarządzania środowiskiem oraz ekoinnowacji.

2.4 Zaproponowany przez Komisję program pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w przestrzeganiu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska jest zestawem środków mających pomóc MŚP zminimalizować wpływ ich działalności na środowisko i ułatwić przestrzeganie istniejących przepisów. W ramach programu zamierza się zmniejszyć obciążenie administracyjne związane z przestrzeganiem przepisów poprzez stworzenie instrumentów i wypracowanie polityki służącej włączeniu kwestii związanych z ochroną środowiska do zasadniczej działalności MŚP.

2.5 Środki przedstawione w komunikacie obejmują także rozpowszechnianie informacji przeznaczonych specjalnie dla MŚP i propagowanie sieci wsparcia przedsiębiorstw oraz działalność szkoleniową służącą gromadzeniu lokalnej wiedzy w dziedzinie ochrony środowiska.

2.6 Działania podejmowane w ramach programu mają być sfinansowane ze środków LIFE+ (5 mln EUR w okresie 2007-2013), zaś dodatkowe środki mają pochodzić z programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) oraz z funduszy strukturalnych.

2.7 Strona internetowa poświęcona informowaniu MŚP na temat polityki UE dotyczącej ochrony środowiska jest już dostępna w siedmiu językach. Przewiduje się przedstawienie wytycznych operacyjnych w sprawie efektywności energetycznej, emisji do powietrza, emisji zanieczyszczeń do gleby i wody oraz odpadów. Opublikowany zostanie także podręcznik możliwości finansowania.

2.8 Od roku 2008 we wdrażaniu programu weźmie udział nowa sieć wspierania przedsiębiorstw i innowacji. Ta i pozostałe sieci wsparcia MŚP odegrają ważną rolę wspomagając MŚP w przekładaniu europejskiej polityki ochrony środowiska na środki operacyjne.

2.9 Dokument roboczy służb Komisji dołączony do komunikatu zawiera wybór studiów przypadków i przykładów wzorcowych rozwiązań wypracowanych przez MŚP w Europie i na świecie.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje program Komisji, szczególnie ze względu na uznanie znaczenia i wartości MŚP w gospodarce i społeczeństwie europejskim.

3.2 W związku z tym EKES podkreśla znaczenie decyzji Rady podjętej na posiedzeniu w Feirze w dniach 19 i 20 czerwca 2000 r. <sup>(2)</sup> oraz przyjęcia europejskiej karty małych przedsiębiorstw <sup>(3)</sup>, w której stwierdza się, że „małe przedsiębiorstwa są podstawą gospodarki europejskiej” oraz że „stanowią główne źródło miejsc pracy i bazę dla pomysłów związanych z działalnością gospodarczą”. Wśród priorytetów zawartych w karcie znajduje się zwiększenie wzrostu i konkurencyjności przedsiębiorstw, nie tylko na szczeblu lokalnym, ale także na rynku globalnym.

3.3 Przedsiębiorstwa muszą włączyć ocenę oddziaływania na środowisko do całościowego systemu zarządzania. Zatem zakładając, że większość MŚP, w tym szczególnie małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa, zazwyczaj nie prowadzi odpowiednich działań ekologicznych, konieczne będzie zastosowanie zintegrowanego zarządzania w tej dziedzinie i jednocześnie czuwanie nad tym, by koszty administracyjne były ograniczone do minimum.

3.4 Pierwszym krokiem w tym kierunku jest zwiększenie świadomości faktu, iż praktyki takie nie są tylko dodatkowym kosztem czy ograniczeniem, lecz instrumentem, który może poprawić konkurencyjność przedsiębiorstwa i przynieść wartość dodaną w długim okresie.

3.5 Przedsiębiorstwa, które potrafią monitorować w sposób ciągły przebieg takich działań, np. za pomocą systemów ekozarządzania, są także w stanie poszerzyć podlegające kontroli parametry zarządzania, obejmując jednym planem strategicznym zarówno dane o charakterze ekonomiczno-finansowym, jak i dane odnoszące się do oddziaływania przedsiębiorstwa w obszarze społecznym i dotyczącym środowiska naturalnego <sup>(4)</sup>. W ten sposób, poza korzyściami gospodarczymi i ekologicznymi wynikającymi z efektywnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów, zapewnione zostanie, dzięki zmianom w organizacji pracy, bezpieczeństwo świadczenia pracy.

3.6 Dlatego też EKES zgadza się, że należy przyjąć długookresową strategię, którą państwa członkowskie wdrożyłyby natychmiast.

### 4. Uwagi szczegółowe

*Uwagi dotyczące środków zawartych w planie działań Komisji*

4.1 Lepiej stanowić prawo w zakresie opracowania i wdrażania polityki: w tym sensie „lepsze stanowienie prawa” oznacza zwiększenie zaangażowania MŚP w wypracowywanie polityki w zakresie ochrony środowiska i oparcie jej na analizie najlepszych wzorców, które, o ile zostaną odpowiednio określone i rozpowszechnione, będą stanowić wartościowe wsparcie we

<sup>(2)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm).

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/charter/docs/charter\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/docs/charter_pl.pdf).

<sup>(4)</sup> Zob.: *A Comparative Analysis of the Environmental Management, Performance and Innovation of SMEs and Larger Firms based on the OECD database*, Julien Labonne, 07/2006.

wdrażaniu prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Zmniejszania obciążeń biurokratycznych i administracyjnych na szczeblu wspólnotowym, krajowym i regionalnym oraz zwiększania przejrzystości to cele, które należy realizować nie tylko w odniesieniu do nowych przepisów, ale także w stosunku do ewentualnych zmian przepisów istniejących.

4.2 Opracować systemy zarządzania środowiskiem dostosowane do potrzeb i łatwiej dostępne: uwzględnianie zagadnień dotyczących ochrony środowiska przy podejmowaniu decyzji strategicznych jako przesłanek wzrostu i innowacji pozwoli przedsiębiorstwom nie tylko przestrzegać istniejących przepisów, ale także wypróbować nowe, lepsze praktyki, uwzględniające zarówno swobodę inicjatywy jak i ograniczenia prawne, w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. Należy w szczególności stworzyć bodźce na rzecz przyjęcia systemów ekozarządzania (typu EMAS lub ISO). Jeśli chodzi o europejski system ekozarządzania i audytu (EMAS) cel ten może zostać osiągnięty np. poprzez wprowadzenie do rozporządzenia korzystnych dla MŚP klauzul, wdrażanie dostosowane do struktury MŚP<sup>(5)</sup> i stopniowe ograniczenie obecnej liczby inspekcji i wniosków o informacje kierowanych do zarejestrowanych przedsiębiorstw. Chodzi tu o zachęcenie MŚP do przyjmowania wspomnianych systemów, gdyż jak dotąd tylko we Włoszech, w Niemczech i w Hiszpanii odnotowano znaczną liczbę przedsiębiorstw, które je wdrożyły. EKES ma nadzieję, że Komisja uwzględni powyższe sugestie, a także te zawarte w opinii EKES-u w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego wobec zmian klimatu z lipca 2006 r.<sup>(6)</sup>, szczególnie w związku z obecnym przeglądem systemu EMAS. Ponadto EKES zachęca Komisję do poszukiwania elementów mogących uzupełnić obecne systemy ekozarządzania wśród nieformalnych i nieujętych w ramy prawne mechanizmów istniejących na szczeblu lokalnym. Tylko bezpośrednie zaangażowanie MŚP i stowarzyszeń MŚP na szczeblu lokalnym może bowiem przyczynić się do zmiany obecnej sytuacji.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

4.3 Udzielać wsparcia finansowego na określone cele i opracować wieloletni program finansowania: mnogość dostępnych instrumentów finansowych może wprowadzać w błąd i sprawiać, że nie funkcjonują one prawidłowo. Dlatego też Komitet wyraża nadzieję, że Komisja opublikuje możliwie szybko zapowiadany przez nią podręcznik przedstawiający nowe możliwości finansowania projektów na rzecz lepszego przestrzegania prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska oraz poprawy oddziaływania MŚP na środowisko. W związku z tym korzystniejsze byłoby w perspektywie długoterminowej wydzielenie jednej linii budżetowej na wszystkie działania związane z MŚP.

4.4 Rozwijać na szczeblu lokalnym wiedzę specjalistyczną w zakresie ochrony środowiska dla MŚP: MŚP powinny mieć możliwość uzyskania pomocy technicznej ze strony zawodowych ekspertów. W tym celu konieczne jest zaangażowanie organizacji MŚP na szczeblu lokalnym oraz instytucji. Ponadto należy ustalić na racjonalnym poziomie przewidywane koszty świadczonych usług, a MŚP powinny mieć możliwość „wewnątrzzakładowego” szkolenia konsultantów i korzystania z ich usług.

4.5 Poprawić komunikację, lepiej docierać do odbiorców informacji: należy zbudować stronę internetową, powiązaną z portalem MŚP<sup>(7)</sup>, która stałaby się głównym źródłem informacji dla sieci wspierania MŚP w zakresie zagadnień związanych z polityką UE w dziedzinie środowiska naturalnego i w dziedzinie MŚP. Zdaniem EKES-u bardzo istotne jest zapewnienie bezpośredniego dostępu do informacji i bezpośredniego kontaktu między organami wspólnotowymi a MŚP.

4.6 EKES popiera inicjatywę Komisji Europejskiej polegającą na utworzeniu *Enterprise Europe Network* (EEN) — nowej ważnej sieci europejskiej celem wspierania przedsiębiorstw na obszarze UE i poza nią. Zdaniem EKES-u niezwykle istotne jest, by UE nadal rozwijała wsparcie dla MŚP, szczególnie w takich dziedzinach jak handel i inwestycje transgraniczne, współpraca technologiczna między MŚP i dużymi przedsiębiorstwami, innowacyjność, wiedza o europejskich źródłach finansowania i programy badań dla MŚP.

(5) Wytyczne dla osób przeprowadzających kontrole w MŚP, a szczególnie w małych przedsiębiorstwach i w mikroprzedsiębiorstwach, zał. IV do zalecenia Komisji z 7 września 2001 r. w sprawie wytycznych w zakresie wdrażania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 761/2001 dotyczącego dobrowolnego udziału organizacji w europejskim systemie ekozarządzania i audytu (EMAS).

(6) NAT 310 „Sprostac wyzwanie zmian klimatu — rola społeczeństwa obywatelskiego”.

(7) <http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index.htm>.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie przeglądu zalecenia 2001/331/WE przewidującego minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich**

COM(2007) 707 wersja ostateczna

(2008/C 211/10)

Dnia 14 listopada 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie przeglądu zalecenia 2001/331/WE przewidującego minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 marca 2008 r. Sprawozdawcą był **Josef ZBOŘIL**.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 151 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zgadza się z poglądem Komisji, że obecne ramy systemów kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich powinny **nadal mieć formę zalecenia**. Należy jednak zmienić zalecenie, aby poprawić jego wdrażanie i wzmocnić skuteczność. Sektorowe przepisy prawne w całej Wspólnocie określają w sposób wiążący działania kontrolne, ich zakres i sposób przeprowadzania w najważniejszych dziedzinach.

1.2 Podstawowym wymogiem dla skutecznego stosowania zalecenia jest jego zrozumiałość i jednoznaczność. Dlatego też niezbędne jest, by **dobrze zdefiniować zakres stosowania kontroli** w zakresie ochrony środowiska z uwzględnieniem stwierdzonych problemów.

1.3 **Interpretacja pojęć oraz ich wyjaśnienie i ujednoczenie** ma całkowicie podstawowe znaczenia dla harmonizacji działań kontrolnych na obszarze Wspólnoty oraz stworzenia równych warunków dla przedsiębiorstw. W unijnych przepisach prawnych można znaleźć szereg jednakowych pojęć, których definicje mogą się różnić w poszczególnych aktach. Definiowanie pojęć będzie zatem ogólnie wymagać większej uwagi.

1.4 Niezbędne jest również bardziej jednoznaczne określenie **kryteriów dotyczących planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości**.

1.5 W odniesieniu do **systemu zarządzania działaniami kontrolnymi** trzeba zalecić stosowanie nowoczesnych metod zarządzania. Metody te pomogą skoncentrować działania kontrolne na dziedzinach o decydującym znaczeniu dla ochrony środowiska, umożliwią usprawnienie planowania oraz mogą przyczynić się do trwałej poprawy ochrony środowiska.

1.6 Potrzebne jest **dalsze ujednoczenie dostępu do informacji** zgodnie z obowiązującym prawodawstwem wspólnotowym. Udostępniane informacje powinny dawać pełny obraz stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, zaleconych działań naprawczych oraz ich realizacji.

1.7 W celu dalszej poprawy międzynarodowej współpracy oraz zapewnienia większej harmonizacji standardów kontroli i jej egzekwowania konieczne jest wspieranie sieci IMPEL.

## 2. Dokument Komisji

2.1 Kontrole są ważnym instrumentem służącym do zapewnienia wdrażania i egzekwowania wspólnotowego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. W roku 2001 Parlament Europejski i Rada przyjęły zalecenie 2001/331/WE przewidujące minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich <sup>(1)</sup>.

2.2 Zalecenie zawiera niewiążące kryteria dotyczące planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości w celu wzmocnienia zgodności ze wspólnotowym prawodawstwem w zakresie ochrony środowiska i przyczynienia się do jego bardziej spójnego wdrażania i egzekwowania.

2.3 Komisja przeprowadziła analizę wdrażania i stosowania wspomnianego zalecenia, która będzie punktem wyjścia do przygotowania propozycji zmiany zalecenia. Odpowiedni wniosek zostanie przedstawiony w 2008 r.

2.4 Wszystkie państwa członkowskie przedstawiły sprawozdania na temat wdrażania zalecenia i swoich doświadczeń zdobytych w trakcie jego stosowania, trzeba jednak stwierdzić, że proces wprowadzania w życie zalecenia znacznie różni się w poszczególnych krajach członkowskich. Można zauważyć, że

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 118 z 27.4.2001, s. 41.

wszystkie państwa członkowskie częściowo wdrożyły zalecenie, jednak tylko kilka państw wdrożyło je całkowicie. Wciąż istnieją duże rozbieżności w sposobie przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska we Wspólnocie. Różnice te prowadzą również do zakłóceń konkurencji między przedsiębiorstwami.

2.5 Znaczne różnice, które trzeba będzie zlikwidować, występują zwłaszcza w następujących dziedzinach:

#### 2.5.1 Definicja zakresu stosowania

2.5.1.1 W obowiązującym zaleceniu kładzie się nacisk przede wszystkim na zakłady przemysłowe i instalacje przetwarzania odpadów i wyklucza się wiele rodzajów działalności podlegającej wspólnotowemu prawodawstwu w zakresie ochrony środowiska. W szczególności zalecenie nie zawiera kryteriów kontroli przemieszczania odpadów. Transgraniczne przemieszczanie odpadów na poziomie UE uregulowane jest rozporządzeniem w sprawie przemieszczania odpadów<sup>(2)</sup>. Wdrożenie tego rozporządzenia jest dla Komisji priorytetem.

2.5.1.2 Zalecenie nie obejmuje również kryteriów kontroli obszarów należących do sieci Natura 2000. W związku z tym Komisja z zadowoleniem przyjęła utworzenie sieci „Green Enforce Network”, której celem jest zachęcanie do współpracy i wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi, aby ułatwić wdrażanie prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. „Green Enforce Network” w chwili obecnej rozważa wzięcie udziału w dalszych pracach nad kontrolami w zakresie ochrony środowiska poprzez opracowanie kryteriów kontroli obszarów należących do sieci Natura 2000.

2.5.1.3 Inne dziedziny prawodawstwa wspólnotowego, do których zalecenie nie ma zastosowania, to przepisy dotyczące: rejestracji i udzielania zezwoleń w zakresie chemikaliów (REACH<sup>(3)</sup>), ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w produktach (np. dyrektywa RoHS<sup>(4)</sup>), handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem<sup>(5)</sup> oraz działalności związanej z organizmami zmodyfikowanymi genetycznie i systemów odpowiedzialności producenta.

2.5.2 **Wyjaśnienie definicji:** Niektóre pojęcia stosowane w zaleceniu są różnie interpretowane przez państwa członkowskie. Różnice w interpretacji są szczególnie widoczne w odniesieniu do następujących terminów:

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów, Dz.U. L 190 z 12.7.2006, s. 1.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1.

<sup>(4)</sup> Dyrektywa 2002/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. L 37 z 13.2.2003, s. 19.

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, Dz.U. L 61 z 3.3.1997, s. 1.

— kontrola, audyt;

— organ kontroli;

— plan kontroli, program kontroli;

— mechanizmy transgraniczne;

— kontrole rutynowe i kontrole specjalne.

2.5.3 **Kryteria dotyczące planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości:** Celem zalecenia jest zwiększenie zgodności kontrolowanych instalacji z prawodawstwem w zakresie ochrony środowiska oraz osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska. W tym celu zalecenie ustanawia kryteria dotyczące planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości.

— *Planowanie kontroli:* Zalecenie przewiduje opracowanie planów kontroli i ustanawia ogólne kryteria ich przygotowania oraz ich minimalną zawartość. W wielu państwach członkowskich plany kontroli nie zawierają strategicznych elementów, lecz raczej wykaz instalacji lub sektorów oraz terminów przeprowadzenia kontroli. Istnieje tu możliwość dalszej poprawy planowania kontroli w państwach członkowskich oraz lepszego wykorzystania ich zasobów. Niektóre państwa członkowskie już ustanowiły zaawansowane systemy planowania kontroli, w których stosuje się strategię zarządzania oparte na analizie ryzyka<sup>(6)</sup>.

— *Przeprowadzanie kontroli:* Zalecenie stwierdza, że władze powinny regularnie przeprowadzać kontrole na miejscu jako część rutynowych kontroli oraz w przypadku skarg, wypadków, incydentów lub przypadków niezgodności i po wydaniu zezwolenia oraz przed jego ponownym wydaniem, odnowieniem lub zmianą. Ustanowiono kryteria określające, w jaki sposób kontrole na miejscu powinny być przeprowadzane. Mimo że w tym zakresie nie widać znacznych różnic między poszczególnymi państwami członkowskimi, to dobrze byłoby zharmonizować także tę problematykę.

— *Ocena planów kontroli:* Ocena powodzenia planów kontroli została uznana za ważne narzędzie poprawy planowania kontroli. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły nowoczesne systemy oceny swoich planów kontroli, które pomogły im w określeniu przyszłych planów.

<sup>(6)</sup> Jednym z przykładów takiego podejścia jest brytyjski system oceny ryzyka w odniesieniu do podmiotu gospodarczego i zanieczyszczenia OPRA (Operator and Pollution Risk Appraisal).

2.5.4 **Sprawozdawczość:** Pierwsze sprawozdania dostarczyły dużej ilości informacji pokazujących, w jaki sposób państwa członkowskie wdrożyły i stosują zalecenie. Informacje te jednak nie zawsze są porównywalne. Aby zapewnić porównywalność danych trzeba będzie opracować bardzo przejrzysty, jednolity format dla tego systemu sprawozdawczości.

2.5.5 **Dostęp do informacji:** Zalecenie stwierdza, że plany kontroli i sprawozdania z kontroli powinny być podawane do publicznej wiadomości zgodnie z obowiązującymi dyrektywami UE. Sprawozdania pokazały, że szereg państw członkowskich nie publikuje ani planów kontroli ani sprawozdań. Informacje odnoszące się do kontroli w zakresie ochrony środowiska podlegają wymogom dyrektywy 2003/4/WE, a zatem zobowiązanie prawne do ich udostępnienia już istnieje. Dyrektywa ta daje również wystarczające podstawy do zwolnienia z tego obowiązku i odmowy dostępu do tych informacji w przypadku, gdy konieczna jest ochrona innych nadrzędnych interesów. Trzeba będzie znaleźć odpowiednie mechanizmy służące wypełnieniu tych przepisów.

## 2.6 Proponowane dalsze działania

Zdaniem Komisji brak pełnego wdrożenia zalecenia powoduje konieczność rozważenia możliwości ustanowienia prawnie wiążących zobowiązań dotyczących kontroli w zakresie ochrony środowiska. Dodatkowo istnieje potrzeba wyjaśnienia ogólnych kryteriów kontroli w zakresie ochrony środowiska i udzielenia dodatkowych wskazówek oraz wymiany informacji na temat ich wdrażania. Proponuje się zatem następujące działania:

2.6.1 **Przegląd zalecenia:** Zalecenie powinno być postrzegane jako ogólne ramy systemów kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich. Zawarte w nim kryteria mają charakter ogólny. Ze względu na ten bardzo ogólny i opisowy charakter wspomnianych kryteriów nie wydaje się stosowne przekształcenie ich w obowiązujące prawnie wymogi. Należy jednak zmienić zalecenie, aby poprawić jego wdrażanie i wzmocnić skuteczność.

2.6.2 **Sektorowe wymagania w zakresie kontroli:** Oprócz ogólnych kryteriów kontroli w zakresie ochrony środowiska określonych w zaleceniu, w przepisach sektorowych należy zawrzeć szczegółowe prawnie wiążące wymagania w zakresie kontroli niektórych instalacji lub rodzajów działalności. Prawnie wiążące wymagania są konieczne, aby zapewnić nadanie kontrolom większego priorytetu politycznego oraz lepsze egzekwowanie prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska w całej Wspólnocie. Sektorowe wymagania w zakresie kontroli mogą być uzupełniające w stosunku do zalecenia lub mogą dotyczyć instalacji lub rodzajów działalności, które nie są objęte zaleceniem.

2.6.2.1 Jako część przeglądu dyrektywy IPPC (<sup>7</sup>), który jest przewidziany w Programie działalności legislacyjnej i prac

(<sup>7</sup>) Dyrektywa 96/61/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli.

Komisji na rok 2007, oraz w oparciu o analizę wdrażania jej przepisów, Komisja rozważy, jak można ulepszyć ramy dla zapewnienia przestrzegania przepisów w celu zagwarantowania większej spójności i zwiększenia zaufania do przeprowadzanych w państwach członkowskich kontroli instalacji objętych dyrektywą IPPC.

2.6.2.2 Komisja rozważa zaproponowanie szczegółowych prawnie wiążących zasad kontroli przemieszczania odpadów. Należy określić szczegółowe kryteria w celu zapewnienia wystarczającej jakości i częstotliwości kontroli i zagwarantowania odpowiedniego poziomu wyszkolenia i współpracy między władzami.

2.6.3 **Opracowywanie wskazówek i współpraca między państwami członkowskimi:** Sieć IMPEL przeprowadziła wiele projektów mających na celu wzmocnienie współpracy i zachęcanie do wymiany informacji między państwami członkowskimi na temat kontroli w zakresie ochrony środowiska (<sup>8</sup>). Komisja aktywnie wspierała te projekty i uczestniczyła w nich. Wszystkie te inicjatywy miały pozytywny wpływ na wzmocnienie kontroli we Wspólnocie i należy zachęcać IMPEL do kontynuacji takich projektów.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie przeglądu zalecenia 2001/331/WE przewidującego minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich i docenia wysiłki (<sup>9</sup>) włożone w przeprowadzenie analizy wdrażania tego zalecenia.

3.2 Kontrola w zakresie ochrony środowiska jest ważnym elementem władzy wykonawczej każdego państwa w dziedzinie ochrony środowiska i powinno się w jej ramach realizować nie tylko krajową politykę ochrony środowiska, ale także wspólne zasady wspólnotowej polityki ochrony środowiska i to w sposób możliwie jednolity, bez względu na to, jaki podmiot prawny posiada kompetencje kontrolne w danym państwie członkowskim.

3.3 Komitet jest świadomy, jak ważne jest zwiększenie zgodności z prawem wspólnotowym w dziedzinie ochrony środowiska i przyczynienie się do jego konsekwentnego wdrażania i stosowania we wszystkich państwach członkowskich, oraz by przy tym uzgodnione i stosowane minimalne kryteria prowadziły do stworzenia w przyszłości równych warunków także pod względem konkurencji.

3.4 Komitet jest przekonany, że w trakcie dalszych dyskusji z zainteresowanymi stronami na temat zalecenia ujawnią się informacje i doświadczenia konieczne dla stworzenia optymalnych ram dla działań kontrolnych, które będą jasne i łatwe do wdrożenia w całej Wspólnocie.

(<sup>8</sup>) Szczegółowe informacje na stronie internetowej sieci IMPEL: <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

(<sup>9</sup>) Dokument roboczy służb Komisji „Sprawozdanie na temat wdrażania zalecenia 2001/331/WE przewidującego minimalne kryteria kontroli środowiskowych w państwach członkowskich” SEC(2007) 1493.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Podstawowym wymogiem dla skutecznego stosowania zalecenia jest jego zrozumiałość i jednoznaczność. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by na to właśnie zwrócić uwagę.

4.1.1 Zdaniem Komitetu absolutnie niezbędne jest, by dobrze zdefiniować zakres kontroli w zakresie ochrony środowiska z uwzględnieniem kluczowych dziedzin, w których występują problemy, nie naruszając przy tym elastyczności systemu kontroli i pewnych specyficznych krajowych podejść do kontroli. Podejścia takie powinny być jednak stosowane tylko wówczas, gdy są niezbędne z uwagi na szczególne krajowe cele ochrony środowiska.

4.1.2 W przypadkach gdy specyficzne wspólnotowe przepisy prawne przewidują kontrole, kierunek działań kontrolnych powinien wytyczać jeden określony przepis, tak by nie zachodziła możliwość pojawienia się różnych interpretacji.

4.1.3 Z komunikatu wynika, że różna interpretacja pojęć oraz ich wyjaśnienie i ujednoczenie ma całkowicie podstawowe znaczenie dla harmonizacji działań kontrolnych na obszarze Wspólnoty oraz dla stworzenia równych warunków dla przedsiębiorstw. Dla jednolitego stosowania zalecenia konieczne jest zatem uściślenie definicji podstawowych pojęć tak, by umożliwiały harmonizację i nadal nawiązywały do innych przepisów prawnych.

4.1.4 Komitet zwraca przy tym uwagę na to, że w unijnych przepisach prawnych można znaleźć szereg jednakowych pojęć, których definicje mogą się różnić w poszczególnych aktach. Definiowanie pojęć będzie zatem ogólnie wymagać głębszego rozważenia.

4.2 Komitet za konieczne uznaje również bardziej jednoznaczne określenie kryteriów planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości, przy zachowaniu potrzebnej elastyczności w realizowaniu samych działań kontrolnych. System sprawozdawczości powinien być jak najprostszy i jak najbardziej przejrzysty, aby dostarczał porównywalnych informacji na temat funkcjonowania systemów kontroli i tego, czy realizowany jest cel poprawy zgodności z prawodawstwem w zakresie ochrony środowiska.

4.3 W odniesieniu do systemu zarządzania działaniami kontrolnymi trzeba zalecić stosowanie nowoczesnych metod zarządzania, z którymi niektóre państwa członkowskie mają udokumentowane dobre doświadczenia. Metody te pomogą skoncentrować działania kontrolne na dziedzinach o decydującym znaczeniu dla ochrony środowiska, umożliwią usprawnienie planowania oraz mogą przyczynić się do trwałej poprawy ochrony środowiska.

4.4 Komitet zaleca dalsze ujednoczenie dostępu do informacji zgodnie z obowiązującym prawodawstwem wspólnotowym przy poszanowaniu specyficznych stopni udostępniania informacji w państwach członkowskich. Udostępnianie informacji nie powinno ograniczyć skuteczności działań kontrolnych, a podawane informacje powinny dawać pełny obraz stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, zaleconych działań naprawczych oraz ich realizacji.

4.5 Komitet zgadza się z poglądem Komisji, że ogólne ramy systemów kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich powinny nadal mieć formę zalecenia, ponieważ z uwagi na ogólny i opisowy charakter kryteriów przekształcenie ich w obowiązujące prawnie wymogi nie wydaje się właściwe. Należy jednak zmienić zalecenie, aby poprawić jego wdrażanie i wzmocnić skuteczność.

4.6 Zapatrywanie to potwierdza także fakt, że szereg już obowiązujących i przygotowywanych wspólnotowych przepisów prawnych precyzuje warunki i kryteria dla przeprowadzania specjalnych kontroli w poszczególnych sektorach. Te przepisy prawne określają w sposób wiążący działania kontrolne, ich zakres i sposób przeprowadzania w całej Wspólnocie.

4.7 Komitet uznaje za konieczne, by w celu dalszej poprawy międzynarodowej współpracy wspierać sieć IMPEL, która opracowała wiele dokumentów zawierających wytyczne dotyczące planowania i przeprowadzania kontroli. Sieć ta organizowała też wymianę informacji i doświadczeń między inspektorami. Specjalistyczna działalność sieci IMPEL może stanowić ważny wkład także dzięki specyficznym projektom, tak jak to miało miejsce w przeszłości. IMPEL może odgrywać korzystną rolę w ułatwianiu wspólnego szkolenia i rozwoju zawodowego. Mogłby być także użyteczny w utworzeniu centralnej jednostki gromadzenia ogólnoeuropejskich statystyk i innych narzędzi informacyjnych w zakresie kontroli i działań związanych z jej egzekwowaniem w całej Europie.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (wersja przeredagowana)**

COM(2008) 3 wersja ostateczna — 2008/0003 (COD)

(2008/C 211/11)

Dnia 30 stycznia 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (wersja przeredagowana)*

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u przyjętej 17 września 1986 r. <sup>(1)</sup> oraz opinii CESE 848/2004 przyjętej 2 czerwca 2004 r. <sup>(2)</sup>, na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 kwietnia) Komitet postanowił 148 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Komitet pracuje obecnie nad opinią w sprawie dostosowania do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą (COM(2007) 741 wersja ostateczna, COM(2007) 822 wersja ostateczna, COM(2007) 824 wersja ostateczna oraz COM(2008) 71 wersja ostateczna).

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(1)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (Dz.U. C 328 z 22.12.1986, s. 9).

<sup>(2)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (wersja skodyfikowana), COM(2004) 290 końcowy (Dz.U. C 241 z 28.9.2004, s. 23).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji”**

COM(2008) 104 wersja ostateczna — 2008/0042 (COD)

(2008/C 211/12)

Dnia 17 marca 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

*„Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji”*

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u przyjętej 26 maja 1992 r. (\*), na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Komitet postanowił 146 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Komitet pracuje obecnie nad opinią w sprawie dostosowania do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą (COM(2007) 741 wersja ostateczna, COM(2007) 822 wersja ostateczna, COM(2007) 824 wersja ostateczna oraz COM(2008) 71 wersja ostateczna).

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

(\*) Opina w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (EWG) regulującego warunki posiadania gatunków dzikiej fauny i flory oraz handlu nimi, Dz.U. C 223 z 31.8.1992, s. 19.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dostosowania do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa w zakresie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji**

COM(2008) 105 wersja ostateczna — 2008/0038 (COD)

(2008/C 211/13)

Dnia 10 marca 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*dostosowania do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą — wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa w zakresie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji*

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u przyjętej w dniu 25 maja 1977 r. (\*) oraz opinii przyjętej w dniu 14 września 1994 r. (\*\*), na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Komitet postanowił 143 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — wydać pozytywną opinię na temat proponowanego wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Opinia Komitetu w sprawie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą jest obecnie przygotowywana [COM(2007) 741 wersja ostateczna, COM(2007) 822 wersja ostateczna, COM(2007) 824 wersja ostateczna oraz COM(2008) 71 wersja ostateczna].

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

(\*) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie ochrony dzikiego ptactwa — Dz.U. C 152 z 29.6.1977, s. 3.

(\*\*) Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (94/C 393/19) — Dz.U. C 393 z 31.12.1994, s. 93.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 999/2001 (ustanawiające zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii) w zakresie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji**

COM(2008) 53 wersja ostateczna — 2008/0030 (COD)

(2008/C 211/14)

Dnia 22 lutego 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 152 ust. 4 lit. b) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 999/2001 (ustanawiające zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii) w zakresie uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji*

Zważywszy na to, że Komitet uznaje, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca, oraz że wypowiedział się już na temat treści tego wniosku w swoich wcześniejszych opiniach przyjętych 7 lipca 1999 r. (\*) oraz 9 marca 2005 r. (\*\*), na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 kwietnia) Komitet postanowił 154 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — wydać pozytywną opinię na temat proponowanego wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Trwają prace nad opinią Komitetu w sprawie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą [COM(2007) 741 wersja ostateczna, COM(2007) 822 wersja ostateczna, COM(2007) 824 wersja ostateczna oraz COM(2008) 71 wersja ostateczna].

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

(\*) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii — Dz.U. C 258/1999, s. 19.

(\*\*) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 999/2001 ustanawiające przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażowalnych encefalopatii gąbczastych — COM(2004) 775 końcowy — Dz. U. C 234 z 22.9.2005, s. 26–27.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity”**

COM(2007) 359 wersja ostateczna

(2008/C 211/15)

Dnia 27 czerwca 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity”*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Thomas JANSON, a współsprawozdawcą — Christian ARDHE.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wkład Parlamentu Europejskiego, Rady i europejskich partnerów społecznych do debaty dotyczącej modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity). W zmieniającym się świecie niezbędna jest dyskusja o tym, w jaki sposób równowaga pomiędzy elastycznością i bezpieczeństwem na szczeblu UE i państw członkowskich może przyczynić się do tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy.

1.1.1 EKES podkreślił już, że pojęcie flexicurity nie oznacza jednostronnego i bezprawnego ograniczenia praw pracowników. Partnerzy społeczni wezwali już państwa członkowskie do dokonania przeglądu, a jeżeli będzie to konieczne, do dostosowania prawa pracy i systemów ochrony miejsc pracy, a także — we współpracy z partnerami społecznymi — praktyk negocjacji zbiorowych, na przykład w celu „zapewnienia optymalnej równowagi pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem w przypadku wszystkich stosunków pracy; zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa osobom zatrudnionym na podstawie umów różnego rodzaju w celu zmniejszenia segmentacji rynków pracy”.

1.2 Dyskusje dotyczące flexicurity wywołały także debaty w państwach członkowskich, a w kilku z nich doprowadziły do podjęcia zgodnych działań. Podkreśla to znaczenie zapewnienia aktywnego udziału partnerów społecznych w debacie i procesie podejmowania decyzji.

1.3 EKES podkreśla, że model flexicurity nie może być postrzegany w oderwaniu od wyzwań stojących przed Unią Europejską. Zarówno globalizacja, szybki rozwój nowych technologii i wyzwania demograficzne, jak też wyzwania związane z ochroną środowiska naturalnego zmieniają europejski rynek pracy. Wdrażanie modelu flexicurity powinno stanowić jeden z elementów reakcji na te zewnętrzne i wewnętrzne tendencje oraz presje, mających na celu zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy pracownikami a pracodawcami.

1.4 EKES uważa, że Europa powinna koncentrować się na możliwościach wprowadzania innowacji, wysokiej jakości swoich produktów i usług, dobrze wykszcolonej sile roboczej i swoim modelu społecznym oraz że powinna konkurować ze swoimi światowymi rywalami pod względem jakości. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w wytycznych na rzecz zatrudnienia. EKES oczekuje wprowadzenia zmian do tych wytycznych ze względu na dyskusje dotyczące flexicurity, a szczególnie jakości miejsc pracy.

1.5 Na koniec Komitet przedstawia także kilka zaleceń dotyczących wdrażania modelu flexicurity. Komitet:

- zaleca, aby Komisja przeanalizowała całość opracowań i różne zdania na temat komunikatu oraz aby zasięgnęła opinii partnerów społecznych wszystkich szczebli w państwach członkowskich;
- zachęca Komisję do nadzorowania procesu wdrażania oraz do utworzenia platformy umożliwiającej wymianę sprawdzonych rozwiązań z udziałem partnerów społecznych; popiera aktywny udział partnerów społecznych w opracowaniu i wdrażaniu polityki na rzecz modelu flexicurity w państwach członkowskich na wszystkich etapach procesu;
- podkreśla, jak ważne jest wzajemne zaufanie wśród uczestników procesu;
- podkreśla, że ważnymi warunkami powodzenia modelu flexicurity są stabilna polityka makroekonomiczna wspierająca wzrost zatrudnienia oraz korzystne warunki prowadzenia działalności, pozwalające w pełni wykorzystać i rozwijać potencjał wzrostu; zachęca państwa członkowskie oraz UE, aby wdrażaniu modelu flexicurity towarzyszyło tworzenie i utrzymywanie ram prawnych, które sprzyjałyby dostosowaniu, a zarazem byłyby proste, przejrzyste i przewidywalne, a także wzmocnienie praw pracowników, jak też ich przestrzegania i dochodzenia na drodze sądowej, oraz zwywa do promowania w całej Unii stabilnych ram prawnych dla negocjacji zbiorowych i dialogu społecznego;

- zwraca uwagę, że powszechne systemy opieki społecznej mogą przyczynić się do zwiększenia mobilności, gwarantując, że pracownicy nie stracą na zmianach zachodzących w ich miejscu pracy; przestrzeganie krajowych i unijnych przepisów dotyczących informowania i zasięgania opinii jest ważne dla przewidywania zmian i ograniczania ich skutków; podkreśla wagę przeznaczenia zasobów ekonomicznych na model flexicurity, w tym na pomoc publiczną i prywatną dla pracowników zmieniających pracę;
- podkreśla, że wszystkie istotne dziedziny polityki powinny się wzajemnie wzmacniać;
- oczekuje zintegrowanego, wielopoziomowego podejścia; ze względu na wielowymiarowość modelu flexicurity należy dążyć do integracji poszczególnych szczebli politycznych;
- twierdzi, że należy uwzględnić nowe rodzaje ryzyka oraz nagradzać za poszczególne etapy wdrożenia modelu flexicurity, lecz nie należy systematycznie znosić umów o pracę na czas nieokreślony;
- uważa, że w ciągu następnych pięciu lat Komisja powinna przeprowadzić ocenę praktyki flexicurity w państwach członkowskich, a przede wszystkim jej wpływu na poziom zatrudnienia zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu unijnym.

## 2. Kontekst

2.1 Kwestia flexicurity pojawiła się wraz z przyjęciem pierwszych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia. Jednakże obecna debata rozpoczęła się w styczniu 2006 r. w ramach nieformalnego posiedzenia Rady w sprawie flexicurity. Wiosną 2006 r. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich o zwrócenie szczególnej uwagi na podstawowe wyzwanie, jakie stanowi „flexicurity”. Zagadnienie flexicurity omawiano na dwóch trójstronnych szczytach społecznych, powiązanych ze szczytami europejskimi w grudniu 2006 r. i marcu 2007 r. W czerwcu 2007 r. Komisja opublikowała w tej sprawie komunikat, który został omówiony i rozpatrzony przez Parlament Europejski i Radę, która podjęła jednomyślną decyzję. Ponadto w październiku 2007 r. partnerzy społeczni zakończyli prace nad wspólną analizą podstawowych wyzwań stojących przed europejskimi rynkami pracy i nad zaleceniami w sprawie flexicurity. EKES przyjmuje z zadowoleniem cały wkład, a w szczególności wspólną analizę przedłożoną przez europejskich partnerów społecznych <sup>(1)</sup>.

2.2 Dyskusje dotyczące flexicurity stały się także impulsem do debat w państwach członkowskich, a w niektórych z nich doprowadziły ostatecznie do podjęcia zgodnych działań. EKES przyjmuje wspomniane dyskusje i działania z zadowoleniem, lecz podkreśla, że zapewnienie czynnego udziału partnerów społecznych w debacie i procesie podejmowania decyzji ma zasadnicze znaczenie.

<sup>(1)</sup> „Key Challenges Facing European Labour Markets: A Joint Analysis of European Social Partners”, październik 2007 r.  
URL: [http://www.ceep.eu/media/right/publications/key\\_market\\_challenges\\_facing\\_european\\_labour\\_markets](http://www.ceep.eu/media/right/publications/key_market_challenges_facing_european_labour_markets).

2.3 Uznając opinię EKES-u w sprawie flexicurity, przyjętą w lipcu 2007 r. <sup>(2)</sup>, za nadal obowiązującą podstawę, niniejsza opinia służy:

- przedstawieniu stanowiska EKES-u w sprawie kwestii o istotnym znaczeniu w celu ułatwienia wdrażania modelu flexicurity w państwach członkowskich, a także rozważeniu konsekwencji tego kroku dla polityk UE;
- podtrzymaniu stanowiska EKES-u w odniesieniu do kluczowej roli partnerów społecznych oraz podkreśleniu znaczenia udziału społeczeństwa obywatelskiego w tym procesie.

## 3. Wdrażanie modelu flexicurity

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem cały wkład do debaty dotyczącej flexicurity. W zmieniającym się świecie niezbędna jest dyskusja o tym, w jaki sposób równowaga pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem na szczeblu UE i państw członkowskich może przyczynić się do tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy.

### 3.2 Wyzwania dla rynku pracy

3.2.1 Model flexicurity nie może być postrzegany w oderwaniu od wyzwań stojących przed Unią Europejską. Globalizacja, szybki rozwój nowych technologii i wyzwania demograficzne zmieniają europejski rynek pracy. Jednakże EKES pragnie dodać, że wpływ na sytuację na rynkach pracy mogą mieć również wyzwania związane z ochroną środowiska. Wdrażanie modelu flexicurity powinno stanowić jeden z elementów reakcji na te zewnętrzne i wewnętrzne tendencje oraz presje, mających na celu zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy postępem społecznym i gospodarczym oraz postępem w zakresie ochrony środowiska.

3.2.2 EKES uważa, że wyzwania związane z ochroną środowiska wpłyną na sytuację na europejskich rynkach pracy. Wyzwania te zwiększą presję dotyczącą oszczędzania energii i wprowadzania systemów na rzecz bardziej zrównoważonego środowiska naturalnego. Jednakże mogą one również pobudzać innowacje technologiczne, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia.

3.2.3 Komitet zwrócił uwagę, że zmiany klimatyczne mogą uwypuklać istniejące zakłócenia i różnice społeczne <sup>(3)</sup>, zarówno w UE, jak i w innych częściach świata. Komitet zwrócił również uwagę, że celem musi być dostosowywanie się do zmian i ich łagodzenie w taki sposób, aby nie doprowadzić do bezrobocia i zakłóceń społecznych <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie flexicurity (negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego), sprawozdawca: Thomas JANSON (Dz.U. C 256 z 27.10.2007).

<sup>(3)</sup> Por. <http://www.etuc.org/a/3356> „Climate change and employment” („Zmiany klimatu a zatrudnienie”).

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u z dnia 24 października 2007 r. w sprawie: Zmiany klimatu a strategia lizbońska, sprawozdawca: Erns Erik EHNMARK (NAT/362, Dz.U. C 44 z 16.2.2008), pkt 1.11.

3.2.4 Globalizacja i wynikająca z niej integracja rynków wpływają na rynki pracy w Europie. Zmieniają się modele konsumpcji, produkcji i inwestowania. Zmiany te nie są nieuniknione. Co więcej, można na nie wpływać lub je kształtować. Przepisy odnoszące się do bezpieczeństwa i higieny pracy oraz praw pracowniczych sprzyjają poprawie życia zawodowego i znajdują odzwierciedlenie w normach światowych. Normy dotyczące produktów mogą służyć poprawie konkurencyjności pod względem zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw. Niemniej jednak europejskie rynki pracy będą musiały się dostosować, aby sprostać wyzwaniom rynku o ogólnoświatowym zasięgu. Globalizacja okazała się pod wieloma względami korzystna dla Europy. Jednolity rynek przyczynił się do stworzenia w UE przedsiębiorstw zdolnych do konkurowania na światowych rynkach. W rezultacie UE jest w stanie sprzedawać produkty i usługi na szczyście łańcucha wartości.

3.2.5 Globalizacja i zmiany technologiczne nie osłabiły wzrostu zatrudnienia w Europie. W latach 1995-2005 w UE stworzono 18,5 miliona nowych miejsc pracy, co skutkowało wzrostem zatrudnienia netto. Liczba miejsc pracy utraconych na skutek dostosowań wywołanych zmianami w wymianie handlowej jest niewielka w porównaniu z ogólną stopą wzrostu zatrudnienia w gospodarce. Jak pokazały ostatnie zmiany w Unii Europejskiej, otwartość na wymianę handlową może rzeczywiście zwiększyć możliwości zatrudnienia.

3.2.6 Jednakże globalizacja może także powodować większą wrażliwość. Przedsiębiorstwa narażone są na większą konkurencję. Miejsca pracy uważane w przeszłości za chronione są obecnie zagrożone ze względu na międzynarodową konkurencję. Usługi uważane przez wiele lat za lokalne mogą być teraz świadczone transgranicznie. Restrukturyzacja ma miejsce częściej i w szybszym tempie. W przypadku gdy pracownicy zwolnieni na skutek dostosowań wywołanych zmianami w wymianie handlowej znajdują ponownie zatrudnienie, zwykle otrzymują niższe wynagrodzenie. Tym samym dla wielu osób globalizacja oznacza spadek dochodów na skutek zmiany pracy. W rzeczywistości udział wynagrodzeń w gospodarce uległ zmniejszeniu. Partnerzy społeczni zauważyli także, że w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej UE stworzyła większą liczbę nowych miejsc pracy w sektorach na dolnym poziomie skali wzrostu wydajności przy jednoczesnym spadku zatrudnienia w sektorach o wysokim wroście wydajności<sup>(5)</sup>.

3.2.7 Zmiany na rynku pracy doprowadziły do zwiększonego udziału pracy w niepełnym wymiarze godzin i pracy na czas określony. Mimo że takie rodzaje zatrudnienia przyczyniły się do ułatwienia wchodzenia na rynek pracy i wzrostu aktywności zawodowej w Europie, to jednak pracownicy zatrudnieni na czas określony zwykle są mniej wydajni, otrzymują od swoich pracodawców mniejsze wsparcie w zakresie szkoleń<sup>(6)</sup> i są bardziej narażeni na wypadki przy pracy<sup>(7)</sup>. Tego rodzaju pracownicy ryzykują także, że nie będą mogli w przyszłości znaleźć zatrudnienia innego niż na czas określony. Nieco ponad połowa osób zatrudnionych na czas określony po sześciu latach

ma umowę na stałe w porównaniu do ponad trzech czwartych osób zatrudnionych od początku na czas nieokreślony<sup>(8)</sup>.

3.2.8 Sprostanie wyzwaniom demograficznym wymaga stworzenia nowych usług i możliwości zatrudnienia, na przykład w zakresie opieki nad dziećmi i osobami starszymi. W tym zakresie Europa musi również poprawić organizację pracy, równouprawnienie płci oraz równowagę między życiem zawodowym a prywatnym.

3.2.9 Polityka podatkowa w wielu krajach UE zwykle była rozluźniana w latach pomyślnych i zaostrzana w okresach gorszej koniunktury. Jest tak również w przypadku dużych krajów strefy euro. Co więcej, dług publiczny jest nadal wysoki w wielu państwach UE ze względu na starzenie się społeczeństwa<sup>(9)</sup>.

### 3.3 Strategia zatrudnienia a model flexicurity

3.3.1 Podczas wdrażania polityki w zakresie flexicurity w państwach członkowskich wytyczne na rzecz zatrudnienia dostarczą państwom członkowskim wskazówek co do kształtu rynków pracy i gospodarki, do którego Europa powinna dążyć. Stanowisko EKES-u w tej sprawie jest jednoznaczne: Europa powinna koncentrować się na możliwościach wprowadzania innowacji, wysokiej jakości swoich produktów i usług, dobrze wyszkolonej sile roboczej i swoim modelu społecznym, a także powinna konkurować ze swoimi światowymi rywalami pod względem jakości, a nie uczestniczyć w wyścigu o obniżanie płac i standardów społecznych, w którym skazana byłaby na przegraną<sup>(10)</sup>.

3.3.2 Kilka wytycznych na rzecz zatrudnienia mogłoby stanowić podstawę dyskusji dotyczącej flexicurity. EKES oczekuje wprowadzenia zmian do wytycznych, odzwierciedlających jego zalecenia, szczególnie w odniesieniu do jakości miejsc pracy zgodnie z opinią dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia<sup>(11)</sup>.

3.3.3 EKES wypowiedział się już kilkakrotnie w kwestii odnowionego procesu lizbońskiego i nowych wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia<sup>(12)</sup>. Komitet przyjął z zadowoleniem nowe, zintegrowane podejście i wieloletni cykl, lecz zwrócił również uwagę, że:

— w niektórych obszarach występują rozbieżności pomiędzy ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej a wytycznymi w sprawie polityki zatrudnienia;

<sup>(5)</sup> Wspólna analiza (patrz przypis 1).

<sup>(6)</sup> Tamże.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u z dnia 13 września 2006 r. w sprawie jakości życia zawodowego, wydajności oraz zatrudnienia w kontekście globalizacji i przemian demograficznych, sprawozdawca: Ursula ENGELEN-KEFER (Dz.U. C 318 z 23.12.2006), pkt 1.1.

<sup>(11)</sup> „Wytyczne w sprawie polityki zatrudnienia” (SOC/303), sprawozdawca: Wolfgang GREIF (planowane przyjęcie w marcu 2008 r.). Nowy zestaw wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia na lata 2008-2010, którego projekt został przedłożony przez Komisję w grudniu 2007 r., jest identyczny z zestawem przyjętym poprzednio (na lata 2005-2008).

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia na lata 2005-2008, sprawozdawca: Henri MALOSSE (Dz.U. C 286 z 17.11.2005), opinia EKES-u z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 195 z 18.8.2006) i opinia EKES-u z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia, sprawozdawca: Maureen O'NEILL (Dz.U. C 168 z 20.7.2007).

<sup>(5)</sup> Por. przypis 1 powyżej.

<sup>(6)</sup> „Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: a Difference-in-Differences Approach”. Dokumenty robocze OECD dotyczące spraw społecznych, zatrudnienia i migracji, nr 54, 2007 r. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/20/38797288.pdf>.

<sup>(7)</sup> Europejska ankieta nt. warunków pracy (Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy).

- powodzenie zależy przede wszystkim od tego, czy państwa członkowskie potraktują swoje obowiązki poważnie i faktycznie zrealizują uzgodnione działania priorytetowe na szczeblu krajowym;
- należy zapewnić rzeczywisty udział parlamentów krajowych, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach koordynacji polityki zatrudnienia.

3.3.4 Ponadto EKES zwrócił uwagę, że kluczem do sukcesu krajowych programów reform jest możliwie rozległe zaangażowanie na każdym etapie procesu realizacji wszystkich zainteresowanych podmiotów, zwłaszcza partnerów społecznych, oraz że rola partnerów społecznych powinna zostać wzmocniona<sup>(13)</sup>. Komitet pragnie również podkreślić znaczenie zasięgnięcia opinii krajowych rad społeczno-gospodarczych w tym zakresie.

### 3.4 Pojęcie flexicurity

3.4.1 Flexicurity może odgrywać kluczową rolę w realizacji celów zmienionej strategii lizbońskiej, stanowiąc ramy dla krajowych reform i opcji politycznych. Jednakże ani samo pojęcie, ani elementy flexicurity nie są nowe. Już w pierwszych wytycznych dla polityk zatrudnienia, przyjętych w 1998 r. w kontekście europejskiej strategii zatrudnienia, wezwano partnerów społecznych do poszukiwania równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem.

3.4.2 EKES pragnie podkreślić, że nie istnieje jedno, odpowiednie dla wszystkich rozwiązanie oraz że właściwy zestaw rozwiązań będzie różnie się kształtować w różnych państwach członkowskich. EKES podkreślił już, że w przeszłości debata ograniczała się najczęściej do kwestii zwiększonej elastyczności zewnętrznej i sposobów równoważenia tego wzrostu poprzez wzmacnianie polityki rynku pracy lub przepisów dotyczących zabezpieczeń społecznych. Zamiast tego celem powinna być koncentracja na innych wymiarach, aby bardziej efektywnie tworzyć sytuacje korzystne dla obu stron<sup>(14)</sup>. Wdrażanie modelu flexicurity wymaga także ustalenia równowagi praw i obowiązków pracodawców oraz pracowników w przypadkach, w których niezbędne jest podjęcie negocjacji zmierzających do uzgodnienia zrównoważonych i godziwych pakietów środków<sup>(15)</sup>.

3.4.3 Model flexicurity wykorzystywany jest między innymi przez Komisję do celów oceny krajowych programów reform i przez prezydencję do celów omawiania wyzwań stojących przed rynkami pracy. Model ten stał się ramą oceny sytuacji na rynkach pracy w poszczególnych państwach członkowskich. Komisja winna uwzględnić wszystkie najnowsze zmiany i cały wkład. Dokonanie oceny różnych, często niezwykle skomplikowanych warunków obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich wymaga bliskiej współpracy z zainteresowanymi podmiotami. Zanim rządy przedstawią krajowe plany reform, powinny zasięgnąć opinii partnerów społecznych.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 195 z 18.8.2006).

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie flexicurity (negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego), sprawozdawca: Thomas JANSON (Dz.U. C 256 z 27.10.2007), pkt 1.1.

<sup>(15)</sup> Tamże, pkt 4.1.

### 3.5 Elementy wdrażania modelu flexicurity

3.5.1 EKES podkreślił już, że pojęcie flexicurity nie oznacza jednostronnego i bezprawnego ograniczenia praw pracowników — koncepcji, którą EKES odrzuca<sup>(16)</sup>. Europejscy partnerzy społeczni<sup>(17)</sup> wezwali państwa członkowskie do dokonania przeglądu, a jeżeli będzie to konieczne, do dostosowania prawa pracy i systemów ochrony miejsc pracy, a także — we współpracy z partnerami społecznymi — praktyk negocjacji zbiorowych w celu:

- „zapewnienia optymalnej równowagi pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem w przypadku wszystkich stosunków pracy;
- zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa osobom zatrudnionym na podstawie umów różnego rodzaju w celu zmniejszenia segmentacji rynków pracy;
- opracowania uzupełniających środków dotyczących pewności zatrudnienia, wspierających podejmowanie bardziej wydajnej i satysfakcjonującej pracy;
- zwiększenia pewności i przejrzystości prawnej zarówno dla pracodawców, jak i pracowników w odniesieniu do zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz egzekwowania prawa pracy;
- wdrażania i przestrzegania na szczeblu krajowym zasad i przepisów europejskich dyrektyw społecznych, w tym tych, które wynikają z umowy ramowej pomiędzy europejskimi partnerami społecznymi, jak i podstawowych zasad równego traktowania i niedyskryminacji;
- wspierania trwałych stosunków pracy i zrównoważonych rozwiązań w zakresie rynku pracy;
- ustanowienia ram w celu opracowania metod pracy poprawiających równowagę pomiędzy życiem zawodowym a życiem osobistym, a tym samym wspierania wykorzystywania w pełni potencjału wydajnościowego europejskiej siły roboczej”.

3.5.2 Komitet uznaje znaczenie kompleksowych strategii uczenia się przez całe życie i lepszych inwestycji w zasoby ludzkie, jako kluczowych dla realizacji strategii lizbońskiej. Niemniej jednak dane liczbowe Eurostatu wskazują, że nie osiągnięto żadnych lub osiągnięto niewielkie postępy w zwiększeniu udziału pracowników w procesie uczenia się przez całe życie. Znaczenie uczenia się przez całe życie dla podniesienia umiejętności oraz zwiększenia możliwości rozwoju zawodowego i wzrostu wydajności pracowników zostało podkreślone w kilku ostatnich opiniach EKES-u. Choć wiele w przeszłości podjęto wiele zobowiązań w odniesieniu do kwestii uczenia się przez całe życie, w rzeczywistości państwa członkowskie i inne podmioty mają jeszcze wiele do zrobienia. W 2002 r. europejscy partnerzy społeczni uzgodnili ramy działania na rzecz rozwijania kompetencji i kwalifikacji przez całe życie.

<sup>(16)</sup> Tamże, pkt 1.4.

<sup>(17)</sup> Patrz przypis 1.

3.5.3 EKES jest skłonny twierdzić, że szeroki zakres świadczeń w ramach systemów opieki społecznej oraz aktywna polityka rynku pracy przyczyniają się do poprawy sytuacji w zakresie pośrednictwa pracy oraz stymulują innowacje i wyższą wydajność w sektorach wrażliwych o kluczowym znaczeniu dla przyszłej konkurencyjności europejskiej gospodarki. Ważnym elementem flexicurity są wydajne i sprzyjające zatrudnieniu świadczenia dla bezrobotnych o wysokim współczynniku wysokości świadczenia, zapewniające dodatkowe możliwości korzystania z odpowiedniego pośrednictwa pracy prowadzącego do zdobycia miejsca pracy wysokiej jakości, a równocześnie zwiększającego pewność zatrudnienia. Należy więc nie tylko zapewnić „odpowiedni” stosunek wysokości świadczenia do wysokości uprzednich zarobków danej osoby, ale także dopilnować, aby jego poziom pozwalał na utrzymanie odpowiedniego poziomu życia, lecz bez zagrożenia dla równowagi systemu, oraz powiązać tego rodzaju świadczenia ze strategiami aktywizacji zawodowej i wysokiej jakości usługami w zakresie zatrudnienia.

3.5.4 EKES podkreślał już znaczenie równości płci<sup>(18)</sup>. Niezbędne jest wdrażanie zarówno polityk zapewniających możliwość godzenia życia zawodowego, osobistego i rodzinnego, jak i środków zapewniających zarówno kobietom, jak i mężczyznom sposobność osiągnięcia pełni swoich możliwości zawodowych i niezależności ekonomicznej. EKES zachęca Europejski Instytut ds. Równości Płci do nadzoru nad wdrażaniem modelu flexicurity z perspektywy równości płci.

3.5.5 Zarówno geograficzna, jak i zawodowa mobilność pracowników stanowią instrumenty niezbędne do zapewnienia efektywnych rynków pracy i zmniejszenia nierównowagi pomiędzy popytem a podażą siły roboczej poprzez ograniczanie wąskich gardeł w określonych sektorach i zawodach. Mobilność geograficzna może przyczynić się do lepszego pogodzenia warunków pracy z warunkami życiowymi. Ponadto mobilność geograficzna i mobilność zawodowa mają również znaczny wpływ na poziom wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W ostatnich latach państwa członkowskie o najwyższych wskaźnikach mobilności odnotowały również znaczny wzrost gospodarczy i niskie albo znacznie obniżone stopy bezrobocia. Wskazuje to na istnienie związku pomiędzy poziomami mobilności a wysokimi wynikami gospodarczymi i wynikami na rynku pracy.

### 3.6 Flexicurity a poszczególne zainteresowane strony

3.6.1 EKES podkreśla znaczenie dialogu społecznego i aktywnego udziału partnerów społecznych na wszystkich istotnych szczeblach w opracowaniu i wdrażaniu polityki w zakresie flexicurity<sup>(19)</sup>. Zgodnie z wcześniejszą opinią EKES-u wzmocnienie systemów stosunków między pracodawcami a pracownikami na szczeblu europejskim i krajowym jest niezbędnym elementem każdej dyskusji na temat modelu flexicurity.

3.6.2 Flexicurity wymaga klimatu zaufania i szeroko zakrojonego dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami, gdzie wszyscy gotowi są wziąć odpowiedzialność za zmiany służące zapewnieniu polityki zrównoważonej pod względem społecznym. Obejmuje to także możliwości monitorowania i oceny wdrażania, jak również efektów polityki.

<sup>(18)</sup> Opinia EKES-u z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie flexicurity (negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego), sprawozdawca: Thomas JANSON (Dz.U. C 256 z 27.10.2007).

<sup>(19)</sup> Por. tamże, pkt 4.1.

3.6.3 Społeczeństwo obywatelskie również odgrywa rolę we wdrażaniu modelu flexicurity. Organizacje pozarządowe zajmujące się sprawami społecznymi świadczą podstawowe usługi osobom zagrożonym marginalizacją lub doświadczającym marginalizacji, a ponadto przyczyniają się do godzenia życia rodzinnego i zawodowego. Stowarzyszenia edukacyjne zachęcają do uczestniczenia w programach realizujących założenia uczenia się przez całe życie i świadczą osobom dorosłym usługi w tym zakresie. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie może przyczynić się do podnoszenia warunków pracy i łagodni trudności, przed którymi stają grupy najbardziej narażone na dyskryminację na europejskim rynku pracy, takie jak młodzież i osoby starsze, kobiety, imigranci i osoby niepełnosprawne.

## 4. Zalecenia

4.1 EKES apeluje do Komisji o przeanalizowanie całości opracowań oraz różnych zdań na temat komunikatu oraz innych, aktualnych zmian. Państwa członkowskie oraz partnerzy społeczni na różnych szczeblach również mają do odegrania rolę w kształtowaniu pojęcia flexicurity podczas jego wdrażania. Jest to niezbędne, ponieważ model flexicurity stosowany jest w ramach procesu oceny krajowych programów reform państw członkowskich.

4.2 Podczas gdy państwa członkowskie mają uwzględnić wspólne zasady w krajowych programach reform i opracować zestaw krajowych działań politycznych zgodnie ze swoimi warunkami i stosowanymi rozwiązaniami, EKES zachęca Komisję do monitorowania przebiegu całego procesu oraz do ustanowienia platformy do celów wymiany sprawdzonych rozwiązań i wyznaczania poziomów referencyjnych, ze szczególnym udziałem partnerów społecznych, a także zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. EKES z zadowoleniem przyjmuje więc ustanowioną przez Komisję misję informacyjną ds. flexicurity.

4.3 EKES popiera aktywny udział partnerów społecznych w opracowaniu i wdrażaniu polityki na rzecz modelu flexicurity na wszystkich etapach procesu. EKES podkreślał już, jak ważny jest „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”<sup>(20)</sup>.

4.4 Bardzo ważne jest wzajemne zaufanie pomiędzy uczestnikami procesu. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie może odgrywać istotną rolę w zwiększaniu zaufania, a także w zapewnianiu osobom najbardziej oddalonym od rynku pracy możliwości łatwiejszego wejścia na ten rynek.

4.5 Ważnymi warunkami powodzenia modelu flexicurity są stabilna polityka makroekonomiczna wspierająca wzrost zatrudnienia oraz korzystne warunki prowadzenia działalności, pozwalające w pełni wykorzystać i rozwijać potencjał wzrostu.

<sup>(20)</sup> Opinia EKES-u z 11 lipca 2007 r. w sprawie: Flexicurity (wymiar elastyczności wewnętrznej — negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego), sprawozdawca: Thomas JANSON (Dz.U. C 256 z 27.10.2007) pkt 1.3.

4.6 EKES zachęca państwa członkowskie oraz UE, aby wdrażaniu modelu flexicurity towarzyszyło tworzenie i utrzymywanie ram prawnych, które sprzyjałyby dostosowaniu, a zarazem byłyby proste, przejrzyste i przewidywalne, a także wzmocnienie praw pracowników, jak też ich przestrzegania i dochodzenia na drodze sądowej, oraz wzywa do promowania w całej Unii stabilnych ram prawnych dla negocjacji zbiorowych i dialogu społecznego. Podstawami każdego modelu flexicurity są: polityka mogąca zagwarantować wysoki poziom ochrony socjalnej, odpowiedzialność ze strony odpowiednio finansowanych służb publicznych oraz stabilne ramy prawne negocjacji dotyczących umów zbiorowych i dialogu społecznego. W tym kontekście ważną podstawą są przejrzyste i przewidywalne normy pracy Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz przepisy UE.

4.7 Powszechnie systemy opieki społecznej mogą przyczynić się do zwiększenia mobilności, gwarantując, że pracownicy nie stracą na zmianach zachodzących w ich miejscu pracy. Przestrzeganie krajowych i unijnych przepisów dotyczących informowania i zasięgania opinii jest ważne dla przewidywania zmian i ograniczania ich skutków. W swojej wcześniejszej opinii EKES zaproponował, aby dyrektywa w sprawie europejskich rad zakładowych została ponownie rozpatrzona <sup>(21)</sup>, zaś Komisja rozpoczęła niedawno drugi etap konsultacji umożliwiających partnerom społecznym przystąpienie do negocjacji zmierzających do zmiany obowiązującego prawodawstwa. Komitet zachęca także Radę i Komisję do starań na rzecz przyjęcia czekających na rozstrzygnięcie aktów prawnych w zakresie spraw socjalnych.

4.8 EKES podkreśla znaczenie przeznaczania zasobów ekonomicznych na wdrażanie modelu flexicurity. Jego wdrażanie bez inwestycji we wzmocnienie instytucji, w aktywne polityki rynku pracy i w uczenie się przez całe życie nie doprowadzi

do powstania rynku pracy wysokiej jakości. Wdrażanie to powinno obejmować zapewnianie ochrony miejscom pracy zagrożonym likwidacją. Realizowana polityka powinna służyć przede wszystkim włączaniu kobiet, młodzieży i ludzi starszych do rynku pracy. Model flexicurity powinien być wdrażany w sposób całościowy i konsekwentny. W związku z tym należy przeznaczyć odpowiednie środki na fundusze europejskie, takie jak Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR).

4.9 EKES podkreśla, że wszystkie istotne dziedziny polityki powinny się wzajemnie wzmacniać. Wzrost, miejsca pracy, spójność społeczna i środowisko naturalne są równie istotne i wzajemnie zależne. Zrównoważony wzrost jest wypadkową większych aspiracji w zakresie opieki społecznej i lepszej ochrony środowiska naturalnego.

4.10 EKES oczekuje zintegrowanego, wielopoziomowego podejścia. Ze względu na wielowymiarowość modelu flexicurity należy dążyć do integracji poszczególnych szczebli politycznych. Bardziej konsekwentna polityka w zakresie realizacji tego zadania oraz zwiększone współdziałanie poszczególnych uczestników i na poszczególnych szczeblach są niezbędne do zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej.

4.11 EKES twierdzi, że przy wdrażaniu modelu flexicurity należy brać pod uwagę nowe zagrożenia oraz nagradzać za poszczególne etapy wdrożenia modelu flexicurity. Globalizacja zwiększy ryzyko, na jakie narażeni są pracownicy i przedsiębiorstwa. Uwzględnienie tego nowego ryzyka będzie niezbędne dla sprostania wyzwaniom globalizacji. Kwestią o istotnym znaczeniu jest wspieranie mobilności zawodowej w sposób pozytywny, metodami wysokiej jakości, poprzez inwestowanie w zasoby ludzkie i zwiększenie możliwości przenoszenia praw.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(21)</sup> Opinia EKES-u z dnia 13 września 2006 r. w sprawie *nowej roli europejskich rad zakładowych w promowaniu integracji europejskiej*, sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA (Dz.U. C 318, z 23.12.2006).



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Znoszenie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn”**

COM(2007) 424 wersja ostateczna

(2008/C 211/16)

Dnia 18 lipca 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Znoszenie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą była Ingrid KÖSSLER.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 128 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wolę polityczną Komisji, by nadal czynić starania o zniesienie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn. Podobnie jak Komisja poważnie traktuje fakt, że nic nie wskazuje na odczuwalne zmniejszenie się tych różnic. Istnieją one nadal pomimo wprowadzonych rozwiązań i środków przeznaczonych na ich zwalczanie. Dlatego też ważne jest, by wszystkie podmioty włączyły się w te starania i wykazały się chęcią wywołania prawdziwych zmian. Oparta na strategii lizbońskiej unijna strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia jest ważnym narzędziem wspierania równości na rynku pracy oraz ograniczania istniejących różnic w wynagradzaniu mężczyzn i kobiet. Konieczne jest wprowadzenie równości pod względem płac, aby osiągnąć cele strategii lizbońskiej, zagwarantować ogólny dobrobyt i zapewnić globalną konkurencyjność Europy. Jest to ważne dla przyszłości zarówno kobiet, jak i mężczyzn.

1.2 Komitet przedstawia poniżej zalecenia dotyczące walki o równe płace i zwraca się przy tym do instytucji UE, rządów poszczególnych państw, krajowych organów ds. równości i do partnerów społecznych.

1.2.1 Zdaniem Komitetu wszystkie państwa członkowskie powinny zapewnić, by zasada równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości, tak jak została ona zapisana w dyrektywie 75/117/EWG, znalazła zastosowanie w krajowym prawodawstwie i w negocjacjach zbiorowych.

1.2.2 Komitet jest zdania, że państwa członkowskie muszą koncentrować swoje wysiłki na zwalczaniu przyczyn istnienia różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn. Wiąże się one z tym, że praca wykonywana przez mężczyzn i kobiety jest różnie oceniana, że na rynku pracy istnieje podział zawodów według płci oraz że mężczyźni i kobiety mają różny stosunek do życia zawodowego, a ponadto różni się także ich pozycja pod względem władzy i statusu.

1.2.3 W odniesieniu do obowiązujących przepisów konieczne jest, by:

- rzeczywiście stosować je w walce z dyskryminacją w zakresie wynagrodzeń;
- utrzymać i skutecznie wykorzystywać możliwości prawne w zakresie podejmowania pozytywnych działań zgodnie z art. 141 ust. 4 TWE, aby ułatwić wykonywanie działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej;
- pracodawcy dokonywali corocznych kontroli sytuacji i zmian wynagrodzeń w celu określenia problemów związanych z dyskryminacją ze względu na płeć w systemach zaszeregowania pracowników i wdrożenia odpowiednich rozwiązań, poprzez sporządzenie planu wprowadzania w życie równouprawnienia obejmującego przejrzysty system wynagrodzeń;
- państwa członkowskie muszą zapewnić łatwy dostęp do mechanizmu wnoszenia środków odwoławczych i zgłaszania przypadków dyskryminacji; zgodnie z dyrektywą Rady 97/80/WE dotyczącą ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć (!) na stronie pozwanej powinien spoczywać obowiązek udowodnienia przed sądem lub innym właściwym organem, że zasada równości traktowania nie została naruszona.

1.2.4 W odniesieniu do porozumień zawieranych przez partnerów społecznych należy:

- wzmocnić dialog społeczny oraz negocjacje zbiorowe na wszystkich szczeblach, ponieważ jest to jedno z głównych narzędzi znoszenia różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn;
- zapewnić staranną analizę obecnych kryteriów stosowanych w systemach zaszeregowania — ich widocznych i ukrytych konsekwencji, przebiegu pracy w kontekście czasu pracy, dyspozycyjności i obowiązków domowych;

(!) Art. 4: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:03:31997L0080:PL:PDF>.

- zapewnić przejrzystość przepisów dotyczących informowania i konsultowania pracowników i ich przedstawicieli na temat sytuacji i zmian wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w przedsiębiorstwie czy innym zakładzie pracy;
- podejmować działania służące zwalczeniu uzależnionych od płci różnic w wynagradzaniu;
- przewidzieć możliwość elastycznego kształtowania czasu pracy.

1.2.5 Jako że równość kobiet i mężczyzn na rynku pracy jest kluczem do zwalczenia różnic w ich wynagradzaniu, ważne jest, by:

- wspierać działania zwiększające równy dostęp kobiet i mężczyzn do całego rynku pracy oraz ich udział w nim (w tym celu trzeba wykorzystywać także fundusze strukturalne);
- zapewniać dzieciom i młodzieży obu płci dobre wzorce, które sprzyjają „nietradycyjnemu” wyborowi zawodu;
- równouprawnienie faktycznie miało miejsce pod względem udziału i wpływu w życiu zawodowym;
- przyjąć wspólne, wzajemnie powiązane i spójne środki na rzecz zagwarantowania równowagi między życiem prywatnym a zawodowym, tak by można było pogodzić obowiązki rodzinne z pracą zarobkową;
- wprowadzić płatny urlop rodzicielski w krajach, w których taki urlop nie istnieje (np. poprzez przejście przepisów obowiązujących w instytucjach UE), oraz stworzyć możliwość korzystania z dłuższego urlopu rodzicielskiego, w czasie którego wypłacane byłoby wyrównanie finansowe; państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne środki ułatwiające mężczyznom i kobietom dzielenie się urlopem rodzicielskim <sup>(2)</sup>;
- zapewnić różnorodne i wspierane finansowo placówki opieki nad dziećmi, co umożliwi rodzicom kontynuowanie pracy zarobkowej i skrócenie przerw w karierze, oraz rozszerzyć ofertę wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług dla osób zależnych i ich rodzin <sup>(3)</sup>;
- zapewnić rozbudowane i dotowane ze środków publicznych usługi dla osób starszych i innych osób wymagających opieki.

1.2.6 Ponadto państwa członkowskie powinny zadbać o to, by:

- przekazać wszystkim zainteresowanym stronom informacje o przyczynach różnic w wynagradzaniu mężczyzn i kobiet oraz dyskryminacji ze względu na płeć;

<sup>(2)</sup> Kwestia ta ma zostać omówiona przez europejskich partnerów społecznych zgodnie z propozycją przedstawioną podczas drugiego etapu konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi w sprawie godzenia życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego.

<sup>(3)</sup> EKES odsyła w tej kwestii do szeregu zaleceń, które sformułował w swych wcześniejszych opiniach, ostatnio w opinii EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich (zgodnie z art. 128 traktatu WE), sprawozdawca: Wolfgang Greif, CESE 282/2008 (SOC/303), a w szczególności w jej punkcie 2.3.

- odbywała się wymiana sprawdzonych rozwiązań oraz intensywny dialog między państwami;
- informować ogół społeczeństwa, a także przedstawicieli pracowników i pracodawców oraz osoby wykonujące zawody prawnicze o prawach osób, które czują się dyskryminowane.

1.2.7 Komitet wzywa Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, by w swoich pracach nadał priorytet kwestii różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn.

1.2.8 Komitet jest bardzo zaniepokojony wynikami sprawozdania Komisji na temat równości kobiet i mężczyzn — 2008 <sup>(4)</sup>. W sprawozdaniu stwierdza się, że w sektorach kluczowych dla rozwoju gospodarczego, w których zazwyczaj wynagrodzenia są wysokie, zatrudnienie kobiet jest niedostateczne, a zatem ważne wyzwanie to poprawa jakościowego aspektu równouprawnienia.

1.2.9 Komitet wspiera również europejską platformę kobiet naukowców <sup>(5)</sup>, i wzywa wszystkie zainteresowane strony na szczeblu europejskim i krajowym, by poświęciły szczególną uwagę sytuacji kobiet w sektorze naukowo-badawczym. W UE tylko 29 % naukowców i inżynierów to kobiety.

1.3 Komitet oczekuje, iż praktyka instytucji rządowych w państwach członkowskich oraz zachowania czołowych polityków będą wzorcowym przykładem wdrażania zasad, o których mowa w niniejszej opinii.

1.4 Komitet zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na oddziaływanie środków masowego przekazu w celu eliminacji stereotypowych wizerunków mężczyzn i kobiet i propagowania takiego przedstawiania obu płci, które by właściwiej odzwierciedlało ich wkład we wszystkie dziedziny życia społecznego.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Z komunikatu Komisji wynika, że kobiety w UE nadal zarabiają przeciętnie 15 % mniej niż mężczyźni. Eliminowanie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn jest jednym z głównych celów planu działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010 <sup>(6)</sup>. Kwestia różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn znacznie wykracza poza zagadnienie jednakowego wynagrodzenia za taką samą pracę. Jedną z głównych przyczyn wiąże się ze sposobem oceny kompetencji kobiet w porównaniu z kompetencjami mężczyzn. Wynagrodzenie za pracę wymagającą podobnych kwalifikacji lub doświadczenia jest z reguły niższe na stanowiskach, które uważane są za typowo kobiece.

<sup>(4)</sup> COM(2008) 10 wersja ostateczna, 23 stycznia 2008 r.

<sup>(5)</sup> Patrz [www.epws.org](http://www.epws.org).

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u w sprawie planu działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010, sprawozdawca: Grace Attard, Dz.U. C 318 z 23.12.2006. W tym kontekście należy też wymienić następujące opinie: opinia EKES-u z 28 września 2005 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Instytutu ds. Równości Mężczyzn i Kobiet, sprawozdawca: Dana Štechová (Dz.U. C 24 z 31.1.2006), opinia EKES-u z 29 września 2005 r. w sprawie ubóstwa kobiet w Europie, sprawozdawca: Brenda King (Dz.U. C 24 z 31.1.2006). Można także wspomnieć o Karcie Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych na temat uwzględnienia kwestii płci w związkach zawodowych przyjętej na kongresie ETUC w Sewilli 23 maja 2007 r. oraz o podręczniku Komisji Europejskiej na temat uwzględniania kwestii płci w polityce zatrudnienia z lipca 2007 r.

2.1.1 Różnice w wynagradzaniu odzwierciedlają także brak równości na rynku pracy, który dotyka przede wszystkim kobiet — zwłaszcza pod względem trudności w godzeniu życia zawodowego i prywatnego. Kobiety w znacznie większym stopniu decydują się na pracę w niepełnym wymiarze godzin i częściej mają przerwy w karierze, co wpływa negatywnie na ich możliwości uczenia się przez całe życie i ich rozwój zawodowy. Ponadto kobiety nadal znacznie rzadziej piastują stanowiska kierownicze, jak również napotykać na więcej przeszkód i sprzeciwów w osiąganiu wyższych szczebli kariery. Rozwój kariery zawodowej kobiet jest w związku z tym częściej przerywany, wolniejszy i krótszy niż w przypadku mężczyzn, a w konsekwencji wiąże się to z niższym wynagrodzeniem. Według statystyk różnice w wynagradzaniu zwiększają się wraz z wiekiem, poziomem wykształcenia i stażem pracy. Sięgają one 30 % w grupie wiekowej od 50 do 59 lat i 7 % w grupie osób poniżej 30 roku życia. W przypadku absolwentów szkół wyższych wynoszą ponad 30 %, a w przypadku osób o wykształceniu podstawowym — 13 %.

2.1.2 W komunikacie przedstawiono cztery obszary działań mających na celu rozwiązanie tego problemu:

- zapewnienie lepszego stosowania obowiązujących przepisów prawnych (analiza tego, jak można dostosować i lepiej wdrożyć obecne prawo oraz podnieść świadomość omawianego problemu wśród społeczeństwa);
- zwalczanie różnic w wynagradzaniu jako integralna część działań podejmowanych w ramach polityki zatrudnienia w państwach członkowskich (przy wykorzystywaniu środków UE, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego) <sup>(7)</sup>;
- promowanie idei równego wynagradzania pracowników wśród przedsiębiorców, w szczególności za pośrednictwem odpowiedzialności społecznej;
- wspieranie wymiany sprawdzonych rozwiązań w całej UE i angażowanie partnerów społecznych.

2.1.3 Komunikat obejmuje analizę przyczyn różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn oraz możliwych sposobów postępowania na szczeblu UE. Głównym przesłaniem jest, że różnice te można skutecznie eliminować wyłącznie poprzez działania na wszystkich szczeblach, przy zaangażowaniu wszystkich stron i skoncentrowaniu się na wszystkich czynnikach, które są ich przyczyną.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet zgadza się, że w staraniach o zmniejszenie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn muszą uczestniczyć wszystkie strony.

3.1.1 Postępy, jakie poczyniły kobiety w edukacji, badaniach i przedsiębiorczości, nie znajdują odzwierciedlenia w ich pozycji na rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet jest niższy niż wśród mężczyzn (55,7 % w porównaniu do 70 %); i

<sup>(7)</sup> Patrz przypis 3.

znacznie niższy wśród kobiet w wieku od 55 do 64 lat (31,7 %). Ponadto bezrobocie wśród kobiet jest wyższe niż wśród mężczyzn (9,7 % wobec 7,8 %).

3.1.2 Komitet jest zdania, że na rządach poszczególnych państw członkowskich, krajowych organach ds. równości kobiet i mężczyzn oraz zwłaszcza na partnerach społecznych spoczywa obowiązek zadbania o to, by zniknęły różnice strukturalne przysługujące postaci segregacji w różnych branżach, grupach zawodowych i formach zatrudnienia oraz by stworzone zostały systemy płac, które zmniejszają istniejące różnice w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn.

3.1.3 Postępy, jakie poczyniły kobiety w tak ważnych dziedzinach jak edukacja i badania, nie znajdują odzwierciedlenia w ich zarobkach i dochodach. Główną przyczyną tego, że kobiety mają niższe dochody niż mężczyźni, leży w tym, że kobiety przerywają swoją karierę zawodową, aby poświęcić się dzieciom i rodzinie. To kobiety rodzą dzieci i spędzają nieproporcjonalnie więcej czasu niż mężczyźni na opiece nad dziećmi. Urlop macierzyński oznacza także krótszy okres zarobkowania, mniejsze doświadczenie zawodowe oraz gorsze możliwości szkolenia. Im dłużej trwa taka przerwa w pracy, tym większy negatywny wpływ na poziom wynagrodzenia. Kobiety ponoszą też główną odpowiedzialność za opiekę nad osobami starszymi i innymi osobami wymagającymi opieki.

3.1.4 Niekorzystna pozycja kobiet na rynku pracy oraz wynikające z niej różnice w wynagradzaniu mają wpływ także na ich prawa emerytalne. Dlatego też trzeba dostosować systemy emerytalne, aby kobiety, które ze względu na urlop macierzyński czy wychowawczy przerywają pracę zarobkową, nie były pokrzywdzone oraz by zagwarantować równouprawnienie płci, mając na uwadze długofalowy cel, jakim jest zindywidualizowanie emerytur <sup>(8)</sup>. Kobiety i mężczyźni muszą dzielić się obowiązkami rodzinnymi, a wypełnianie obowiązków rodzicielskich nie powinno iść w parze z gorszą emeryturą.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Zasada równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę została zapisana w art. 119 traktatu rzymskiego już w 1957 r. Artykuł ten, który stał się art. 141 TWE, stanowi, że państwa członkowskie powinny zapewnić stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

4.1.1 Dlatego też w ustępie 4 wymienionego art. 141 umożliwiono państwu członkowskiemu, w celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym, utrzymanie lub podejmowanie pozytywnych działań, zmierzających do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u z 29 listopada 2001 r. w sprawie „Wzrost gospodarczy, opodatkowanie i trwałość systemów emerytalnych w UE”, (Dz.U. C 48 z 21.2.2002); sprawozdawca: BYME, współsprawozdawca: VAN DIJK.

4.1.2 Możliwości prawne do podejmowania takich pozytywnych działań powinny zostać utrzymane i w miarę potrzeby wzmocnione, ponieważ na stanowiskach kierowniczych nadal istnieją duże różnice między kobietami a mężczyznami. W 2000 r. kobiety zajmowały jedynie 31 % wyższych stanowisk; do 2006 r. odsetek ten wzrósł tylko o jeden punkt procentowy do 32 % <sup>(9)</sup>.

4.1.3 W dyrektywie 75/117/EWG przyjętej przez Radę w 1975 r. przewidziano, że zasada równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości oznacza zniesienie jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na płeć, w odniesieniu do wszystkich elementów i warunków wynagradzania. Wspólnotowy dorobek w tym zakresie był źródłem dla większości przepisów krajowych dotyczących zasady równości wynagrodzeń, jak też dla układów zbiorowych, i dzięki temu znacząco przyczynił się do wzmocnienia pozycji kobiet na rynku pracy.

4.1.4 Zgodnie z art. 141 TWE „przez wynagrodzenie rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy”.

4.1.5 Przepisy państw członkowskich dotyczące równych warunków zatrudnienia i wynagradzania muszą być kształtowane w sposób spójniejszy tak, by uniknąć bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji kobiet.

4.1.6 Obowiązujące prawodawstwo najwyraźniej nie zostało należycie wdrożone pod względem stosowania zasady równości wynagrodzeń za pracę takiej samej wartości. Dyskryminację tego rodzaju trudno jest wykryć. Zainteresowane strony nie zawsze są jej świadome lub nie jest im łatwo ją udowodnić. Zdaniem Komitetu pracownicy lub ich przedstawiciele muszą mieć dostęp do skutecznych środków umożliwiających sprawdzenie, czy za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości otrzymują takie samo wynagrodzenie.

4.1.7 Skutecznym sposobem kontroli i gwarantowania sprawiedliwego wynagradzania jest dokonywanie przez pracodawców w dużych i średnich przedsiębiorstwach corocznych przeglądów sytuacji i zmian wynagrodzeń w celu określenia problemów związanych z dyskryminacją ze względu na płeć w systemach zaszerogowania pracowników i wdrożenia odpowiednich rozwiązań poprzez sporządzenie planu wprowadzania w życie równouprawnienia obejmującego przejrzysty system wynagrodzeń zapewniający, że umiejętności, doświadczenie i potencjał pracowników są właściwie wynagradzane. Powinno się opracowywać plany dotyczące równości płac zawierające konkretne cele ilościowe, takie jak np. zmniejszanie różnic w wynagrodzaniu o 1 % rocznie. We wszystkich państwach członkowskich pracodawcy powinni co roku przedstawiać pracownikom i ich przedstawicielom statystyki płac z podziałem według płci.

4.1.8 Przeszkodą dla pełnego zastosowania przepisów prawa jest brak informacji oraz nieznanomość obowiązujących regulacji wśród zainteresowanych osób. Tylko co trzecia pytana osoba

stwierdza, że zna swoje prawa w przypadku dyskryminacji <sup>(10)</sup>. Zdaniem Komitetu ważne jest, by dalej informować ogół społeczeństwa, a także przedstawiciele pracowników i pracodawców oraz osoby wykonujące zawody prawnicze o tych prawach.

4.1.9 Państwa członkowskie muszą zapewnić łatwy dostęp do mechanizmu wnoszenia środków odwoławczych i zgłaszania przypadków dyskryminacji, a obowiązek udowodnienia przed sądem lub inną właściwą władzą, że zasada równości traktowania nie została naruszona powinien spoczywać na stronie pozwanej (dyrektywa 97/80/WE).

4.1.10 Pomimo istnienia przepisów i układów zbiorowych nie udało się znieść różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn. Pokazuje to, że u źródła różnic w płacach leżą inne czynniki (psychologiczne, społeczne i kulturowe), takie jak np. trudności w godzeniu obowiązków rodzinnych z pracą zawodową. Ważne jest, by stworzyć równowagę między życiem prywatnym a zawodowym. Dlatego też Komitet jest zdania, że walkę o równą płacę trzeba dalej prowadzić w wielu różnych dziedzinach.

4.1.11 Należy wykorzystywać prawne możliwości uwzględniania klauzul społecznych przy udzielaniu zamówień publicznych, ponieważ można w ten sposób dawać pierwszeństwo tym wykonawcom, którzy przykładają wagę do równouprawnienia i sprawiedliwego wynagradzania mężczyzn i kobiet.

4.1.12 Komitet uważa, że administracja rządowa krajów członkowskich musi stać się wzorem dla wszystkich innych pracodawców i to nie tylko w kwestiach związanych bezpośrednio z równouprawnieniem w płacach czy w awansie zawodowym, ale także poprzez kreowanie rozwiązań organizacyjnych (np. w zakresie elastycznego czasu pracy) umożliwiających godzenie życia zawodowego i rodzinnego albo rozwiązań w zakresie polityki szkoleń, wspierających wyrównywanie szans zawodowych obu płci.

4.1.13 Duży wpływ na poprawę świadomości społecznej mogą mieć osoby publiczne, w tym politycy. Ich osobisty przykład, zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym, może przynieść lepsze efekty niż wiele kosztownych programów promocyjnych.

#### 4.2 Eliminowanie różnic w wynagradzaniu jako element polityki zatrudnienia państw członkowskich

4.2.1 Oparta na strategii lizbońskiej unijna strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia jest ważnym narzędziem wspierania równości na rynku pracy oraz zmniejszania istniejących różnic w wynagradzaniu mężczyzn i kobiet. Komitet za ważne uznaje te działania, dzięki którym można zwiększyć dostęp wszystkich osób do rynku pracy i ich udział w nim. W tym celu w miarę możliwości trzeba wykorzystywać także fundusze strukturalne.

<sup>(9)</sup> Eurostat, Europejskie badanie siły roboczej, Kadry kierownicze w UE — podział według płci w roku 2000 i 2006.

<sup>(10)</sup> Eurobarometr.

#### 4.2.2 Komitet proponuje następujące działania:

- zapewnić przejrzysty system zaszerogowania wraz z zestawem kryteriów opracowanych i wdrażanych w sposób pozbawiony aspektów dyskryminacji ze względu na płeć;
- zapewnić zróżnicowane kryteria oceny zależne od charakteru pracy, a nie od osoby — kryteria, z którymi nie wiązałyby się żadne potencjalne formy dyskryminacji;
- wspieranie „nietradycyjnego” wyboru zawodu, aby wpłynąć na brak równowagi na rynku pracy i ją zmniejszyć (celem musi być, by kobiety decydowały się na karierę zawodową w dziedzinie nauki i techniki, a mężczyźni wybierali zawody wykonywane z reguły przez kobiety);
- zachęcanie pracodawców do opracowywania i realizowania planów wprowadzania w życie równouprawnienia, które obejmują przegląd płac, oraz dostosowywania ich do nowych trendów;
- zachęcanie pracodawców i pracowników do angażowania się w szkolenia;
- zachęcanie pracodawców i związków zawodowych do wprowadzania mechanizmów monitorowania wynagrodzeń (należy przy tym zastosować nomenklaturę rynku pracy, kazusy prawa, praktykę prawną i systematykę zawodów);
- wspieranie i promowanie trendu, by kobiety ubiegały się o i zajmowały wyższe, kierownicze i decyzyjne stanowiska w dziedzinie badań i rozwoju, technologii i innowacji;
- wspieranie większego udziału kobiet na wszystkich szczeblach zawodowych w rozwijających się sektorach, takich jak turystyka, ochrona środowiska i recykling, telekomunikacja i biotechnologia;
- wspieranie rozwiązań zarządczych sprzyjających równouprawnieniu płci;
- włączenie do strategii zatrudnienia specjalnie opracowanego wskaźnika umożliwiającego monitorowanie na szczeblu wspólnotowym znoszenia różnic w wynagradzaniu.

#### 4.3 Komitet proponuje następujące działania służące wspieraniu równości w kształceniu ogólnym i zawodowym:

- wspieranie i zwiększanie udziału kobiet w kursach zawodowych i związanych z zapotrzebowaniem na rynku pracy w dziedzinie technologii i informatyki, zwłaszcza na wyższym poziomie w dziedzinie technologii informacyjnych;
- wspieranie poprzez kształcenie, praktyki i inne działania związane z rynkiem pracy takiego rozwoju sytuacji, by większa liczba mężczyzn podejmowała pracę w sektorze usług oraz opieki medycznej i pielęgnacyjnej;

— elastyczniejsze kształtowanie oferty szkoleń, by dotrzeć z nią także do kobiet zamieszkujących obszary wiejskie i słabo zaludnione;

— promowanie możliwości kobiet w zakresie poprawy ich umiejętności zawodowych za pośrednictwem szkoleń zawodowych w okresie urlopu rodzicielskiego oraz od chwili powrotu do pracy.

#### 4.4 Komitet proponuje następujące działania w celu stworzenia i poprawy możliwości zakładania przedsiębiorstw przez kobiety:

- wykorzystanie funduszy strukturalnych w celu wspierania zakładania przedsiębiorstw przez kobiety <sup>(1)</sup>;
- uwrażliwienie kadry kierowniczej i doradców ds. zakładania przedsiębiorstw na kwestie równego traktowania oraz zachęcanie ich do zwrócenia uwagi na kwestię równości kobiet i mężczyzn;
- nowe ukierunkowanie i ukształtowanie (finansowych i technicznych) usług wsparcia dla MŚP, aby lepiej wychodzić naprzeciw potrzebom kobiet, które chcą założyć własne przedsiębiorstwo;
- udostępnienie wsparcia finansowego/pożyczek dla kobiet zakładających własne przedsiębiorstwa;
- wspieranie sieci i organizacji kobiet-przedsiębiorców oraz doradztwa kobiet dla kobiet;
- szczególne wspieranie kobiet, które chcą założyć i rozbudować przedsiębiorstwo w branży telekomunikacyjnej czy zaawansowanych technologii;
- wspieranie kobiet, które promują i podejmują inicjatywy w zakresie gospodarki społecznej.

#### 4.5 Trzeba wzmocnić prawo kobiet do pracy zarobkowej i wystarczających dochodów. Zarówno kobiety, jak i mężczyźni powinni móc żyć na przyzwoitym poziomie dzięki własnej pensji czy wynagrodzeniu. Komitet proponuje następujące działania służące ułatwieniu godzenia obowiązków rodzinnych i pracy zawodowej:

- wspierane przez państwo usługi opieki nad dziećmi umożliwiają rodzicom kontynuowanie pracy zarobkowej i mogą przyczynić się do skrócenia przerw w karierze;
- wspieranie kształcenia zawodowego pracowników sektora opieki i opieki nad dziećmi;

<sup>(1)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Postawy przedsiębiorcze a strategia lizbońska” z 25 października 2007 r., sprawozdawca: Madi SHARMA, współsprawozdawca: Jan OLSSON, Dz.U. C 44 z 16.2.2008.

- wprowadzenie płatnego urlopu rodzicielskiego w krajach, w których taki urlop nie istnieje (np. poprzez przejście przepisów obowiązujących w instytucjach UE) oraz stworzenie możliwości korzystania z dłuższego urlopu rodzicielskiego, w czasie którego wypłacane byłoby wyrównanie finansowe. Musi istnieć możliwość dzielenia się przez rodziców urlopem rodzicielskim. W staraniach o zwiększenie zakresu obowiązków rodzinnych ojców fakt, że część urlopu rodzicielskiego jest zarezerwowana dla ojca, stanowi duży postęp. Zachęty finansowe jako rekompensata utraty dochodów przyczyniłyby się tego, by więcej mężczyzn brało urlop ojcowski (kwestia ta ma zostać omówiona przez europejskich partnerów społecznych zgodnie z propozycją przedstawioną podczas drugiego etapu konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi w sprawie godzenia życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego) <sup>(12)</sup>;
- stworzenie za pośrednictwem pracy zdalnej czy telepracy większych możliwości dla osób, które z różnych powodów nie mogą dojeżdżać, by brać udział w szkoleniach i podjąć pracę;
- stworzenie możliwości oferowania szkoleń służących powracaniu do pracy zawodowej np. dzięki środkom podatkowym. Takie szkolenia powinny być kierowane do kobiet, które ze względu na urlop rodzicielski czy wychowawczy miały dłuższą przerwę w pracy
- oferowanie dotowanych ze środków publicznych usług dla osób starszych i innych osób wymagających opieki, ułatwiających zwłaszcza kobietom uczestnictwo w rynku pracy.

#### 4.6 Komitet proponuje następujące działania w celu zwiększenia uczestnictwa i wpływu kobiet:

- zadbanie o wyważony stosunek ilościowy mężczyzn i kobiet w komisjach i organach decyzyjnych;
- udział reprezentatywnych organizacji działających na rzecz równości szans i organizacji kobiecych w organach nadzorczych, partnerstwach i innych forach;
- poprawa możliwości wprowadzania kobiet na stanowiska kierownicze i decyzyjne w organach realizujących zadania z zakresu zarządzania i wdrażania;
- zapewnienie kobietom stałego, trwale równoprawnego miejsca w świecie pracy, tak by były poszukiwane na rynku pracy nie tylko w czasach ożywienia gospodarczego i by negatywne konsekwencje pogorszenia koniunktury nie dotykały ich w pierwszej kolejności i w największym stopniu;
- regularna wymiana poglądów z organizacjami działającymi na rzecz równości szans.

<sup>(12)</sup> W Danii od 1 października 2006 r. prawo zobowiązuje wszystkie przedsiębiorstwa do dokonywania wpłat do krajowego funduszu wyrównawczego na rzecz urlopów rodzicielskich. Dzięki temu żadne przedsiębiorstwo nie znajduje się w gorszej sytuacji ze względu na konieczność wypłaty wynagrodzeń w przypadku urlopu rodzicielskiego oraz unika się ryzyka, że rodzice przebywający na urlopie rodzicielskim staną się obciążeniem finansowym dla pojedynczego pracodawcy. Podobny system istnieje też w Islandii, gdzie wszyscy pracodawcy i pracownicy płacą składki do państwowej kasy przeznaczonej na urlopy rodzicielskie. Ponadto wprowadzono tam model trzyczęściowy, zgodnie z którym dla matki i ojca przypada po trzy miesiące z trwającego dziewięć miesięcy urlopu rodzicielskiego, a ostatnie trzy miesiące mogą podzielić między siebie. Od czasu wejścia w życie tego przepisu prawie 90 % ojców bierze w Islandii urlop rodzicielski.

#### 4.7 Przestrzeganie zasady równego wynagrodzenia oraz przyjmowanie odpowiedzialności społecznej przez pracodawców

4.7.1 Zasada równości wynagrodzeń za taką samą pracę jest w Europie w coraz większym stopniu uznawana, choć nie jest ona jeszcze czymś oczywistym we wszystkich 27 państwach członkowskich UE. Pomimo że konwencja nr 100 MOP przyjęta przeszło 50 lat temu (w 1951 r.) i ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie stanowi w art. 2, że „każdy Członek powinien popierać, za pomocą środków dostosowanych do obowiązujących metod ustalania stawek wynagrodzenia i o ile jest to zgodne z tymi metodami, zapewniać stosowanie do wszystkich pracowników zasady jednakowego wynagrodzenia pracujących kobiet i mężczyzn za pracę jednakowej wartości”, panuje milczące założenie, że kobieta może wesprzeć się na dochodach mężczyzny — choć założenie to różni się z dzisiejszą rzeczywistością. Nie jest też oczywiste i powszechnie akceptowane, że praca o takiej samej wartości będzie tak samo wynagradzana. Niezwykle trudno jest ocenić wykonywane prace i zawody pod kątem tego, czy mają one równą wartość. Za wytyczną w tej dziedzinie mogą posłużyć pewne kazusy prawa.

4.7.2 Zdaniem Komitetu pracodawcy mogą przyczynić się do ograniczenia różnic w wynagradzaniu mężczyzn i kobiet przy pomocy następujących środków:

- Elastyczny czas pracy sprzyja równouprawnieniu na rynku pracy. Dobrowolne zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin stanowi dla rodziców jedną z możliwości pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego, jednak ważne jest, by umożliwić im powrót do pracy w pełnym wymiarze godzin. Osobom, które nie z własnej woli pracują na niepełny etat, należy zaoferować zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin, tak by mogły same się utrzymać, co jest szczególnie ważne dla osób, które mają jeszcze kogoś innego na utrzymaniu.
- Rozkład czasu pracy powinien być możliwy do pogodzenia z obowiązkami rodzinnymi. Uzależniony od płci podział prac domowych i w zakresie opieki powinien zostać zmieniony tak, by kobiety i mężczyźni mieli w nich równy udział. Mężczyźni muszą odgrywać większą rolę w zakresie opieki w rodzinie i gospodarstwie domowym.
- Przy pomocy modeli służących porównywaniu zawodów i zakresów obowiązków można stworzyć podstawę do przeprowadzenia oceny wynagrodzeń i tym samym zapewnić narzędzie służące propagowaniu zasady równości wynagrodzeń. Istnieje również potrzeba opracowania systemów wartościowania stanowisk prac, które można by wykorzystać do określania pracy o jednakowej wartości wykonywanej przez różne grupy pracowników. Pomogłoby to zapewnić jednakowe wynagrodzenie za pracę jednakowej wartości niezależnie od płci osoby, która ją wykonuje.
- Uznawanie urlopu rodzicielskiego za coś wartościowego i odpowiednie honorowanie tego doświadczenia w kontekście awansów i wynagrodzeń może przyczynić się do zredukowania różnic w wynagradzaniu mężczyzn i kobiet. Nie powinno to jednak stawiać osób nieposiadających dzieci w nierównej sytuacji, jeśli chodzi o wynagrodzenie i rozwój kariery.

- Poprzez udostępnienie usług opieki nad dziećmi społeczeństwo i pracodawcy mogą przyczynić się do tego, by kobiety miały większe szanse na rynku pracy i większe możliwości awansu zawodowego.
- Pracodawcy, zapewniając możliwość wzięcia urlopu na okres ferii szkolnych czy choroby dzieci, mogą przyczynić się do łatwiejszego i lepszego godzenia obowiązków rodzinnych i zawodowych.
- W państwach członkowskich, w których prawo do urlopu ojcowskiego w przypadku narodzin lub adopcji dziecka nie jest zapisane w prawie, pracodawca może wskazywać nowe drogi i służyć jako wzór, przyjmując odpowiedzialność społeczną i oferując taką możliwość <sup>(13)</sup>.
- W przypadku choroby osoby z bliskiej rodziny pracodawcy powinni udzielać urlopu opiekuńczego.
- Należy wspierać udział kobiet w szkoleniach i programach rozwoju kariery.
- Mężczyźni oraz same kobiety muszą się nauczyć dostrzegać, rozumieć, właściwie oceniać i wykorzystywać kompetencje kobiet.

#### 4.8 Intensywniejsza wymiana sprawdzonych rozwiązań w całej UE i włączenie partnerów społecznych

4.8.1 Zdaniem Komitetu można osiągnąć konkretne postępy dzięki wymianie i propagowaniu sprawdzonych rozwiązań oraz intensywniejszemu dialogowi między państwami członkowskimi. Prawdziwe równouprawnienie i równość płac można uzyskać tylko wtedy, gdy wszystkie państwa członkowskie

podejmą konstruktywne działania i poczynią zdecydowane wysiłki, by wyeliminować różnice w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn. Ważną rolę przy realizacji tego celu odgrywają organizacje pracodawców i pracowników oraz Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn.

4.8.2 Partnerzy społeczni muszą w ramach negocjacji zbiorowych wyraźnie opowiadać się za znoszeniem różnic w wynagradzaniu. Konkretnym przykładem takiej uwieńczonych sukcesem inicjatywy są przyjęte przez partnerów społecznych w 2005 r. ramy działań na rzecz równości mężczyzn i kobiet <sup>(14)</sup>, w których zwalczanie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn stanowi jeden z czterech priorytetów.

4.8.3 Potrzebne są różnego rodzaju zmiany w statystykach dotyczących wynagrodzeń, tak by informacje o różnicach płac stanowiły bardziej adekwatną podstawę do podejmowania decyzji. Przyczyny różnic w wynagrodzeniach wymagają dokładniejszych badań, a wymiana wiedzy w ten sposób uzyskanej może posłużyć do zidentyfikowania, skorygowania i zapobiegania dyskryminacji.

4.8.4 Z myślą o tym Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy z siedzibą w Dublinie oraz Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn powinny przedstawiać porównywalne statystyki z państw członkowskich dotyczące udziału kobiet na stanowiskach kierowniczych i decyzyjnych zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, a także statystyki dotyczące postępów poszczególnych państw członkowskich w zakresie równego wynagradzania za taką samą pracę.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(13)</sup> Od 1 lipca 2006 r. obowiązuje w Szwecji nowa ustawa dotycząca urlopów rodzicielskich, która mówi, że pracodawca nie może gorzej traktować danego pracownika ze względu na przebywanie przez niego na urlopie rodzicielskim. Zgodnie z nową ustawą nie można teraz inaczej traktować pracowników będących i niebędących na urlopie rodzicielskim. Zdaniem pełnomocnika ds. równości kobiet i mężczyzn, pracowników na urlopie rodzicielskim trzeba traktować tak, jakby czynnie pracowali zawodowo. Kobiety przeciętnie dłużej przebywają na urlopie rodzicielskim, w związku z czym częściej niż mężczyźni omijają je premie i dodatki.

<sup>(14)</sup> Framework of Actions on Gender Equality:  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2005/mar/gender\\_equality\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/gender_equality_en.pdf).

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zapobiegania terroryzmowi i gwałtownej radykalizacji postaw

(2008/C 211/17)

Pismem z dnia 17 grudnia 2007 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Margot WALLSTRÖM zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

*zapobiegania terroryzmowi i gwałtownej radykalizacji postaw*

Sekcja Zatrudnienia Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU, współsprawozdawcą — Miguel Angel CABRA de LUNA.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

### 1. Wprowadzenie

1.1 Komisja zwróciła się do Komitetu o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie zapobiegania terroryzmowi, ze szczególnym uwzględnieniem strategii zapobiegania gwałtownej radykalizacji postaw. Komisja planuje wydać komunikat na ten temat w lipcu 2008 r. Głównym celem komunikatu jest określenie najlepszych rozwiązań z zakresu polityki, działań i inicjatyw w dziedzinie przeciwdziałania gwałtownej radykalizacji. Obecnie przewiduje się, że w komunikacie zostaną poruszone zagadnienia takie jak gwałtowna radykalizacja postaw w więzieniach i innych miejscach, w których spotykają się osoby najbardziej podatne na propagandę i rekrutację, reagowanie na dyskurs i ideologię rozpowszechnianą przez osoby o radykalnych poglądach stosujące przemoc, a także zaangażowanie i wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego.

1.2 Świat po zimnej wojnie i w epoce globalizacji gospodarczej doświadczył głębokiej przemiany w układzie sił międzynarodowych, co znalazło odbicie w charakterze instytucji o zasięgu światowym, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych. Zetknęły się one z prawdziwym zalewem nowo powstałych państw (uznawanych przez nie), które ogłaszały suwerenność i deklarowały podporządkowanie się międzynarodowemu prawu publicznemu.

1.3 Ponadto w niektórych z tych nowych krajów występowały konflikty, a grupy zbrojne wciąż okupują część tych terytoriów; prawa człowieka są tam często deptane.

1.4 Terytoria lub części terytoriów podlegające słabej kontroli lub znajdujące się poza kontrolą stanowią schronienie dla przywódców głównych grup terrorystycznych, którzy próbują zakładać swoje bazy tam, gdzie nie istnieją już państwo prawa i swobody obywatelskie.

1.5 Dość nieskuteczne okazało się prowadzenie klasycznej wojny z szerokim i różnorodnym zagrożeniem o strukturze rozproszonej, operującym na płaszczyźnie integryzmu i antydemokratycznej ideologii politycznej nieformalnych grup i organizacji gotowych do stosowania przemocy politycznej.

1.6 Brak pokojowego rozwiązania kwestii palestyńskiej i innych konfliktów zbrojnych na świecie również stanowi czynnik polityczny, który sprzyja ekstremistycznym poglądom i aktom terrorystycznym o zasięgu międzynarodowym, lecz

naależy zauważyć, że zdecydowana większość działań terrorystycznych ma miejsce w ramach konfliktów wewnętrznych.

1.7 Niewątpliwie zbyt mało uwagi poświęcono analizie motywów i metod rekrutacji, w wyniku których, jak to miało miejsce 11 września 2001 r., menedżerowie, inżynierowie i intelektualiści stali się planistami i autorami samobójczych zamachów, których koordynacja i zakres wskazują na wysoki poziom determinacji i inteligencji, a także zdolność przeniknięcia do demokratycznych społeczeństw; jak najlepsze zrozumienie pobudek ideologicznych i psychologicznych takich aktów jest niezbędne do opracowania dostosowanej poziomu kontrstrategii, oprócz niezbędnych analiz geopolitycznych i wykorzystania wszystkich środków pozyskiwania i wymiany informacji.

1.8 Kryzysowi państwa narodowego w epoce stworzonego przez globalizację i środki komunikacji globalnego świata, gdzie wiele rozwiązań nie może leżeć wyłącznie w kompetencjach szczebla krajowego, towarzyszy kryzys prawa międzynarodowego, które nie zawiera środków kontroli o charakterze zniechęcającym, a tym bardziej odpowiednich środków prawnych umożliwiających interwencję. Jedyne Rada Bezpieczeństwa ONZ posiada dostateczne uprawnienia, lecz relatywizuje je prawo weta, którym dysponuje pięć krajów.

1.9 Tymczasem konsekwentny i usprawniony system wielostronny mógłby być lepszym narzędziem do zmierzania się z globalnymi problemami klimatycznymi, gospodarczymi i społecznymi; walkę z międzynarodowym terroryzmem można by prowadzić skuteczniej w układzie wielostronnym, zapewniającym koordynację i współpracę między rządami i agencjami międzynarodowymi (Interpol), przy udziale organizacji pozarządowych, które zachowują czujność w dziedzinie demokracji i obrony praw proceduralnych i praw obywatelskich.

### 2. Odpowiedzialność za Europę i prowadzone lub przygotowywane działania

2.1 Skuteczna walka z terroryzmem na poziomie Unii wymagała od państw członkowskich przyjęcia wspólnej definicji przestępstwa terroryzmu tudzież zbliżenia prawa karnego w zakresie odpowiedzialności karnej i kar. Proces ten, a także przyjęcie europejskiego nakazu aresztowania, zostały szybko zainicjowane, a Rada stopniowo, przede wszystkim od lat dziewięćdziesiątych, przyjmowała w tym celu decyzje ramowe.



2.2 Od czasu zabójczych zamachów z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych Ameryki wprowadzona została niezbędna koordynacja zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i europejskim oraz wspólnotowym (Rada Bezpieczeństwa ONZ w połączeniu z Interpolem, NATO w przypadku operacji wojskowych, Rada Europy, która przyjęła w szczególności Europejską konwencję o zwalczaniu terroryzmu, OSCE, a wreszcie Unia Europejska i Europol). Rozwinęła się współpraca ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, krajami Maghrebu i Unią Afrykańską, przeprowadzono również pojedyncze operacje pomocy dla niektórych krajów na płaszczyźnie wojskowej, policyjnej i finansowej.

2.3 Zarówno w instytucjach wspólnotowych jak i w państwach członkowskich ukształtował się konsensus między przywódcami politycznymi a zdecydowaną większością obywateli w kwestii definicji terroryzmu i rodzajów legalnych lub nielegalnych działań, które nie są objęte tą definicją; aby uniknąć rozproszenia wysiłków i niepotrzebnego ograniczania swobód osobistych i zbiorowych, należy bowiem dokładnie określić zagrożenie i jego rozwój.

2.4 Tymczasem w niektórych krajach Afryki, a w szczególności Środkowego Wschodu, posiadających autorytarne rządy, można zauważyć tendencję do zwalczania wszelkiej opozycji politycznej pod przykrywką walki z terroryzmem. Takie zachowania powinny wywoływać niepokój Unii i jej członków, z których pewna część utrzymuje stosunki gospodarcze i polityczne oraz prowadzi współpracę wojskową z przywódcami tych państw. Powinni oni wykorzystywać swoje wpływy, aby ograniczać tego rodzaju nadużycia.

2.5 Wydaje się, że na płaszczyźnie międzynarodowej najtrudniejszy jest problem dostosowania działań do zagrożeń ze strony różnych ruchów terrorystycznych, które na całym świecie uderzają w ambasady lub inne „cele”, w szczególności ludność cywilną; ze względów geograficznych terytorium Europy jest najbardziej zagrożone zamachami terrorystycznymi.

2.6 Celem działań terrorystycznych jest stworzenie klimatu strachu i niepewności oraz osłabienie instytucji demokratycznych. Nie należy zatem wpadać w pułapkę nieuzasadnionego ograniczania praw człowieka i swobód obywatelskich w imię bezpieczeństwa; w najbardziej zagrożonych krajach od lat występują sytuacje wyjątkowe o większym lub mniejszym zasięgu, a niektóre środki mogą przekraczać to, co niezbędne lub możliwe do zarządzania, na przykład w kwestii danych osobowych pasażerów lotów transatlantyckich, które są zbyt szczegółowe i przechowywane zbyt długo.

2.7 Monitorowanie sieci, rozpowszechniony nadzór wideo ogólnie dostępnych miejsc publicznych i prywatnych, polityka kontroli granic, nadzorowanie demonstracji, dokładne przeszukiwania na lotniskach, jeżeli są przesadne, mogą naruszać życie prywatne, swobodę przemieszczania się, a w ujęciu ogólnym wszystkie swobody obywatelskie. Takie działania mogą osłabiać poparcie obywateli dla polityki walki z terroryzmem, ponieważ może się wydawać, że są one skierowane przeciwko nim.

2.8 Wtargnięcie w życie obywateli i wzmocnione kontrole są również obarczone (szeroko już wyrażonym) ryzykiem nasilenia

się kontroli pewnych „rzucających się w oczy mniejszości”, które mogą poczuć się jeszcze bardziej naznaczone i narażone na dyskryminację ze względów etnicznych i rasistowskich; poziom tolerancji został już znacznie przekroczony, co przyczynia się do swego rodzaju „gwałtownej radykalizacji postaw” w sytuacji konfliktów i starć między siłami policji a młodzieżą z niektórych obszarów miejskich tworzących getta, w których mamy do czynienia z niszczeniem budynków i dóbr publicznych oraz prywatnych.

2.9 Niemniej jednak jeżeli włączyć tego rodzaju przemoc miejską do pojęcia „radykalizacji postaw prowadzącej do przemocy”, która jest uznawana za prekursora terroryzmu, a nawet formę terroryzmu *per se*, może to doprowadzić do zbyt szerokiej definicji przestępstwa, jakie stanowi akt terroryzmu, usiłowanie jego popełnienia lub współudział, obejmując nią różne formy przemocy, które pomimo ich powagi, niekoniecznie są przejawem zamiaru popełnienia aktu terrorystycznego, nawet jeżeli powodowałyby znaczne zniszczenia materialne, a niekiedy nawet poważne obrażenia.

2.10 Motywy działań lub prób ich popełnienia mają zasadnicze znaczenie dla uznania ich za akty terroryzmu.

2.11 Organizacje terrorystyczne ujawniły się na naszym kontynencie w niedawnej przeszłości i ujawniają się jeszcze dziś; przemoc polityczna nie ma dostatecznego uzasadnienia w krajach demokratycznych, gdzie można tworzyć partie polityczne i brać udział w regularnych i sprawiedliwych wyborach na wszystkich lokalnych i krajowych poziomach władzy, a w naszym przypadku w wyborach eurodeputowanych.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 O ile istnieje konsensus w sprawie definicji terroryzmu, niektóre nowe pojęcia mogą sprawiać kłopot. Dotyczy to „gwałtownej radykalizacji postaw” określonej przez Komisję jako „zjawisko polegające na przyjmowaniu przez ludzi opinii, poglądów i koncepcji, które mogą prowadzić do aktów terrorystycznych w rozumieniu art. 1 decyzji ramowej” z 2002 r.

3.2 Zostało to podkreślone w sprawozdaniu Burgessa w PE, jeżeli chodzi o nowe pojęcie „gwałtownej radykalizacji postaw” związane ze wspieraniem i rekrutacją terrorystów; również w tej kwestii, „zasadniczym wyzwaniem związanym z definicją i zapobieganiem gwałtownej radykalizacji postaw jest kwestia intencji”. Należy również dodać, że radykalizacja jest często procesem, który może rozciągać się w czasie i obejmować całe lata, co daje czas na dialog oraz procedury edukacji i informacji, a także inne środki prewencyjne.

3.3 Polityka już od dawna zajmuje się terroryzmem, który wykorzystuje dziś globalne środki komunikacji, raję podatkową, możliwości oferowane przez kraje o słabych rządach lub kraje, w których rozpadł się aparat państwowy, aby tworzyć tam bazy i prowadzić obozy szkoleniowe. Niemniej przypomina on raczej mgławicę niż międzynarodową sieć posiadającą jednolitą strukturę.

3.4 Najnowszy wymiar jego oddziaływania leży niewątpliwie w szybkich i globalnych mediach, które szczególnie i obrazowo, a czasami niemal bezpośrednio relacjonują zamachy, które odbijają się głośnym jak nigdy wcześniej echem. Jednakże wolność prasy uniemożliwia zahamowanie tego pościgu za sensacją, który *de facto* zdecydowanie wzmacnia poczucie obawy i braku bezpieczeństwa odczuwane przez ludność cywilną, jednocześnie zapewniając rozgłos atakom terrorystycznym.

3.5 Internet stanowi przestrzeń komunikacji wykorzystywaną do propagowania ideologii przemocy i pozyskiwania wsparcia, a nawet kandydatów do samobójczych zamachów, porozumiewania się między autorami zamachów a ich szefami, rozprzestrzeniania technik chałupniczego wytwarzania bomb.

3.6 Poza poszukiwaniem stron internetowych gloryfikujących terroryzm, trudno będzie kontrolować komunikację między niektórymi grupami, biorąc pod uwagę obecne technologie kodowania i ukrywania zakodowanych informacji w formie pisemnej lub ustnej.

3.7 Dlatego też Komitet wyraża wątpliwości co do przewidywanej skuteczności przyjmowanych właśnie zastrzonych środków monitorowania internetu i komunikacji między osobami prywatnymi.

3.8 Można jeszcze wątpić, że kontrole tożsamości, przeszukiwanie bagażu lub pojazdów na drogowych przejściach granicznych, na lotniskach, w portach i rzadziej na dworcach autobusowych lub kolejowych faktycznie powstrzymują przemieszczanie się terrorystów, nawet jeżeli zabezpieczenia dokumentów tożsamości stanowią sporą przeszkodę dla fałszywych dowodów tożsamości; o ile środki te rzeczywiście do pewnego stopnia w sumie utrudniają przemieszczanie się przestępców, utrudniają one życie wszystkich obywateli i stopniowo prowadzą do nadzorowania przepływu osób, jeżeli weźmiemy jeszcze pod uwagę rozpowszechnienie systemów nadzoru wideo, prywatnych agentów ochrony, elektronicznych przepustek w budynkach publicznych i prywatnych oraz lokalizację telefonów komórkowych i inne środki lokalizacji osób w czasie rzeczywistym. Wszystkie te rozwiązania nie zapobiegają jednak samobójczym atakom bojowników. Tworzą natomiast atmosferę państwa policyjnego, jeżeli nie podejmiemy demokratycznych środków, aby wykazać, że użycie tych technologii nie wykracza poza to, co jest ściśle niezbędne do realizacji wyznaczonych celów. Rozwiązaniem mogłyby być krajowe organy kontrolujące instytucje nadzorcze oraz utworzenie europejskiej grupy dyskusyjnej w tej dziedzinie a także w dziedzinie akt domniemych terrorystów.

3.9 Zasadniczo monitorowanie nielegalnych przepływów finansowych nie zakłóca naprawdę codziennego życia obywateli i umożliwia nadzór nad nielegalnymi praktykami (takimi jak handel ludźmi, bronią, narkotykami etc.) umożliwiającymi gromadzenie wspomnianego kapitału, który sam w sobie jest nielegalny. Nadzór ten przyczynia się z jednej strony do spowolnienia tempa zdobywania środków przeznaczanych na

finansowanie terroryzmu, a z drugiej strony do rozpoznania terenu, na którym się on zakorzenia (<sup>1</sup>). Niemniej jednak bardzo trudno jest powstrzymać przelewy gotówkowe lub wykorzystywanie systemu łączników, którzy wpłacają w jednym kraju pieniądze przekazane pośrednikowi w innym kraju, operacje przeprowadzane lub potwierdzone za pomocą kodowanych wiadomości. Nadzór i dochodzenia mogą okazać się skuteczne przede wszystkim w obszarze zbiorów pieniędzy dla organizacji charytatywnych lub humanitarnych mających ukryte powiązania z grupami terrorystycznymi. Nie należy jednak nadzorować wszystkich organizacji pozarządowych lub utrudniać im prowadzenia działalności humanitarnej lub pomocowej, ani gromadzenia środków w ogólnym klimacie podejrzliwości, który przeszkadza obywatelom i komplikuje działalność organizacji w takim stopniu, że niekiedy uniemożliwia normalną realizację ich programów.

3.10 Wymiana danych między organami policji a agencjami wywiadu dotyczy informacji szczególnie chronionych, takich jak wizerunek, nazwisko, adres, odciski palców i odciski genetyczne, przynależność do różnych organizacji, i stąd też utrzymuje się niepewność co do faktycznych gwarancji ochrony życia prywatnego i zapobiegania błędom w rejestracji lub ocenie akt VIS, SIS oraz kartotek policyjnych i innych rejestrów, jak również co do możliwości interweniowania osób figurujących w aktach w celu skorygowania zawartych w nich danych.

3.11 W sumie zasadniczymi wartościami wnoszonymi przez poziom europejski są harmonizacja, współpraca i wymiana doświadczeń. Wszystkie te elementy należy doskonalić, unikając zachęt do mnożenia przepisów i środków specjalnych, jeżeli istniejące prawa i organy zwalczania przestępczości na szeroką skalę i przestępczości finansowej można rozszerzyć o zwalczanie terroryzmu.

3.12 W licznych publikacjach można znaleźć potwierdzenie faktu, że stany wyjątkowe, nawet o słabym lub średnim nasileniu, sprzyjają zazwyczaj ograniczeniu swobód obywatelskich, erozji gwarancji państwa prawa i wzmożonej podejrzliwości wobec obcokrajowców, legalnych lub nielegalnych imigrantów i osób ubiegających się o azyl. Taka sytuacja występuje w większości państw członkowskich. Atmosfera rasizmu i ksenofobii ma tendencję do rozpowszechniania się. Należy zatem słowem i przykładem przeciwstawiać się tej narastającej fali.

3.13 Role państw członkowskich, instytucji Unii, Europolu, Eurojustu itp. są dobrze określone, natomiast należy nieustannie doskonalić operacyjny charakter współpracy na poziomie agencji wywiadu i dochodzeń.

3.14 Tymczasem zapobieganie radykalnym formom przemocy i terroryzmu wymaga dobrej znajomości środowiska i ideologii sprzyjających ich rozpowszechnianiu. W ten sposób można wyeliminować niesprawdzone pogłoski.

(<sup>1</sup>) Opinia EKES-u w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy, włącznie z finansowaniem terrorystów, sprawozdawca: John SIMPSON (Dz.U. C 267 z 27.10.2005), pkt. 3.1.8 oraz 3.2.1.

3.15 Organizacja walki może przebiegać jedynie w perspektywie długofalowej, gdyż należy doprowadzić do przywrócenia lub wprowadzenia demokracji i poszanowania praw obywatelskich w państwach słabych lub takich, które nie kontrolują całego swojego terytorium, albo też w krajach autorytarnych lub dyktatorskich.

3.16 Komitet uważa, że zazwyczaj dyskretnemu charakterowi działań policyjnych agencji wywiadu i dochodzeń nie musi towarzyszyć systematyczna polityka niejawności wobec obywateli i ich przedstawicieli, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim; informacje sprzyjające uczestnictwu obywateli i demokratyczna kontrola powinny być możliwe do realizacji w odpowiedniej formie niezależnie od okoliczności, zwłaszcza po to, aby uniknąć naruszania państwa prawa.

#### 4. Rola społeczeństwa obywatelskiego w zapobieganiu terroryzmowi i radykalizacji prowadzącej do przemocy

##### 4.1 Zasadnicze zadanie społeczeństwa obywatelskiego

4.1.1 Społeczeństwo obywatelskie jest pierwszą ofiarą międzynarodowego terroryzmu, bez względu na to, czy wynika on z zacieklego nacjonalizmu, instrumentalizacji fundamentalizmu religijnego, czy też postrzega przemoc jako cel sam w sobie. To przeciwko społeczeństwu kieruje się terroryzm, którego celem jest zbiorowa i masowa kara, który usiłuje zasiać powszechny strach, by państwo spełniło stawiane przez niego żądania. Jednak, jak podkreślono w opinii EKES-u w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w walce ze zorganizowaną przestępczością i terroryzmem<sup>(2)</sup>, społeczeństwo obywatelskie jest również jednym z głównych podmiotów wszelkich strategii zwalczania terroryzmu, zarówno jeśli chodzi o mechanizmy służące sprostaniu najbardziej jaskrawym następstwom tego zagrożenia, jak i w odniesieniu do leżących u jego podłoża przyczyn. Nie należy również zapominać o zasadniczej roli polegającej na pomocy ofiarom terroryzmu.

4.1.2 Mając na uwadze rolę państwa i struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej (UE), szczególnie w obszarze bezpieczeństwa, obrony, sprawiedliwości i finansów, społeczeństwo obywatelskie ma do spełnienia istotną funkcję w zakresie zwalczania symptomów i najbardziej jaskrawych następstw terroryzmu (zapobieganie aktom terrorystycznym, ściganie i rozbijanie grup terrorystycznych, zatrzymywanie, osądzanie i skazywanie osób odpowiedzialnych za te akty, blokowanie kanałów finansowania itp.). Funkcja ta obejmuje następujące elementy:

4.1.2.1 Aktywne czuwanie, by walka z terroryzmem nigdy nie przekroczyła granic państwa prawa oraz zachowane zostały prawa człowieka, wartości, zasady i swobody, które charakteryzują otwarte i demokratyczne społeczeństwo.

4.1.2.2 Współpraca z władzami wspólnotowymi i krajowymi na wszystkich szczeblach w celu zidentyfikowania działań sieci terrorystycznych i ich uczestników (szczególnie znaczenie w tym obszarze przypada roli organów finansowych i organów kierujących usługami telekomunikacyjnymi). Współpraca ta powinna opierać się na wzajemnym zobowiązaniu zainteresowanych stron do wymiany informacji i umiejętności oraz czynieniu wysiłków na rzecz wspólnego celu, którym jest wykorzenie terroryzmu.

4.1.2.3 Utworzenie kanałów dialogu z przywódcami i podmiotami w społecznościach, z których rekrutują się grupy

terrorystyczne, by wspierać wspólne wysiłki na rzecz krytyki i dyskredytowania wypowiedzi oraz zachowań nacechowanych przemocą.

4.1.2.4 Wymiana doświadczeń między różnymi podmiotami społecznymi, władzami krajowymi i wspólnotowymi oraz dzielenie się rozwiązaniami prowadzącymi do wyodrębniania i kontrolowania jednostek i grup podatnych na wykluczenie i radykalizację prowadzące do przemocy. Należy przy tym zawsze pamiętać o gwarantowaniu praw i podstawowych wolności oraz ściśle przestrzegać zasad państwa prawa.

4.1.2.5 Wnoszenie doświadczeń (w zakresie procesów integracji oraz dotyczących wizji, postaw i funkcjonowania społeczności szczególnie istotnych w tej dziedzinie) do programów kształcenia personelu służb policyjnych, bezpieczeństwa i wywiadu, na których spoczywa główny ciężar walki z terroryzmem.

4.1.2.6 Rozpoczęcie programów pilotażowych koncentrujących się na obszarach najbardziej podatnych na wyobcowanie, radykalizację i rekrutację (więzienia, miejsca kultu, szkoły, przedmieścia, kafejki internetowe, punkty korzystania z tanich połączeń telefonicznych itp.) i skierowanych na zapobieganie wykluczeniu, radykalizacji i okrucieństwu jednostek i grup ze względu na ich sytuację społeczną, płeć, przynależność etniczną bądź religijną.

##### 4.2 Integracja jako podejście prewencyjne: konkretne propozycje

4.2.1 W każdym wypadku, prawdziwe zadanie społeczeństwa obywatelskiego to zajmowanie się podskórnymi przyczynami, które służą za pożywkę przemocy związanej z terroryzmem. Choć żadna z przedstawionych przyczyn nie może usprawiedliwiać jakiegokolwiek przemocy, to jednak wiele zachowań terrorystycznych można postrzegać jako produkt końcowy procesów wyobcowania, radykalizacji i rekrutacji, wzmacnianych horyzontalnymi nierównościami między grupami na tym samym terytorium, fenomenem wykluczenia i dyskryminacji (społecznej, politycznej bądź gospodarczej) oraz podwójnymi standardami stosowanymi dla oceny działań różnych podmiotów. Stąd też integracja stanowi centralny element wszelkich strategii o szerokim zasięgu, a jej cele — przy podejściu jak najbardziej prewencyjnym — przedstawiają się następująco:

4.2.2 Wzmocnienie systemów kształcenia, formalnych i nieformalnych, ukierunkowanych na wyeliminowanie negatywnych stereotypów oraz krzewienie tolerancji i współistnienia w oparciu o wspólne wartości, u których podstaw leżą prawa człowieka. Wymaga to m.in. przeglądu obecnych podręczników szkolnych w celu zmiany uprzedzeń prowadzących do konfrontacji i przekształcenia ich w elementy sprzyjające tolerancji i wielokulturowości.

4.2.3 Zobowiązania (w tym kodeksy postępowania) poszczególnych środków przekazu, by nie udostępniały miejsca debatom i postawom mogącym sprzyjać wykluczeniu, rasizmowi i ksenofobii. W najcisłszym interesie poszanowania wolności prasy i wypowiedzi należy propagować produkty medialne i poglądy, które szerzą wspólne wartości podzielane na przestrzeni wieków i korzyści wynikające z bogactwa wielokulturowości w globalnym świecie.

<sup>(2)</sup> Opinia rozpoznawcza EKES-u z 13 września 2006 r. w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w walce ze zorganizowaną przestępczością i terroryzmem, sprawozdawcy: José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, Luis Miguel Pariza CASTAÑOS oraz Miguel Angel CABRA DE LUNA (Dz.U. C 318 z 23.12.2006), pkt 13.

4.2.4 Rozpowszechnianie poprzez kampanie publiczne przekazów i poglądów sprzyjających integracji, które pomagają objaśnić i zastąpić błędne koncepcje (terroryzm islamski versus terroryzm międzynarodowy, asymilacja versus integracja) bądź niewłaściwe wyobrażenia (imigranci versus obywatele) sprzyjające podziałom i konfrontacji.

4.2.5 Wzmacnianie świadomości tego, jak ważne jest uznanie praw człowieka za absolutną podstawę współistnienia w społeczeństwie wielokulturowym. W tym kontekście zorganizowane społeczeństwo obywatelskie powinno pełnić istotną funkcję, zachęcając do budowania społeczeństwa, w ramach którego wszyscy ludzie korzystają z tych samych praw (społecznych, politycznych i gospodarczych) i mają te same obowiązki.

4.2.6 Sprzyjanie tworzeniu platform społecznych, w których uczestniczyłyby podmioty z różnych społeczności reprezentowanych na każdym terytorium krajowym i których celem byłoby wdrożenie mechanizmów integracji i pokojowego godzenia sprzeczności.

4.2.7 Uznanie przywódców i organizacji społecznych reprezentujących pozostałe społeczności na terenie UE za uprzywilejowane podmioty w procesie zbliżania się do przedstawicieli innych kultur, jak również udzielenie im wsparcia, by zapewnić przede wszystkim dialog i współpracę z ich strony w celu wyeliminowania przyczyn mogących powodować wyobcowanie i radykalizację niektórych członków.

4.2.8 Opracowanie konkretnych programów skierowanych na łagodzenie radykalnych postaw wśród potencjalnych sympatyków idei i praktyk terrorystycznych w zwyczajowych miejscach rekrutacji (więzienia, miejsca kultu itp.), mających na celu integrację społeczną i tworzenie miejsc pracy.

4.2.9 Z tej perspektywy należy skupić się na podejściu zdecentralizowanym zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym (wykorzystując przy tym istniejące już ramy, jak np. partnerstwo eurośródziemnomorskie, europejską politykę sąsiedztwa czy też związki z krajami AKP). Wykorzystując olbrzymi potencjał polityki współpracy na rzecz rozwoju państw członkowskich i samej UE, należy opracować lokalne projekty współpracy z podmiotami, które mimo powoływania się na swoje korzenie religijne czy nacjonalistyczne, stanowczo odrzucają przemoc jako metodę działań.

4.2.10 Znaczne zwiększenie, wewnątrz UE i w ramach stosunków zewnętrznych z państwami trzecimi, liczby i budżetu programów wymiany nauczycieli, uczniów, dziennikarzy, organizacji pracodawców i związków zawodowych, obrońców praw człowieka, członków organizacji pozarządowych itp., zwracając przy tym szczególną uwagę na potrzebę poprawy zagadnień związanych z równością płci. Osobista wiedza oraz wymiana doświadczeń i wizji mają pierwszorzędne znaczenie dla likwidowania negatywnych stereotypów, jak i dla budowania wspólnej przyszłości w czasach wymagających od nas postawy wielokulturowości<sup>(3)</sup>. W tym kontekście wysoce zalecane byłoby wykorzystanie i wzmocnienie struktur EKES-u do zbadania, za

pośrednictwem aktywnych kontaktów oraz współpracy Komitetu z organizacjami poza Wspólnotą, nowych sposobów działania na rzecz zapobiegania radykalizacji niektórych jednostek i grup.

4.2.11 Sprzyjanie wyłanianiu się i konsolidacji platform zapewniających integrujący udział ludności (miejscowych i obcych) w oparciu o reprezentację wszystkich warstw społeczeństwa, a nie narodowość czy religię.

4.2.12 Krzewienie prac badawczych wyspecjalizowanych ośrodków i instytutów zarówno na terytorium UE, jak i w ramach współpracy z ośrodkami w państwach, które są szczególnie zainteresowane tą tematyką. Specjalne znaczenie powinno przypaść wspieraniu projektów i badań, których celem jest lepsze poznanie procesów mogących prowadzić do gwałtownego wyobcowania, rekrutacji i radykalizacji, jak również interakcji pomiędzy poszczególnymi podmiotami.

#### 4.3 Pomoc ofiarom

4.3.1 Na koniec, równie ważna jest pomoc bezpośrednim ofiarom aktów terrorystycznych; należy ją postrzegać jako fundamentalną część globalnego podejścia, w ramach którego społeczeństwo obywatelskie samo przyjmuje istotną rolę w zwalczaniu zagrożenia terroryzmem. By nie zapomnieć o ofiarach i uniknąć społecznej marginalizacji, niezbędne są następujące kroki:

4.3.2 Dążenie do uznania wszystkich praw ofiar (w tym należynej rekompensaty finansowej) dotkniętych terroryzmem zarówno w kraju, jak i w każdym innym miejscu.

4.3.3 Rozwinięcie społecznych mechanizmów wsparcia (fizycznego, psychologicznego i finansowego) pomagających ofiarom poradzić sobie z traumatycznymi przeżyciami i niedopuszczających do pojawienia się postaw oskarżających lub otwarcie rasistowskich i ksenofobicznych.

4.3.4 Zmobilizowanie woli politycznej ze strony rządów krajowych i UE w celu określenia wspólnych podstaw do uznania ofiar, zapewnienia im pomocy oraz ochrony ich życia.

#### 4.4 Ludność jako podstawa działań w zakresie bezpieczeństwa i prewencji: środki towarzyszące

4.4.1 Jeśli przyjmiemy, że ludzie są najważniejszym dobrem każdego państwa, a tym samym Unii Europejskiej, wymogi związane z bezpieczeństwem jednostki, budowaniem pokoju i zapobieganiem pełnym przemocy konfliktom oscylowałyby wokół następujących kwestii:

4.4.2 Opracowanie strategii i podjęcie wielorakich wysiłków w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu dobrobytu i bezpieczeństwa osobom zamieszkującym na tym samym terytorium oraz ich sąsiadom. Należy przy tym pamiętać, że wspieranie rozwoju i bezpieczeństwa innych stanowi gwarancję naszego własnego rozwoju i bezpieczeństwa.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u z 20 kwietnia 2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego 2008; sprawozdawca: Agnes CSER (Dz.U. C 185 z 8.8.2006).

4.4.3 Stopniowe zmniejszanie, aż do całkowitego wyeliminowania, nierówności między poszczególnymi grupami i państwami, pamiętając, iż jest to najlepszy sposób zapewnienia powszechnego bezpieczeństwa. Wspólną podstawą współistnienia i zmniejszenia zagrożenia terroryzmem pozostaje skrupulatne przestrzeganie praw człowieka i konsolidacja otoczenia demokratycznego, przy zagwarantowaniu swobodnego wykonywania różnych praktyk religijnych w ramach rozdziału spraw publicznych od religii. Sugeruje to jednocześnie, że nie mogą istnieć obszary społeczne pozostające poza prawem (margines prawny lub getta opierające się na zwyczajach niemożliwych do zaakceptowania z tego punktu widzenia).

4.4.4 Świadomość, iż bezpieczeństwa nie da się osiągnąć kosztem wolności czy ograniczania praw obowiązujących w otwartym i demokratycznym społeczeństwie, ani też korzystając z metod przypominających zagrożenie, które pragniemy zwalczać.

4.4.5 Uznanie, że z konieczności multidyscyplinarne, wielopłaszczyznowe i długofalowe podejście do zwalczania terroryzmu może przynieść efekty jedynie wówczas, jeśli zapewniony zostanie właściwy budżet odpowiedniej wielkości, w ramach którego zbiegną się wysiłki poszczególnych państw i Wspólnoty.

#### 4.5 Partnerstwa publiczno-prywatne

4.5.1 Zagrożenie terroryzmem jest rozległe, stale obecne i globalne. Nikt nie ma pewności, że nie stanie się jego ofiarą, a on sam zmienia wciąż swoje oblicze i zwiększa zasięg. To wszystko, wraz z poczuciem, iż dotychczas nie udało się opracować właściwej strategii zwalczania terroryzmu, powoduje, że konieczny staje się nieustanny przegląd analiz, szacunków i metod służących panowaniu nad tym zagrożeniem. Jest to zadanie angażujące wszystkie podmioty, zarówno rządy i instytucje wspólnotowe, jak i ogół społeczeństwa obywatelskiego.

Zadanie to z definicji ma charakter integrujący i obejmuje również potrzebę zbadania możliwości oferowanych przez partnerstwa publiczno-prywatne (w żadnym wypadku nie może stanowić to zachęty do prywatyzacji kwestii bezpieczeństwa i obrony, co miałyby efekt przeciwny do zamierzonego), których celem jest zapewnienie powszechnego dobrobytu i bezpieczeństwa<sup>(4)</sup>. Wysiłki te powinny opierać się na następujących elementach:

4.5.2 Potrzebie opracowania glosariusza terminów, który umożliwi, zarówno na płaszczyźnie dyskursywnej, jak i operacyjnej, uzgodnienie koncepcji ukierunkowujących działania wszystkich zainteresowanych stron i podmiotów.

4.5.3 Demokratycznej kontroli strategii zwalczania terroryzmu we wszystkich jego stadiach i przejawach.

4.5.4 Uświadomieniu sobie, że polityka zewnętrzna państw członkowskich, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz europejska polityka bezpieczeństwa i obrony, ja również krajowe i wspólnotowe strategie współpracy na rzecz rozwoju mają poważne znaczenie dla zapobiegania terroryzmowi i łagodzenia radykalnych postaw potencjalnych terrorystów.

4.5.5 Absolutnej konieczności zapewnienia właściwego i rozsądnego przydziału środków budżetowych na wszystkie programy i działania wymienione w niniejszym dokumencie.

4.5.6 Otwarceniu bądź utrzymaniu kanałów dialogu i współpracy z podmiotami i organizacjami o profilu społecznym, politycznym i gospodarczym zarówno w granicach UE, jak i poza nimi; należy zdawać sobie sprawę z niemożności samodzielnego stawienia czoła temu zagrożeniu i z korzyści, które przynosi koordynowanie wysiłków w celu budowania spójnych i trwałych wizji oraz strategii działania.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(4)</sup> Jak wskazuje się w opinii rozpoznawczej EKES-u z 13 września 2006 r. w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w walce ze zorganizowaną przestępczością i terroryzmem, sprawozdawcy: pp. Rodríguez GARCÍA CARO, Pariza CASTAÑOS oraz Cebra DE LUNA (Dz.U. C 318 z 23.12.2006), pkt 13.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe

COM(2007) 380 wersja ostateczna — SEC(2007) 910

(2008/C 211/18)

Dnia 5 lipca 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 marca 2008 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 112 głosami — nikt nie był przeciw, 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji tworzącą podstawy do debaty politycznej w Parlamencie Europejskim i Radzie, która pozwoli określić ogólnie akceptowane zasady w zakresie przyznawania odstępstw od systemu VAT. Ponieważ proces ten ma wyraźnie polityczne zabarwienie, w pełni realistyczny wydaje się ostateczny termin przewidziany na wprowadzenie nowych zasad, a mianowicie koniec 2010 r.

1.2 Pierwotnym celem wprowadzenia systemu VAT było stworzenie przesłanek do **harmonizacji podatkowej** pozwalającej na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego: liczne zmiany, jakie zaszły od tego czasu, ale przede wszystkim zwolnienia i odstępstwa, przyniosły jednak **przeciwnie skutki** i należy uznać, że próba ujednoczenia odstępstw stanowi najlepsze rozwiązanie, jakie można przyjąć w obecnych okolicznościach.

1.3 Odstępstwa stosowane w każdym państwie członkowskim są oparte na kryteriach podatkowych oraz na **względach o charakterze politycznym i społecznym**; są one dopuszczalne, gdy nie oddziałują w skali transgranicznej i odpowiadają ugruntowanym kryteriom polityki wspólnotowej. EKES ze swojej strony uważa, że przestrzegając tych kryteriów, należy podchodzić do nich głównie — choć nie wyłącznie — pod kątem ich wkładu do polityki **redystrybucji dochodów**.

1.4 W czasie debaty szczególną uwagę należy poświęcić **usługom lokalnym, które nie mogą być świadczone na odległość** i które zatem nie mają bezpośredniego wpływu na rynek wewnętrzny: w kategorii tej mieści się wiele obszarów działalności, które oprócz niewątpliwiej użyteczności gospodarczej i społecznej, posiadają **kontrowersyjne aspekty** lub mogą być rozpatrywane z różnego punktu widzenia: usługi rzemieślnicze, restauracyjne, publiczne i prywatne usługi zdrowotne, sektory zatrudniające wielu pracowników niskowyzkwalifikowanych, książki i gazety.

1.5 EKES zwraca uwagę na konieczność przyznawania zwolnień na podstawie kryterium zróżnicowania wydatków **między grupami o niskich dochodach a grupami o wyższych dochodach**, co jest trudne do zastosowania w praktyce. Jednak przede wszystkim przypomina, że zwolnienia powinny być oparte na **kryteriach przejrzystości** i uwzględnić **koszt, jaki**

**ponoszą administracja podatkowa i przedsiębiorstwa wskutek niedokładnych lub ogólnikowych uregulowań prawnych**, a który w ostatecznym rozrachunku obciąża konsumentów końcowych.

1.6 Szczególną uwagę należy poświęcić **bezpośrednim subsydiom jako alternatywnemu rozwiązaniu dla obniżonych stawek VAT**, które Komisja przedstawia, nie zajmując jednakże w tej sprawie stanowiska. EKES uważa, że do tej alternatywnej możliwości należy podejść ze szczególną ostrożnością i stosować w ograniczonym zakresie, tylko w wypadkach, gdy inne rozwiązania stwarzają trudności. W żadnym wypadku jednak subsydia nie powinny mieć charakteru pomocy państwa.

### 2. Wstęp

2.1 Podatek VAT ze swej natury jest oparty na złożonym systemie. Został on wprowadzony w 1977 r. jako podatek tymczasowy <sup>(1)</sup> i jeszcze obecnie — po trzydziestu latach — tak jest nazywany. Z biegiem lat uległ on niezliczonym zmianom, będącym wynikiem dostosowań do sytuacji chwilowych lub trwałych, decyzji o charakterze politycznym, przemian rynku wewnętrznego czy też rozszerzenia.

2.2 Komisja podjęła działania niezbędne dla uproszczenia pracy administracji i podmiotów gospodarczych. Dyrektywa w sprawie **VAT-u z 2006 r.** <sup>(2)</sup> uporządkowała prawodawstwo i stanowi praktycznie „skonsolidowany tekst” w tej dziedzinie. Nowa dyrektywa opiera się na pierwotnych zasadach z 1977 r., z uwzględnieniem częściowych zmian wprowadzonych w 1992 r. Zasadniczo **minimalna stawka podstawowa** wynosi 15 % <sup>(3)</sup>, pobór podatku odbywa się najczęściej w miejscu pochodzenia. Przewidziane są jednak odstępstwa i wyłączenia: stawka podstawowa może zostać obniżona, a niektóre towary i usługi mogą być opodatkowane w miejscu przeznaczenia.

<sup>(1)</sup> System ostateczny powinien, zgodnie z logiką, przewidywać opodatkowanie w miejscu przeznaczenia, a dokładniej — konsumpcji. W tamtych czasach — i jeszcze obecnie — różnego rodzaju przeszkody uniemożliwiły jego upowszechnienie.

<sup>(2)</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006).

<sup>(3)</sup> Art. 96 i 97 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006); nigdy nie określono maksymalnego pułapu.

2.3 Zgodnie z przepisami państwa członkowskie mogą stosować jedną lub dwie obniżone stawki, jednak tylko do towarów i usług wymienionych w załączniku do dyrektywy w sprawie VAT-u <sup>(4)</sup>. Wszystkie państwa członkowskie, częściowo z wyjątkiem Danii, korzystają z takiej możliwości, jednak czynią to w różnej mierze i w odniesieniu do różnych towarów i usług spośród tych, które są dopuszczalne. Tak zróżnicowana praktyka jest odległa od zasad koordynacji koniecznych do dobrego działania jednolitego rynku. Komisja proponuje **zainicjowanie politycznej debaty w Radzie i Parlamencie Europejskim** — z udziałem EKES-u, do którego skierowano wniosek o sporządzenie opinii — celem osiągnięcia porozumienia między państwami członkowskimi w sprawie **nowego systemu obniżonych stawek VAT**.

2.3.1 W praktyce chodzi o **przeгляд całej struktury** już przyznanych odstępstw: szczególnych w wypadku starszych państw członkowskich i przejściowych w wypadku nowych, tak aby osiągnąć strukturę zgodną z celami wynikającymi z logiki rynku wewnętrznego. Nie jest to proces prosty. Konieczne będzie znalezienie **równowagi — wspólnej bazy** — między wszystkimi ograniczeniami natury politycznej, gospodarczej i społecznej, które w momencie wprowadzenia uzasadniały odstępstwa i wyłączenia zastosowane następnie przez każde państwo członkowskie zgodnie z jego specyficzną sytuacją. Komisja nie ma złudzeń co do trudnego charakteru tego zadania: przewiduje, że proces konsultacji nie przełoży się na **nowe przepisy przed końcem 2010 r.**

2.4 Wstępnym krokiem, niezbędnym dla jednakowego traktowania wszystkich państw członkowskich w zakresie odstępstw był wniosek w sprawie dyrektywy przedłużającej okres obowiązywania **przejściowych odstępstw w nowych państwach członkowskich** do 31 grudnia 2010 r. <sup>(5)</sup> Powodem złożenia wniosku — który został przyjęty 20 grudnia 2007 r. — jest zróżnicowany termin obowiązywania odstępstw: starsze państwa członkowskie korzystają z odstępstw bez ograniczeń czasowych, podczas gdy dla nowych państw członkowskich wygasły one pod koniec 2007 r. Przedłużenie przyznane do 20 grudnia 2007 r. dla tych ostatnich stawia wszystkie państwa w jednakowej sytuacji, przynajmniej do 2010 r. Komisja ma nadzieję, że do tego czasu Rada i Parlament Europejski dojdą do porozumienia w sprawie przyjęcia **trwałego i jednolitego systemu stawek VAT innych niż podstawowe**.

2.5 Komunikat będący przedmiotem niniejszej opinii ma na celu stworzenie **podstaw do debaty politycznej** w Parlamencie Europejskim i w Radzie pozwalającej określić **ogólnie przyjęte zasady** celem opracowania propozycji legislacyjnej, która będzie miała duże **szanse na to, że zostanie przyjęta**. Pamiętając o przeszłych i aktualnych doświadczeniach Komisja wypowiada się ostrożnie co do możliwości i decyzji, które należałoby podjąć, co jest słuszne; oczekuje ona na sygnały. W komunikacie ogranicza się zatem do przedstawienia w wyważony sposób wszelkich potrzebnych **elementów do refleksji i oceny**, opierając się na skonsolidowanych zasadach jednolitego rynku i strategii lizbońskiej, jednak nie zajmując ostatecznego stanowiska. EKES uważa, że inicjatywa ta ma decydujące znaczenie dla przyszłości

rynku wewnętrznego w dziedzinie podatków: jest to wyjątkowa okazja, a sukces zależeć będzie od poczucia odpowiedzialności i dobrej woli decydentów.

### 3. Komunikat Komisji

3.1 Komunikat zawiera streszczenie **analizy** przeprowadzonej przez **Copenhagen Economics**, który na zlecenie Komisji, na podstawie mandatu Rady i Parlamentu Europejskiego, zbadał wpływ obniżonych stawek VAT i odnośnych odstępstw, ze szczególnym uwzględnieniem **aspektów społecznych** (podział dochodów) i **kosztów** tego systemu. EKES wyraża szczególne uznanie dla Komisji za jakość dokumentu opracowanego na podstawie tych badań. Nie ma w nim luk czy niedomówień: w przyszłej dyskusji na ten temat oprócz się będzie można na wszystkich elementach niezbędnych do oceny.

3.2 Na wstępie Komisja określa swój cel, którym jest „zapewnienie równych możliwości dla państw członkowskich oraz zwiększenie przejrzystości, spójności i przede wszystkim prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, tj. obniżenie przeszkód w prowadzeniu transgranicznej działalności gospodarczej i zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów VAT” <sup>(6)</sup>.

3.3 Konkretnie, w oparciu o badania Copenhagen Economics Komisja stwierdza, że z *czysto ekonomicznego punktu widzenia* najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłaby **jednolita stawka VAT**: przyniosłoby to oszczędności w zakresie kosztów zarządzania dla przedsiębiorstw i administracji oraz — teoretycznie — zmniejszenie zakłóceń konkurencji. Jak w przypadku każdego sztywnego przepisu może okazać się, że jednolita stawka nie będzie odpowiednia we wszystkich okolicznościach, w związku z czym potrzebna będzie pewna doza elastyczności; na takiej zasadzie opierają się **stawki obniżone**.

3.4 Stosowanie stawek obniżonych odpowiada kryteriom ekonomicznym, ale opiera się również na kryteriach społecznych i politycznych. Przykładem tego są usługi pracochlonne (szczególnie świadczone przez pracowników niewykwalifikowanych) oraz usługi świadczone lokalnie, jeśli nie mają znaczącego wpływu na ruch transgraniczny. Kryteria te wynikają z założenia, że niższe stawki (a więc niższe ceny) podnoszą wydajność i zatrudnienie: obywatele korzystają częściej z usług świadczonych przez specjalistów, ograniczając w ten sposób prace wykonywane samodzielnie, a także wydając mniej w ramach nielegalnej działalności gospodarczej.

3.5 Pełny wykaz towarów i usług, w odniesieniu do których stosuje się stawki obniżone (art. 98 dyrektywy dotyczącej VAT) znajduje się w załączniku III do dyrektywy. Jeśli chodzi o **usługi pracochlonne**, powinny one odpowiadać trzem kryteriom (art. 107 dyrektywy): poza tym, o czym wspomniano w poprzednim punkcie, są to **usługi świadczone w znacznej mierze bezpośrednio odbiorcom końcowym** oraz **lokalnie, nie powodując zniekształceń konkurencji**. W wypadku towarów i usług „normalnych”, kryteria są mniej wyraźne, ale analiza ich

<sup>(4)</sup> Zob. art. 98–101 oraz załącznik III do dyrektywy.

<sup>(5)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy COM(2007) 381 wersja ostateczna oraz opinia CESE w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do niektórych przepisów przejściowych dotyczących stawek podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 120).

<sup>(6)</sup> Komunikat COM(2007) 380 wersja ostateczna, „Wprowadzenie”.

wykazu wskazuje wyraźnie na powody „społeczne”: chodzi tu o żywność, produkty farmaceutyczne, wodę, wydawnictwa, usługi telewizyjne itp. W dalszej części opinii Komitet zajmie się bardziej szczegółowo tymi aspektami (zob. punkt 4.12).

3.6 Komisja omawia jeden z najczęściej wysuwanych argumentów na rzecz stawek obniżonych, a mianowicie ten, że odpowiadają one kryteriom **większej sprawiedliwości społecznej**, gdyż poprawiają podział dochodów z korzyścią dla mniej zamożnych warstw. Autorzy analizy, a także jak się zdaje Komisja, uważają, że mogą zgodzić się z tym argumentem pod pewnymi **warunkami**: stawki obniżone mają rzeczywisty wpływ na podział dochodów tylko wtedy, gdy udział wydatków konsumpcyjnych na towary/usługi objęte obniżoną stawką stały w czasie i **wystarczająco zróżnicowany pomiędzy grupami o wysokich i niskich dochodach**. W komunikacie stwierdza się ponadto, że między państwami istnieją znaczne różnice i że większa lub mniejsza skuteczność stawek obniżonych ma związek z większym lub mniejszym zróżnicowaniem dochodów między grupami społecznymi.

3.7 Istotnym aspektem jest również **koszt systemu**, gdyż stawki inne niż stawki podstawowe związane są ze znacznymi kosztami administracyjnymi dla przedsiębiorstw i dla administracji podatkowej, szczególnie tam, gdzie ich stosowanie może podlegać różnym interpretacjom, co jest niemalże normą.

3.8 Omawiając analizę, Komisja nie kwestionuje otwarcie systemu stawek obniżonych, ale zastanawia się, czy **alternatywne instrumenty polityki** nie byłyby lepiej dostosowane do celów, do których dążą państwa członkowskie. Jako rozwiązanie alternatywne lub też jedno z alternatywnych rozwiązań wymienia **system bezpośrednich subsydiów**, który pozwoliłby na osiągnięcie tych samych celów mniejszym kosztem. System taki mógłby zostać pomyślany tak, by uniknąć niekorzystnych skutków ubocznych na poziomie UE i zapewniłby większą przejrzystość, a także byłby mniej kosztowny dla budżetów państw członkowskich. Jednakże, zauważa się, że bezpośrednie subsydia mogłyby przynieść wątpliwe korzyści dla przedsiębiorstw, gdyż mogłyby się okazać, że przyznawano by je w sposób przypadkowy i tymczasowy, w zależności od stanu budżetu państwa lub od opcji politycznej przyjętej w danym momencie.

3.9 Komisja zdaje się przykładać znaczną wagę do tego ostatniego rozwiązania lub nawet do jakiegokolwiek opcji alternatywnej dla systemu stawek obniżonych. **Zaleca ona państwu członkowskim, by „dokładnie przeanalizowały wszystkie dostępne możliwości”**. Pozornie nie zajmując stanowiska, zauważa ona, że **często alternatywne środki polityki są skuteczniejsze i mniej kosztowne dla finansów publicznych niż stawki obniżone VAT**, co należy uwzględnić w procesie decyzyjnym.

#### 4. Spostrzeżenia i uwagi

4.1 Wypada wyrazić zadowolenie z solidnego i wyważonego komunikatu Komisji. Powodem do szczególnej satysfakcji dla EKES-u jest fakt, że **potwierdziła się słuszność niektórych z wcześniej przedstawianych przez niego uwag**, które zostaną przypomniane w niniejszej opinii. W pierwszej

kolejności i w nawiązaniu do uwag zawartych w punkcie 3.9, Komitet przypomina, że wyrażał w opinii w sprawie dyrektywy VAT (7) **zakłopotanie wobec systemu odstępstw**: „Najwyraźniej brak (...) woli [ze strony państw członkowskich] przeanalizowania ich (...) po to, by je uchylić”. Stanowisko to znajduje teraz oparcie i potwierdzenie w autorytatywnej analizie Copenhagen Economics, której wnioski Komisja zdaje się podzielać. Widać w niej jednak, że **rozwiązania alternatywne pozostają tylko pewną ewentualnością**, chyba że dojdzie do nagłej zmiany aktualnej polityki państw członkowskich w tej dziedzinie.

4.2 VAT jest podatkiem skomplikowanym, trudnym w stosowaniu, podatnym na zjawisko uchylania się od płacenia, **kosztownym** dla państw członkowskich i dla przedsiębiorstw (8). A przede wszystkim nie **pozwała osiągnąć pierwotnego celu**, jakim było **stworzenie ostatecznego systemu harmonizacji podatkowej**. Należy jednak zauważyć, że harmonizacja podatkowa nie jest sama w sobie celem, lecz stanowi niezbędny warunek **poprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego**. Takie były w każdym razie zamiary pomysłodawców, przypomniane przez Komisję w komunikacie ze stycznia 1993 r. Komitet uważa ten dokument za kamień milowy w historii VAT i stwierdza z przykrością, że nie miał on żadnej kontynuacji (z wyjątkiem przyjęcia stawki minimalnej na poziomie 15 %) z powodu sprzeciwu niektórych państw członkowskich. Obecnie sytuacja jest taka sama: podejmowana przez Komisję próba uporządkowania systemu choćby w zakresie zwolnień zasługuje bez wątpienia na pozytywne przyjęcie, ale jednocześnie jest przejawem **bezsilności w dążeniu do harmonizacji podatkowej na szczeblu wspólnotowym**. Obiektywnie rzecz biorąc, Komisja nie jest winna tej sytuacji, ale również nie ponoszą za nią odpowiedzialności, a przynajmniej nie w pełni, państwa członkowskie. **Podstawowym problemem jest sama struktura VAT i jego „system tymczasowy”, jak zostanie to dalej wyjaśnione**.

4.3 Należy zdać sobie sprawę — i założyć, że jeszcze przez długi czas nic się tu nie zmieni — że VAT w swej dzisiejszej formie w każdym państwie członkowskim jest podporządkowany w przeważającej mierze celom podatkowym oraz względem politycznym i społecznym, które wyrażają się stosowaniem stawek obniżonych lub wyższych niż stawki minimalne. Na szczeblu wspólnotowym harmonizacja jest więc dążeniem bez odbicia w faktach, a omawiany komunikat stanowi próbę częściowego zaradzenia tej sytuacji: **chodzi mianowicie o harmonizację obniżonych stawek VAT, przynajmniej dla działalności, która oddziałuje w skali transgranicznej lub odpowiada już przyjętym kryteriom polityki wspólnotowej**. Ze swej strony EKES podkreśla, że decydenci nie mogą zapominać, iż jednym z celów obniżonych stawek VAT jest **podział dochodów**, co powinno znaleźć **odbicie w rzeczywistości**. Inaczej mówiąc wszelkie obniżanie podatków powinno być dokładnie przeanalizowane, tak aby upewnić się, że odpowiada ono rzeczywiście kryteriom społecznym i że nie kryją się za nim inne, mniej szlachetne cele. Inne wymagania,

(7) Zob. opinia EKES-u w sprawie propozycji dyrektywy Rady dotyczącej wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej (nowa redakcja) (Dz.U. C 74 z 23.3.2005, s. 21).

(8) Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w sprawie wprowadzenia ustaleń o współpracy administracyjnej w kontekście pojedynczego systemu i procedur zwrotu podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 45).



które należy uwzględnić, to **uproszczenie procedur i przejrzystość zasad**. Te dwa postulaty mają na celu ułatwienie życia przedsiębiorstwom, a także umożliwienie łatwiejszych i mniej kosztownych kontroli ze strony administracji podatkowych.

4.4 Załącznik III do dyrektywy w sprawie VAT zawiera listę 18 kategorii, w stosunku do których stosuje się stawki obniżone. Każde państwo członkowskie może wybrać kategorie, ustalić wykluczenia w ich ramach i określić stopień obniżenia stawki. Omawiany obecnie komunikat wzywa państwa członkowskie do przeanalizowania **dotychczasowych** towarów i usług „dla których proponowane jest wprowadzenie obniżonych stawek, aby określić poziom zakłóceń mogący wynikać z ewentualnego zastosowania tych stawek oraz podjąć decyzję czy taki poziom zakłóceń jest możliwy do przyjęcia”<sup>(9)</sup>. Z ogólnego kontekstu komunikatu nie wydaje się, by można było interpretować te sformułowania jako zachętę do poszerzenia tej listy towarów i usług, wręcz przeciwnie. Jednak EKES zdecydowanie sprzeciwia się poszerzeniu listy towarów i usług, co do których stosuje się stawki obniżone. Jeśli chcemy dalej — przynajmniej na razie w teorii — podążać drogą harmonizacji, państwa członkowskie powinny raczej ograniczyć, a nie powiększać listę zawartą w załączniku III.

4.5 Ogólnie można się zgodzić z podejściem Komisji, pod warunkiem, że zapomnimy o marzeniu o systemie ostatecznym lub odłożymy na długo jego realizację; jednym z priorytetów jest przyznanie państwom członkowskim większej niezależności w ustalaniu stawek obniżonych **na usługi lokalne, które nie mogą być świadczone na odległość**. Komisja zwraca uwagę, że usługi te nie zakłócają funkcjonowania rynku wewnętrznego. Nie chodzi tu o podejście pragmatyczne, lecz raczej o uznanie **wymogów politycznych i społecznych leżących u podstaw zgody na odstępstwa**.

4.6 Należy ponadto uważnie przeanalizować twierdzenia, które łatwo poddają się uogólnieniom: jeśli opodatkowanie działalności lokalnej nie wpływa na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, to **każdy towar wytworzony i skonsumowany lokalnie oraz każda usługa świadczona lokalnie powinny podlegać opodatkowaniu ustalانemu lokalnie**; zasada ta podważyłaby całkowicie podstawy dyrektywy w sprawie VAT. Jest oczywiste, że Komisja nie ma zamiaru wprowadzić ani zaakceptować takiej zasady.

4.7 Rozpatrując bardziej szczegółowo aspekty omawiane przez Komisję, warto skomentować stwierdzenie, że stosowanie stawek obniżonych może przynieść korzyści w starannie wybranych sektorach, podnieść **ogólną wydajność**, a zatem PKB. Do tej kategorii należą **usługi świadczone lokalnie**: obniżenie stawek VAT miałooby prowadzić do ograniczenia przez konsumentów samodzielnego wykonywania pewnych prac i dzięki temu poświęcenia przez nich więcej czasu na pracę zawodową. Trzeba jednak patrzeć realnie: prace samodzielne wykonywane są w czasie wolnym; są one nie tylko użyteczne społecznie, ale również uzasadnione ekonomicznie z punktu widzenia rodzin, należy więc do takiej działalności zachęcać. Ponadto możliwe jest, że ograniczenie podatku może przynieść wyższe wpływy z tytułu podatków, ale tylko w wypadku prac wykonywanych samodzielnie, które może zastąpić działalność przedsiębiorstw

objęta opodatkowaniem; nie wiadomo, jaka część przekształciłaby się tu w pracę na czarno. Pewne jest, że gospodarka nielegalna lub częściowo nielegalna — a także zjawisko uchylania się od płacenia podatków — nie ujawni się tylko dlatego, że może skorzystać z obniżonej stawki VAT. W tym celu konieczne są inne środki.

4.8 Osobno potraktowano **usługi restauracyjne**, które zdaniem Komisji znajdują się w sytuacji nieokreślonej, a nawet kontrowersyjnej. Z jednej strony stwierdza się, że dotyczą one głównie konsumpcji krajowej, jednak z drugiej strony przyznaje się, że mają one w niektórych krajach duże znaczenie dla polityki turystycznej, a we wszystkich krajach — dla regionów granicznych. Nie będzie łatwe znalezienie porozumienia w tej dziedzinie, jak można to już było zauważyć w przeszłości. Według Komitetu w tym szczególnym przypadku **konieczna będzie decyzja o charakterze ściśle politycznym**. Inne możliwe rozwiązania oparte na motywach gospodarczych czy podatkowych mogą spowodować niekończące się dyskusje, w których każdy pozostanie na swym stanowisku uzasadnionym ważnymi przyczynami wynikającymi z polityki wewnętrznej.

4.9 W odniesieniu do usług świadczonych lokalnie Komitet zwraca ponadto uwagę na sektory, które mogą stać się przedmiotem gorących dyskusji, to znaczy np. **usługi medyczne publiczne i prywatne**, które już obecnie, pod pewnymi warunkami, podlegają stawkom obniżonym<sup>(10)</sup>. Znana jest coraz powszechniejsza tendencja obywateli niektórych państw członkowskich do korzystania z usług publicznych w zakresie opieki medycznej i chirurgicznej w innych krajach, uważanych — słusznie lub nie — za skuteczniejsze. Zjawisko to w niewielkim stopniu dotyczy kwestii podatkowych. Większe znaczenie pod względem podatkowym ma korzystanie w innych państwach z **usług świadczonych przez kliniki i specjalistów prywatnych**. Znaczne różnice cen między poszczególnymi państwami członkowskimi, szczególnie w niektórych sektorach służby zdrowia, powodują przepływy z rynku krajowego do innych krajów. Lokalny charakter tych usług zanika zatem i raczej nabiera w wypadku pewnych usług w niektórych krajach charakteru ponadnarodowego. W tym zakresie rozróżnianie nie jest tu łatwe i nie można uogólniać. Ryzyko sporów jest zatem wysokie.

4.9.1 Porozumienie uzależnione będzie od równowagi, jaką uda się osiągnąć między różnymi i przeciwstawnymi wymaganiami. Z jednej strony oczywisty aspekt społeczny opieki zdrowotnej skłaniałoby do włączenia tych usług do kategorii o obniżonej stawce; z drugiej strony mogą tu zostać przywołane kwestie konkurencji. Ostateczna decyzja powinna uwzględniać prawo obywateli do leczenia z jak najmniejszymi skutkami dla budżetu domowego. Innymi słowy, **interes obywatela i konsumenta powinien być uznany za priorytetowy w stosunku do zasad konkurencji**.

4.10 Kontrowersyjne jest stosowanie obniżonych stawek VAT w **sektorach, w których zatrudnionych jest wielu niskokwalifikowanych pracowników**. W przywoływanej przez Komisję analizie zauważa się, że środek ten może spowodować

<sup>(9)</sup> Zob. komunikat COM(2007) 380 wersja ostateczna, punkt 3.3 „Wymogi dotyczące rynku wewnętrznego”, drugi akapit.

<sup>(10)</sup> Punkty 15 i 17 załącznika III do dyrektywy w sprawie VAT.

trwały, ale prawdopodobnie ograniczony wzrost zatrudnienia, co zapewne jest racją. Także w tym wypadku decyzja wydaje się trudna. W sektorach tego rodzaju (budownictwo, prace drogowe, sprzątanie, targi itp.) popyt na ogół nie jest elastyczny, a zatem obniżenie dla nich stawek VAT tylko w bardzo ograniczonym stopniu wpłynęłoby na zatrudnienie. Z drugiej strony właśnie w tych sektorach zatrudnianie pracowników niskowalifikowanych na czarno jest najbardziej rozpowszechnione. Obniżenie stawek VAT przyczyniłoby się z pewnością do ograniczenia kosztów przedsiębiorstw, ale otwarta pozostaje kwestia, czy przełożyłoby się to na obniżenie cen i rzeczywisty wzrost zatrudnienia.

4.11 Mówiąc ogólniej, Komisja zauważa, że obniżone stawki są skuteczne tylko wtedy, gdy udział wydatków konsumpcyjnych na towary i usługi jest stały w czasie i znacznie zróżnicowany pomiędzy grupami o wysokich i niskich dochodach. Różnice te są wyraźniejsze w sektorze żywnościowym, odzieżowym i budowlanym: między poszczególnymi krajami istnieją tu duże różnice. Jednak często **największe różnice** — niesprawiedliwe ze społecznego punktu widzenia — istnieją wewnątrz poszczególnych państw członkowskich. EKES zwraca uwagę na fakt, że w różnych państwach członkowskich obniżona stawka stosowana jest dla całych kategorii, bez uwzględnienia, że w obrębie wielu z nich znajdują się towary przeznaczone dla ogółu konsumentów, ale także takie, które są zdecydowanie elitarne i których cena jest wielokrotnie wyższa. Otwarty pozostaje problem, w jaki sposób i według jakich kryteriów stosować różne stawki do towarów i usług tak samo nazywanych, lecz w rzeczywistości przeznaczonych — w zależności od ceny i jakości — dla różnych warstw społecznych. Innym problemem jest to, w jaki sposób przyjąć trwałe rozróżnienia, niepodatne na zmiany mody oraz zapewnić ich przestrzeganie bez wprowadzania kosztownych i złożonych kontroli. Pozostaje też do uregulowania zagadnienie oszustw, możliwych we wszystkich sektorach, ale szczególnie w dwóch dziedzinach, o których była już mowa: szczegółowe i drobiazgowo oznaczenia mogą je ułatwić, a ich kontrolowanie nie jest wcale łatwe. EKES zwraca uwagę na konieczność stosowania rozróżniających kryteriów w zależności od względów natury społecznej: innymi słowy, obniżone stawki powinny przyczynić się do realizacji polityki społecznej polegającej na redystrybucji dochodów lub — gdy niemożliwe są rozwiązania alternatywne omówione w pkt 4.15 — do wsparcia istotnych programów społecznych. W każdym razie należy zapewnić ich przejrzystość dla obywateli i innych państw członkowskich.

4.11.1 Ta sama uwaga dotyczy **książek i czasopism**. W obrębie jednej kategorii można tu znaleźć publikacje społecznie uzasadnione i takie, które nie mają żadnej wartości edukacyjnej czy rozrywkowej lub, co gorsza, znajdują się poza prawem bądź na jego granicy albo też niezgodne są z tym, co jest uznawane za społecznie dopuszczalne. Rozróżnienie, choć trudne, wydaje się tu niezbędne, a w każdym razie uzasadnione z punktu widzenia demokratycznej przejrzystości.

4.12 Komisja stwierdza też, że zastosowanie wielu stawek oznacza **znaczne koszty dla przedsiębiorstw i dla administracji podatkowych**, co jest oczywistością. Zdaniem Komitetu należałoby raczej mówić o **wzroście kosztów**, gdyż w dziedzinie podatków VAT jest już ze swej natury podatkiem

**zdecydowanie najkosztowniejszym, jeśli chodzi o stosowanie i ściąganie**. EKES podkreślał już ten fakt <sup>(1)</sup> i w tym miejscu jeszcze raz o nim przypomina, wzywając jednocześnie państwa członkowskie do poinformowania, jakie są **wpływy netto z tytułu VAT do ich budżetu** po odliczeniu sumy wpłacanej do budżetu wspólnotowego oraz kosztów administracyjnych, poboru, kontroli i ściągania oszustw. Zaleca się Komisji, by ze swojej strony zwróciła się z takim wezwaniem w imię przejrzystości, a także rozważyła, czy nie warto **pracować nad alternatywnym systemem podatkowym** <sup>(2)</sup>. Wyraża się tu nadzieję, że ewentualna refleksja nad całym tym zagadnieniem będzie opierać się również na skutkach — być może zaskakujących — w zakresie **korzyści dla skarbu państwa**; kiedy znane będą „rzeczywiste” skutki, nie jest wykluczone, że same organa skarbowe wystąpią z odpowiednią inicjatywą.

4.13 Jednakże na porządku dziennym jest tylko drugorzędna kwestia wzrostu kosztów dla przedsiębiorstw i administracji podatkowych z powodu wydatków administracyjnych i księgowych wynikających ze stosowania i interpretowania przepisów dotyczących odstępstw od reguły. Komitet zauważa, że **każdy wzrost kosztów dla przedsiębiorstw odbija się na konsumentach końcowych**. Z tego względu należy ocenić w każdym przypadku indywidualnie czy i w jakiej mierze stosowanie stawek obniżonych przekłada się na rzeczywiste korzyści dla obywateli. Obecnie znaczna większość spraw spornych, bardzo licznych, jest wynikiem ogólnej klasyfikacji, która prowadzi do odmiennych interpretacji, wymaga pomocy konsultantów, inspekcji, odwołań. Opracowując nowe zasady, należy uwzględnić wymóg niskich kosztów ich stosowania.

4.14 Na razie system stawek obniżonych, choć kosztowny, jest w praktyce jedynym możliwym, jednak mając na uwadze fakt, iż sama Komisja określiła go jako sżywny i niespójny <sup>(3)</sup>, Komitet ma nadzieję, że dyskusje polityczne między Radą a Parlamentem Europejskim doprowadzą do podjęcia wspólnych decyzji zgodnych oczywiście z **zasadami**

<sup>(1)</sup> Po raz pierwszy EKES wypowiedział się na ten temat w opinii w sprawie zwalczania oszustw podatkowych w ramach jednolitego rynku (Dz.U. C 268 z 19.9.2000, s. 45), a następnie wielokrotnie o tej sprawie przypominał (ostatnio w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w sprawie wprowadzenia ustaleń o współpracy administracyjnej w kontekście pojedynczego systemu i procedur zwrotu podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 45), oczywiście bez żadnego skutku.

<sup>(2)</sup> Także w tej sprawie EKES wypowiadał się już w 2000 r. we wspomnianej w poprzednim przypisie opinii, a także w swych kolejnych opiniach, np. w opinii w sprawie wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej (nowa redakcja) (Dz.U. C 74 z 23.3.2005, s. 21).

<sup>(3)</sup> Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w sprawie wprowadzenia ustaleń o współpracy administracyjnej w kontekście pojedynczego systemu i procedur zwrotu podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 45).

rynku wewnętrznego, a jednocześnie z oczekiwaniami obywateli i konsumentów, firm oraz administracji podatkowych.

4.15 Jeśli chodzi o **rozwiązania alternatywne** dla stawek obniżonych, Komisja podniosła kwestię ewentualnego zastąpienia ich **dopłatami bezpośrednimi**, które są instrumentem politycznym, skuteczniejszym, bardziej przejrzystym i mniej kosztownym. Według Komitetu rozwiązania alternatywne na szczeblu krajowym są możliwe w pewnych szczególnych przypadkach i przez ograniczony czas, pod warunkiem unikania wszelkich środków mających cechy pomocy państwa. W każdym wypadku decyzja o wprowadzeniu rozwiązań na szczeblu krajowym, będących alternatywą dla odstępstw w zakresie VAT, powinna być podejmowana z uwzględnieniem

kryteriów przejrzystości, pamiętając, że w każdym razie takie rozwiązania **oddaliłyby nas jeszcze bardziej od osiągnięcia celów jednolitego rynku.**

4.16 Wreszcie jako jeszcze jedno uzupełnienie licznych opinii w tej sprawie Komitet ponownie wypowiada sugestię podyktowaną zdrowym rozsądkiem i zasadami przejrzystości: **niech z nazwy obecnego systemu VAT zniknie określenie „tymczasowy”**. Przymiotnik ten, stosowany od trzydziestu lat, którego w średnioterminowej perspektywie nie zastąpi „ostateczny” jest mistyfikacją, która odbiera wiarygodność przepisom unijnym. W dodatku sytuacja ta potwierdza — jakby było to potrzebne — stare powiedzenie, zgodnie z którym nic nie jest tak ostateczne jak prowizorka.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość”

COM(2007) 507 wersja ostateczna

(2008/C 211/19)

Dnia 21 września 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 marca 2008 r. Sprawozdawcą był Hervé COUPEAU.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 128 do 3 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

#### 1. Wprowadzenie

1.1 Art. 299 ust. 2 Traktatu WE umożliwia uznanie wyjątkowości regionów najbardziej oddalonych (zwanych dalej „RNO”), co z kolei pozwala na zachowanie ich specyfiki i złączenie ich ograniczeń.

1.2 Siedem regionów należących do tej kategorii to hiszpański autonomiczny region Wysp Kanaryjskich, autonomiczne regiony Portugalii Madera i Azory oraz cztery departamenty francuskie (Gwadelupa, Gujana, Martynika i Reunion).

1.3 Od roku 1989 regiony te objęte są specjalnym programem mającym na celu wspieranie środków na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego służących większej spójności z resztą Unii Europejskiej.

1.4 W opublikowanym 12 września 2007 r. komunikacie: „Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość” Komisja rozpoczyna konsultacje publiczne z myślą o uzyskaniu opinii wszystkich stron zainteresowanych jej polityką wobec RNO na temat głównych wyzwań i szans stojących przed RNO w nadchodzących latach. Niniejsza opinia EKES-u stanowi odpowiedź w ramach tej konsultacji.

1.5 EKES uważa, że polityka finansowa wobec RNO przyniosła pewne pozytywne rezultaty, jednak nadal utrzymują się trudności strukturalne, którym należy zaradzić. EKES twierdzi ponadto, że konieczne jest umocnienie w przyszłości tej polityki.

1.6 EKES stwierdza, że dostęp do terytorium oraz rynku europejskiego są stałą troską RNO ze względu na ich oddalenie, charakter wyspiarski (poza Gujaną) oraz specyficzną sytuację geograficzną i strukturalną.

1.7 EKES stwierdza, że położenie RNO w pobliżu stref wpływu Mercosuru, Afryki Zachodniej, Afryki Południowej i strefy Karaibów nadaje Europie wymiar globalny. Stwierdza ponadto, że położenie RNO w basenach różnych oceanów stwarza dla Europy wyłączną strefę ekonomiczną o powierzchni 25 mln km<sup>2</sup> o nieoszacowanych jeszcze bogactwach i zasobach.

1.8 EKES utrzymuje także, że znaczne oddalenie tych regionów negatywnie wpływa na konkurencyjność ze względu na:

- niemożność uzyskania korzyści skali ze względu na niską wielkość rynków;
- niewielkie zasoby naturalne, takie jak ropa naftowa, gaz i minerały;
- niewielkie zróżnicowanie rozwoju gospodarczego RNO uzależnionego w dużej mierze od turystyki, rolnictwa i rybołówstwa;
- w związku z niską wielkością rynków występuje tendencja do koncentracji przedsiębiorstw, co prowadzi do powstawania monopoli lub oligopoli i jest szkodliwe dla konkurencyjności.

1.9 EKES uważa, że grupa zajmująca się RNO złożona z przedstawicieli wszystkich służb Komisji musi kontynuować swe prace, a nawet zostać wzmocniona, tak aby przyczynić się do większej skuteczności strategii europejskich.

## 2. Analiza sektorów działalności RNO i zalecenia

### 2.1 Turystyka

2.1.1 Sektor turystyki jest ważnym elementem gospodarki RNO, a nawet jednym czynnikiem wzrostu gospodarczego.

2.2 Na Wyspach Kanaryjskich udało się stworzyć atrakcyjny i zróżnicowany sektor turystyki służący ponad dziesięciu milionom turystów rocznie. Na Maderze również udało się rozwinąć turystykę poprzez istotne zwiększenie jej możliwości przyjmowania turystów. Natomiast jeśli chodzi o Antyle i Reunion, to sektor turystyki odgrywa tam ważną rolę, lecz jest jeszcze niestabilny. Dzięki swemu wyjątkowemu środowisku naturalnemu oraz wspaniałemu klimatowi RNO udało się stworzyć turystykę wysokiej jakości. Doprowadziło to jednak do większej zależności ekonomicznej, co pociąga za sobą poważne ryzyko, gdyż popyt w sektorze turystyki jest bardzo zmienny i zależy od zjawisk klimatycznych, kursu euro, sytuacji sanitarnej, itd.

2.3 EKES stwierdza pilną potrzebę opracowania specjalnego logo RNO i prowadzenie działalności informacyjnej w tym zakresie oraz promowanie tych regionów w krajach europejskich, a nawet w krajach położonych w pobliżu RNO w celu zróżnicowania turystyki, podniesienia jej jakości oraz wspierania jej zrównoważonego charakteru.

2.4 Podmioty zajmujące się turystyką powinny z większą troską zająć się rozwiązaniami w zakresie rozwoju zrównoważonego, biorąc pod uwagę ochronę zasobów naturalnych, oraz porozumiewać się ze wszystkimi podmiotami lokalnymi w sprawie określenia odpowiednich kryteriów rozwoju. RNO zostały uwrażliwione na te zagadnienia, jednak powinna temu towarzyszyć polityka uwzględniająca te kwestie opracowana przez podmioty lokalne, jak również europejskie wsparcie finansowe.

### 2.5 Rolnictwo

2.5.1 EKES stwierdza, że rolnictwo jest sektorem tradycyjnym i pozostaje ważnym filarem w RNO, choć jego udział w wytwarzaniu wartości dodanej zmniejsza się. Stanowi on znaczące źródło podstawowego zatrudnienia i koniecznie należy je zachować, a nawet rozwinąć.

— Azory, gdzie rolnictwo stanowi 24 % zatrudnienia (hodowla, a także uprawa buraków cukrowych, tytoniu itd.), są najbardziej rolniczym regionem wśród RNO. Rybołówstwo jest strategicznym sektorem eksportu, zwłaszcza eksport tuńczyka, choć od pewnego czasu traci on na znaczeniu.

— W RNO uprawia się lub produkuje także:

- banany (Wyspy Kanaryjskie, Madera, Martynika, Gwadelupa),
- trzcinę cukrową (Reunion, Gwadelupa, Martynika),
- owoce tropikalne (Reunion, Gujana),
- kwiaty tropikalne (Antyle),
- napoje (Madera, Wyspy Kanaryjskie, Martynika, Gwadelupa).

2.5.2 Należy zauważyć, że w tych dziedzinach istnieje silna konkurencja krajów trzecich, co częściowo wyjaśnia być może spadek wartości dodanej.

2.5.3 Można wyróżnić dwa rodzaje rolnictwa: rolnictwo na potrzeby miejscowe i na eksport. Oba te rodzaje rolnictwa często przeciwstawiały się sobie, jednak mogą się one wzajemnie uzupełniać. EKES uważa, że jest absolutnie konieczne, by lokalne sieci handlowe podejmowały wysiłki na rzecz promowania rolnictwa lokalnego.

2.5.4 Jeśli zaś chodzi o rolnictwo na potrzeby eksportu, to EKES wzywa do zorganizowania kampanii promocyjnej produktów z RNO oraz do ich specjalnego oznakowania, gdyż odpowiadają one surowym europejskim normom socjalnym, ekologicznym i sanitarnym.

2.5.5 EKES uważa za sprawę pilną wzmożenie w Europie nadzoru nad produktami pochodzącymi z krajów trzecich w trosce o uniknięcie chorób epizootycznych i zakażeń roślin, a także ochronę upraw rolnych.

2.5.6 EKES wnosi o pewną komplementarność w traktowaniu produktów pochodzących z krajów trzecich i produktów pochodzących z RNO, pod warunkiem, że:

- nie zagrazi ona gospodarstwu lokalnym,
- umożliwi podniesienie poziomu życia ludności krajów trzecich oraz
- istnieć będzie organ konsultacyjny umożliwiający utworzenie ram rozwoju zrównoważonego.

2.5.7 EKES stwierdza istnienie trudnych warunków naturalnych w wyżej wymienionych RNO i wnosi o utrzymanie środków kompensujących taką sytuację.

2.5.8 EKES wyraża zaniepokojenie zarządzaniem gruntami w niektórych RNO, gdyż należy zadbać o zachowanie obszarów rolnych. Władze europejskie powinny zachęcić władze lokalne do przeprowadzenia klasyfikacji stref, które należy zachować i stref, które można poddać urbanizacji w ramach rozwoju zrównoważonego.

2.5.9 Bioróżnorodność RNO ma istotne znaczenie; jest ona także ważnym atutem gospodarczym; zdaniem EKES-u potrzebna by tu była ambitna polityka wyposażona w odpowiednie fundusze, żeby utrzymać te istotne struktury sektora rolnego oraz stosować podejście uwzględniające ekosystemy.

## 2.6 Rybołówstwo

2.6.1 Rybołówstwo jest ważnym sektorem dla RNO, ale zarządzanie zasobami rybnymi będzie stwarzać problemy. Należałoby zastanowić się nad innym źródłem zaopatrzenia w ryby, którym mogłaby być akwakultura morska.

2.6.2 Badania i odpowiednia polityka w tym zakresie powinny dostarczyć rozwiązań umożliwiających zapewnienie zaopatrzenia w ryby. Dotychczasowe ogólnie pozytywne doświadczenia w tej dziedzinie umożliwiły zapewnienie zrównoważonego rozwoju tej branży.

2.6.3 Sektor akwakultury znajduje się jeszcze na początkowych etapach swego rozwoju, ale jest on najlepiej rozwinięty na Wyspach Kanaryjskich i na Reunion. EKES przypomina o pozytywnym doświadczeniu związanym z hodowlą krewetek na Gujanie.

2.6.4 Położenie RNO daje Unii Europejskiej do dyspozycji rozległe obszary morskie (Ocean Indyjski, Atlantyk, Morze Karaibskie) i pozwala jej szczerzyć się nadzwyczajną bioróżnorodnością zasobów rybnych. EKES uważa, że tymi obszarami morskimi należy zarządzać biorąc pod uwagę odrębność basenów morskich, ponieważ sytuacja na Oceanie Indyjskim nie jest taka sama, jak na Atlantyku. Takie zróżnicowane zarządzanie powinno uwzględniać także realną sytuację zasobów rybnych.

## 2.7 Handel i sieci detaliczne

2.7.1 Handel jest ważną branżą w RNO. Ale jest on zależny od importu z państw członkowskich, a utrzymuje się on dzięki ludności miejscowej, jednak występują w nim wahania zależne od ruchu turystycznego.

2.7.2 EKES jest zdania, że konieczne byłoby rozbudowanie sklepów miejscowych oferujących różnorodne produkty i usługi odpowiadające potrzebom mieszkańców i turystów.

## 2.8 Konkurencja i przedsiębiorstwa

2.8.1 Małe przedsiębiorstwo działające w regionie najbardziej oddalonym może szybko stać się monopolistą ze względu na ograniczoną wielkość rynku lokalnego. Stąd też to, co w RNO stanowi istotne kryterium dużego przedsiębiorstwa przekłada się w warunkach Europy kontynentalnej na pojęcie przedsiębiorstwa średniej wielkości, co nie pozwala na wprowadzenie korzyści skali w tych regionach.

2.8.2 EKES sądzi, że konieczne jest zwiększenie przejrzystości rynków oraz wspieranie konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami.

2.8.3 Często trudno jest określić pojęcie dodatkowych kosztów związane z RNO. Niepełna lista takich kosztów zawiera następujące elementy:

- dodatkowe koszty związane z transportem towarów i materiałów drogą morską i lotniczą;

- podróże służbowe pomiędzy kontynentem i RNO są dość skomplikowane ze względu na nieliczne połączenia, brak połączeń bezpośrednich i wysokie koszty wynikające z oddalenia od kontynentu i z podwójnej izolacji związanej z tym, że niektóre RNO same złożone są z wielu wysp;

- wyższe koszty magazynowania wynikające z braku połączenia transportu morskiego i powietrznego;

- wyższe koszty rekrutacyjne, gdyż pracownicy gorzej wykształceni są mniej wydajni i pojawia się konieczność przeprowadzenia szkoleń wewnętrznych w przedsiębiorstwie;

- wyższe koszty transportu, kształcenie pracowników, konieczność posiadania wyższych zdolności magazynowania w stosunku do przedsiębiorstw Europy kontynentalnej — wszystko to stwarza większe potrzeby w zakresie finansowania i obniża konkurencyjność;

- wyższe koszty zakładania działalności wynikające z przywozu materiałów.

2.8.4 EKES uważa, że polityka UE powinna uwzględnić te dodatkowe koszty i podjąć próby rozwiązania tego problemu, by jak najbardziej zmniejszyć te obciążenia.

## 2.9 Energia

2.9.1 Brak tradycyjnych źródeł energii lub ich niedostateczne występowanie oraz zależność od zewnętrznych źródeł energii stanowią o słabości strukturalnej gospodarek RNO. Niemniej RNO dysponują licznymi możliwościami rozwinięcia energii ze źródeł odnawialnych.

2.9.2 EKES stwierdza regularne występowanie problemów energetycznych w tych regionach, jednak istnieją tam liczne możliwości, takie jak energia słoneczna, geotermalna, energia fal morskich oraz energia wiatru.

2.9.3 W regionach tych występują także pewne trudności w zarządzaniu odpadami, które potencjalnie mogą być źródłem energii. Dzięki polityce dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w energię możliwe stałoby się jednoczesne rozwiązanie pewnych problemów związanych ze zdrowiem publicznym:

- większość tych regionów znajduje się w strefie klimatu tropikalnego, co daje możliwość wykorzystania energii słonecznej;

- niektóre regiony położone są na obszarach wulkanicznych, co daje możliwość wykorzystania energii geotermalnej;

- znajdując się w pobliżu mórz mogą one wykorzystywać energię fal morskich;

- możliwość wykorzystania odpadów jako źródła energii.

2.9.4 EKES uważa, że dywersyfikacja źródeł energii musi być wizją dalekosiężną, a towarzyszyć jej powinny zachęty finansowe.

## 2.10 Badania i rozwój

2.10.1 Należy rozwijać nowe technologie komunikacyjne, by położyć kres izolacji i stworzyć możliwości ekonomiczne rozwoju przedsiębiorstw RNO.

2.10.2 Ważne jest, by prowadzić badania dotyczące zarówno sektorów tradycyjnych, jak i nietradycyjnych oraz żeby znaleźć rozwiązania problemów, z którymi borykają się RNO.

2.10.3 EKES sądzi, że stworzenie korzystniejszych warunków dla ośrodków badawczych w tych regionach miałyby bardzo pozytywne skutki. Ponadto stanowiłyby to bardzo istotną dywersyfikację gospodarki RNO.

#### 2.11 Znaczenie rozwoju i dywersyfikacji gospodarek regionalnych

2.11.1 Stwierdza się występowanie znacznych rozbieżności w rozwoju pomiędzy RNO. Nowe sektory gospodarki w niewielkim tylko stopniu zostały wprowadzone do RNO, poza kilkoma inicjatywami, i w żadnym stopniu nie stwarzają alternatywy wobec sektora tradycyjnego.

2.11.2 Warto podkreślić podstawową rolę sektora publicznego (administracja europejska, centralna i regionalna, przedsiębiorstwa publiczne, uniwersytety, ośrodki badawcze), który jest motorem działania. Również należy zauważyć, że ośrodki uniwersyteckie mają duże znaczenie dla RNO — utrzymanie ich jest zatem sprawą wielkiej wagi. EKES sugeruje, by ustanowić europejskie stypendia z myślą o przyciągnięciu tam studentów różnych narodowości.

2.11.3 Przedsiębiorstwom lokalnym brak zdolności inwestycyjnych. Stąd też stwierdza się znaczną zależność od pomocy wspólnotowej przy realizacji projektów wykraczających poza dziedzinę sektorów tradycyjnych.

2.11.4 Dodatkowe koszty ograniczają zdolności finansowe przedsiębiorstw. EKES uważa, że niezbędna staje się polityka finansowania skierowana na wspomaganie przedsiębiorstw w rozwoju ich działalności. Ponadto EKES wnosi o stworzenie bodźców dla tworzenia przedsiębiorstw poprzez ułatwienie dostępu do kapitału, co pomogłoby w realizowaniu projektów zwiększających wartość dodaną RNO.

#### 2.12 Warunki życia

2.12.1 EKES proponuje uwzględnianie specyfiki RNO, tak aby przyjąć spójną i długoterminową politykę. Zwiększenie atrakcyjności tych regionów i miast poprzez poprawę ich dostępności, wspieranie badań i innowacyjności, w tym w sektorze nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

2.12.2 EKES jest zdania, że należy tworzyć warunki dla dialogu społecznego w tych regionach i że należy go uwzględnić wyznaczając przyszłe cele polityki europejskiej dotyczące RNO.

2.12.3 Tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia lub sprzyjanie zakładaniu nowych przedsiębiorstw poprzez zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji.

2.12.4 Rządy regionalne i lokalne, które są odpowiedzialne za wdrażanie polityki dotyczącej RNO wykazują czasem skłonność do zapomnienia o poprawie spójności społecznej; EKES uważa, że spójność społeczna i terytorialna jest priorytetem i musi być brana pod uwagę.

2.12.5 Opracowując politykę europejską w różnych obszarach należy uwzględniać te cele i wprowadzać politykę działań na rzecz rozwoju gospodarczego. W pierwszym rządzie EKES oczekuje polityki zmierzającej do poprawy dostępu do RNO:

— poprzez lepszą sieć połączeń po atrakcyjnych cenach, otwarcie rynku transportu, poprawę portów tranzytowych (morskich i lotniczych), racjonalizację logistyki transportu, kompensację za znaczne oddalenie;

— poprzez rozwijanie sektorów tradycyjnych, działania promocyjne i kształcenie pracowników.

2.12.6 EKES świadom jest specyfiki RNO i pragnie poprawy warunków pracy oraz podniesienia poziomu życia poprzez ambitną politykę niwelującą trudne uwarunkowania i oferującą możliwości tworzenia wartości dodanej.

2.12.7 Należy zwrócić uwagę na to, że usługi publiczne świadczone w interesie ogólnym są jednym z głównych problemów, z którym borykają się mieszkańcy RNO. EKES uważa, że w polityce wspólnotowej na rzecz RNO trzeba uwzględnić fakt, że aby osiągnąć postęp w zakresie spójności należy wzmocnić spójność społeczną poprzez poprawę jakości usług publicznych.

#### 2.13 Współpraca transgraniczna

2.13.1 EKES sądzi, że dynamiczna współpraca transgraniczna z innymi zgrupowaniami regionalnymi poza Unią Europejską jest konieczna dla uzyskania wspólnych synergii w celu spowodowania rozwoju gospodarczego w tych strefach pod warunkiem, że władze lokalne RNO zostaną włączone w ten proces.

2.13.2 EKES pragnąłby otrzymać fachową i wyczerpującą analizę przykładów takiej współpracy transgranicznej, gdyż uważa on, że mogą one oferować pewne rozwiązania, jednak woli zachować zwyczajową ostrożność, by nie stworzyć innych problemów.

#### 2.14 System podatkowy

2.14.1 RNO podlegają specyficznym systemom gospodarczym i podatkowym wymienionym wśród systemów dozwolonych w UE. EKES jest zdania, że zachowanie tych specyficznych systemów gospodarczych i podatkowych jest niezbędne dla wspomoczenia RNO w pokonywaniu trudności strukturalnych, z którymi się one borykają.

#### 2.15 Polityka spójności

2.15.1 Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna jest jednym z głównych celów europejskich, który w przyszłości trzeba będzie wzmocnić. EKES uważa, że europejska polityka dotycząca RNO musi mieć na celu umocnienie spójności, tak aby cała populacja miała dostęp do lepszych warunków życia.

2.15.2 Polityka spójności musi umożliwiać unowocześnianie i rozwój przedsiębiorstw oraz tworzenie nowych przedsiębiorstw dla ludzi młodych. Dlatego też innowacja ma priorytetowe znaczenie dla tworzenia nowych możliwości i wspierania badań i ośrodków kształcenia w powiązaniu ze środowiskami przedsiębiorczości.

2.15.3 W celu zwiększenia spójności należy zachęcać do rozwoju gospodarczego, a także poprawić jakość zatrudnienia, wynagrodzenia oraz usług publicznych.

2.15.4 RNO mogą odegrać znaczną rolę w rozwoju regionalnym, gdyż są one bardzo ważnymi platformami europejskimi dla przedsiębiorstw. RNO mogą także stać się modelem regionalnym w zakresie zwiększania udziału społeczeństwa obywatelskiego oraz wzorem w skali świata, jeśli chodzi o model społeczny.

#### 2.16 Umocnienie planu działania na rzecz szerszego sąsiedztwa

2.16.1 Położenie RNO umożliwia zawieranie uprzywilejowanych partnerstw z innymi pobliskimi regionami geograficznymi. Niemniej jednak polityka ta wymaga jeszcze wzmocnienia ze względu na niedostateczne jej stosowanie i brak spójności w jej realizacji. EKES przypomina, że partnerstwo to można nawiązywać nie tylko we współpracy z terytoriami europejskimi i z ich inicjatywy, ale także dzięki środkom zachęcającym do wzajemnego poznawania się na tych obszarach.

#### 2.17 Umowy o partnerstwie gospodarczym

2.17.1 Mogą one stać się szansą rozwojową RNO, jednak należałoby najpierw przeanalizować takie możliwości i dysponować wiarygodną wiedzą na temat tych przyszłych umów. Umowy o partnerstwie gospodarczym powinny uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych stron.

2.17.2 EKES uważa, że umowy te powinny ułatwiać udział partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, zarówno z RNO, jak i z krajów trzecich.

2.17.3 EKES zaleca dialog oraz wymianę między RNO a państwami AKP w celu określenia synergii i umożliwienia rozwoju gospodarczego wszystkim stronom.

#### 2.18 Przepływy migracyjne

2.18.1 Unia Europejska obecnie pracuje nad przygotowaniem wspólnej polityki migracyjnej uwzględniającej sytuację demogra-

ficzną, rynki pracy i współpracę z krajami pochodzenia. Przepływy migracyjne stanowią poważny problem w RNO. RNO potrzebne byłyby środki służące zmniejszeniu przepływów nielegalnych lub nieuregulowanych. Europejska polityka migracyjna musi zatem uwzględniać w odpowiednim stopniu potrzeby regionów najbardziej oddalonych, proponując im trwałe rozwiązania nękających je problemów.

2.18.2 Należałoby przeprowadzić analizę wpływu w celu lepszego zrozumienia tej problematyki i znalezienia rozwiązań dla zjawisk migracyjnych.

2.18.3 EKES uważa, że europejska polityka migracyjna musi mieć ambitniejsze cele, tak aby zarządzać imigracją za pomocą wspólnej legislacji i przejrzystych procedur. W odniesieniu do RNO Europa powinna mieć możliwość ułatwiania imigracji w zależności od rozwoju sytuacji demograficznej na rynku pracy.

2.18.4 W związku ze zmianami demograficznymi zachodzącymi w Europie przepływy migracyjne będą musiały się zwiększyć. Sytuacja RNO sprawia, że muszą one stawić czoła problemom wynikającym z nieuregulowanej imigracji, wobec czego potrzebują one solidarnej postawy UE. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej musi wzmocnić swe działania w RNO.

#### 2.19 Zwiększenie liczby RNO

2.19.1 Niektóre państwa członkowskie rozważają obecnie możliwość zwiększenia liczby RNO, chodzi tu zwłaszcza o Francję i Holandię. Zwiększenie liczby RNO wymaga pozytywnej decyzji Rady. EKES podkreśla jednak, że chcąc zapewnić lepszą integrację RNO już istniejących i nowych UE będzie musiała przyznać na ten cel więcej środków finansowych.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno Społecznego w sprawie wolności zrzeszania się w śródziemnomorskich krajach partnerskich

(2008/C 211/20)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie

wolności zrzeszania się w śródziemnomorskich krajach partnerskich.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Juan MORENO PRECIADO.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 99 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

### 1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Poszanowanie wolności zrzeszania się zostało wyraźnie ujęte w deklaracji barcelońskiej jako jedno z zobowiązań państw sygnatariuszy. Deklaracja ta, podpisana w listopadzie 1995 r., zapoczątkowała partnerstwo eurośródziemnomorskie.

W umowach stowarzyszeniowych zawartych między UE a każdym ze śródziemnomorskich krajów partnerskich (ŚKP<sup>(1)</sup>) zamieszczono klauzulę stanowiącą, że „poszanowanie zasad demokratycznych i praw podstawowych stanowi jeden z zasadniczych elementów umów stowarzyszeniowych”.

W planach działania, które Unia Europejska podpisuje z ŚKP na podstawie zainaugurowanej w 2004 r. europejskiej polityki sąsiedztwa, także zawarto wzmianki o „dobrym sprawowaniu rządów oraz propagowaniu praw człowieka i podstawowych wolności”.

1.2 Jednak w rzeczywistości (choć w różnym stopniu) w ŚKP wolność zrzeszania się nie jest zagwarantowana, a rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest utrudniony ze względu na przeszkody polityczne i administracyjne, począwszy od odmowy utworzenia zrzeszenia w niektórych przypadkach po delegalizację lub zawieszenie w innych.

Legalne zrzeszenia również napotykają na przeszkody w swoim zwykłym funkcjonowaniu, przy czym szczególnie poważne są zakazy lub ograniczenia nakładane przez władze na dostęp do pomocy finansowej w ramach współpracy międzynarodowej.

1.3 Powstawanie wolnych zrzeszeń grup społecznych w różnych segmentach społeczeństwa obywatelskiego (pracownicy, pracodawcy, rolnicy, gospodarka społeczna, kobiety, młodzież, konsumenci itd.) jest niezbędnym warunkiem procesu demokratyzacji śródziemnomorskich krajów partnerskich. Partnerstwo eurośródziemnomorskie, dobrze ugruntowane na płaszczyźnie gospodarczej dzięki umowom stowarzyszeniowym UE z ŚKP, powinno zostać uzupełnione wymiarem społecznym i demokratycznym, co wymaga uczestnictwa zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

1.4 Władze polityczne interweniują w działalność związków zawodowych na różnych poziomach, ograniczając ochronę przedstawicieli pracowników i możliwość korzystania przez nich z ich praw, w tym prawa do strajku.

1.5 Należy podkreślić, że słabością zrzeszeń przedsiębiorców i związków zawodowych jest niski poziom dialogu i konsultacji społecznych. Ten dwustronny lub trójstronny dialog jest słabiej rozwinięty w krajach Bliskiego Wschodu niż w krajach Maghrebu.

1.6 EKES wzywa Komisję Europejską do poszanowania zobowiązań do demokratyzacji podjętych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego, umów stowarzyszeniowych i planów działania w ramach polityki sąsiedztwa. Komisja powinna także wskazać odpowiednim rządów, że wobec zrzeszeń nie można stosować żadnych środków mających na celu ich rozwiązanie lub zawieszenie; może to mieć miejsce wyłącznie w drodze właściwego postępowania sądowego.

1.7 Ponadto EKES wzywa Komisję do podjęcia środków, by rządy ŚKP zagwarantowały, że członkowie i kierownicy zrzeszeń nie będą pozbawiani wolności za wykonywanie legalnych zadań w ramach swoich organizacji.

1.8 EKES wzywa Komisję Europejską, by krajowe dokumenty strategiczne ustanawiające ramy współpracy wspólnotowej przewidzianej na mocy planów działania były opracowywane z uwzględnieniem stopnia wypełniania przez rządy krajów partnerskich zobowiązań w zakresie wolności zrzeszania się i praw człowieka.

Wymóg ten opiera się także na punkcie 1 wspólnotowego programu działań 2005-2010 na rzecz regionu Morza Śródziemnego (partnerstwo polityczne i bezpieczeństwo), w którym jako główne cele proponuje się propagowanie aktywności obywatelskiej, zwiększanie udziału kobiet, zapewnienie wolności wypowiedzi i zrzeszania się, wspieranie roli społeczeństwa obywatelskiego oraz realizację umów międzynarodowych.

1.9 EKES wzywa Komisję Europejską, by wymagała udziału społeczeństwa obywatelskiego ŚKP w dalszych działaniach podejmowanych w wyniku umów stowarzyszeniowych i planów działania.

1.10 EKES zaproponuje Eurośródziemnomorskiemu Zgromadzeniu Parlamentarnemu, w którym ma status obserwatora, by zwróciło uwagę parlamentów krajów partnerskich na konieczność zmiany wszystkich przepisów, które ograniczają wolność zrzeszania się.

(<sup>1</sup>) Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Jordania, Izrael, Autonomia Palestyńska, Liban, Syria, Turcja, Mauretania i Albania (Mauretania i Albania uczestniczą w procesie barcelońskim od grudnia 2007 r.).



1.11 EKES (we współpracy z sieciami przedsiębiorców, związków zawodowych, podmiotów gospodarki społecznej i innych podmiotów Euromedu) będzie mógł przygotowywać szczegółowe sprawozdania okresowe na temat wolności zrzeszania się i praw człowieka w ŚKP i przekazywać je Komisji Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu. Niniejsza opinia będzie omawiana na kolejnym szczycie rad społeczno-gospodarczych i analogicznych instytucji, który odbędzie się w Maroku w 2008 r., a zebrane uwagi i dane posłużą działaniom w tym kierunku.

1.12 EKES będzie kontynuował swoje prace w zakresie wspierania tworzenia konsultacyjnych organów instytucjonalnych społeczeństwa obywatelskiego ŚKP (rady społeczno-gospodarcze lub podobne mechanizmy) oraz ożywiania tych, które już istnieją w Libanie i Jordanii, a także zaleci, by organy te składały się z reprezentatywnych organizacji różnych segmentów społeczeństwa obywatelskiego oraz dysponowały zasobami niezbędnymi do niezależnego i skutecznego funkcjonowania.

1.13 EKES podkreśla konieczność wzmocnienia pozycji kobiet w społeczeństwie, a szczególnie ich udziału w zrzeszeniach w krajach partnerskich, zgodnie z ważnymi zaleceniami opinii dotyczącej wspierania ducha przedsiębiorczości wśród kobiet w regionie eurośródziemnomorskim <sup>(2)</sup>.

W tym kontekście podkreśla również znaczenie wniosków eurośródziemnomorskiej konferencji ministerialnej <sup>(3)</sup>, w których popiera się liczniejszą reprezentację i obecność kobiet na stanowiskach wymagających podejmowania decyzji o znaczeniu gospodarczym, w szczególności w zrzeszeniach przedsiębiorców, związkach zawodowych i innych strukturach społeczno-gospodarczych.

1.14 EKES będzie wspierać spotkania i dialog między organizacjami przedsiębiorców (UMCE) a związkami zawodowymi (forum związków zawodowych) oraz ich rozwój, a także rozwój innych sieci i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na obszarze Euromedu, takich jak Eurośródziemnomorska Sieć Gospodarki Społecznej (ESMED) czy organizacje kobiece.

## 2. Podstawy wolności zrzeszania się w perspektywie wypełnienia celów demokratyzacji „procesu barcelońskiego”

2.1 Potrzeba opracowania niniejszej opinii wynika z odnotowanych we wnioskach z pierwszego szczytu szefów państw i rządów Euromed (w listopadzie 2005 r.) niedostatków związanych z rolą społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto stanowi ona także rozwinięcie deklaracji końcowych niedawnych eurośródziemnomorskich szczytów rad społeczno-gospodarczych i analogicznych instytucji (Amman, listopad 2006 r.; Lublana, listopad 2006 r.; Ateny, październik 2007 r.). Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest przyczynienie się do pełnego korzystania z prawa do zrzeszania się w krajach partnerskich południowego wybrzeża Morza Śródziemnego.

<sup>(2)</sup> REX/233 — CESE 1004/2007.

<sup>(3)</sup> Stambuł, 14-15 grudnia 2006 r.

2.2 Wśród zobowiązań podjętych przez państwa sygnatariuszy deklaracji barcelońskiej wyróżnić należy:

- Działanie w zgodzie z Kartą Narodów Zjednoczonych i Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, a także z innymi zobowiązaniami prawa międzynarodowego, zwłaszcza wynikającymi z regionalnych i międzynarodowych aktów prawnych, których są stronami.
- Stosowanie zasady państwa prawa i demokracji w swoich systemach politycznych, przy jednoczesnym uznaniu praw każdego z nich do wolnego wyboru i kształtowania własnego systemu politycznego, społeczno-kulturalnego, gospodarczego i prawnego.
- Poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz gwarantowanie skutecznego i legalnego korzystania z tych praw i wolności, w tym wolności wypowiedzi, wolności zrzeszania się w celach pokojowych, wolności myśli, sumienia i wyznania, na poziomie jednostki i między członkami tej samej grupy, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, język, wyznanie czy płeć.

2.3 Zwołany w celu ewaluacji pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania procesu Euromed pierwszy eurośródziemnomorski szczyt szefów państw i rządów (Barcelona 2005 r.), był ogólnie rzecz biorąc oceniany pozytywnie, gdyż przedstawiono na nim kilka postępowych rozwiązań w stosunku do deklaracji z 1995 r. oraz nowe postanowienia odnoszące się do zwiększania roli społeczeństwa obywatelskiego. Jednak powodem poważnego zaniepokojenia, wyrażanego na tym szczycie, pozostała kwestia demokracji i praw człowieka.

2.4 Z tego względu na szczycie w 2005 r. podjęto zobowiązanie, aby pluralizm polityczny i uczestnictwo objęły wszystkich obywateli, a w szczególności kobiety i ludzi młodych, przy wsparciu dla konkurencyjnych zasad politycznych, w tym uczciwych i wolnych wyborów oraz działań na rzecz decentralizacji i lepszego zarządzania publicznego.

2.5 Ze swej strony, Komisja Europejska pośrednio uznała postępy w zakresie praw człowieka za słabe, gdy w swym komunikacie do Rady i Parlamentu <sup>(4)</sup> zaliczyła je do trzech kwestii priorytetowych dla regionu śródziemnomorskiego i dla intensyfikacji stosunków między UE a krajami partnerskimi, a ponadto jako najważniejszy z celów określiła „postęp w dziedzinie praw człowieka i demokracji”. EKES podziela zdanie Komisji i uważa za niezbędne rozpoczęcie, a następnie konsolidację procesów demokratyzujących w ŚKP.

2.6 Jednym z głównych zaleceń raportu Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) z 2004 r. <sup>(5)</sup> jest stopniowe przejście do bardziej reprezentatywnego systemu sprawowania rządów, którego pierwszym etapem powinno być uwolnienie potencjału społeczeństwa obywatelskiego i umożliwienie korzystania z trzech podstawowych wolności, jakimi są wolność przekonań, wolność wypowiedzi i wolność zrzeszania się.

<sup>(4)</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 12 kwietnia 2005 r.: „Dziesiąta rocznica partnerstwa eurośródziemnomorskiego — Program pracy mający na celu sprostanie wyzwaniom najbliższych pięciu lat”, COM(2005) 139 końcowy.

<sup>(5)</sup> Raport o rozwoju społecznym w państwach arabskich (Arab Human Development Report), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), kwiecień 2005 r.

W tym kontekście oraz w celu ułatwienia udziału kobiet we wszystkich aspektach życia publicznego w ŚKP ważne jest wprowadzenie zmian w prawie, a szczególnie w przepisach dotyczących „statusu osobistego”, które pozwolą im na swobodne podejmowanie decyzji w ramach korzystania z podstawowych wolności.

2.7 W deklaracjach końcowych dwóch ostatnich szczytów rad społeczno-gospodarczych i analogicznych instytucji także poruszono kwestie związane z tematem niniejszej opinii z inicjatywy własnej.

2.8 Na szczycie, który odbył się w 2006 r. w Lublanie, podkreślono konieczność wzmocnienia dialogu i współpracy między rządami i podmiotami pozarządowymi w regionie euro-śródziemnomorskim, szczególnie organizacjami kobiecymi i młodzieżowymi oraz organizacjami społeczno-zawodowymi. W związku z tym w deklaracji końcowej zaproponowano, aby rząd słoweński sprawujący przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej (w pierwszej połowie 2008 r.) zorganizował konferencję trójstronną na temat postępu w dialogu społecznym.

2.9 W deklaracji końcowej z ostatniego szczytu rad społeczno-gospodarczych i analogicznych instytucji (Ateny, 15-16 października 2007 r.) zawarto kilka istotnych punktów: a) wezwanie do regularnego monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie opracowywania i wdrażania krajowych planów działań, proponując, aby zajmowały się tym RSG (i instytucje analogiczne); b) wezwanie do zapewnienia środków, wsparcia i uznania dla RSG, aby mogły wypowiadać się w sposób niezależny, a także zobowiązanie się tych rad do otwarcia się na nienależących do ich składu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego; c) wyraźne wezwanie w punkcie 12 do poszanowania wolności zrzeszania się, aby ułatwić dialog społeczeństwa obywatelskiego.

### 3. Wolność zrzeszania się w śródziemnomorskich krajach partnerskich

3.1 Bezpieczeństwo i dążenie do pokoju mają zasadnicze znaczenie dla stworzenia warunków sprzyjających procesowi demokratyzacji we wszystkich śródziemnomorskich krajach partnerskich.

Dramatyczna sytuacja na terytoriach palestyńskich, wojna w Iraku i wzrost ekstremizmu i terroryzmu miały bardzo negatywny wpływ na rozwój swobód. Niektóre rządy wykorzystywały ryzyko lub groźby zewnętrzne, by usprawiedliwić opóźnienia we wprowadzaniu demokratycznych reform. Sytuacja ta doprowadziła w niektórych krajach do ograniczenia wolności osobistych i prawa do zrzeszania się.

3.2 Gwarancja korzystania z praw człowieka jest niewątpliwie warunkiem koniecznym do realizacji zadeklarowanych celów w zakresie demokratyzacji. Wolność zrzeszania się, a także wspieranie i rozwój zrzeszeń, służy interesom różnych sektorów i jest kluczowym elementem rozwoju partnerstwa eurośródziemnomorskiego, a szczególnie udziału różnych grup społeczeństwa obywatelskiego w tym partnerstwie.

3.3 Konieczne jest potwierdzenie, że prawo do wolności zrzeszania się obejmuje prawo do stowarzyszania się i tworzenia

różnego rodzaju grup, zrzeszeń i towarzystw, a także przyłączania się do nich i ich opuszczania. Wymaga to nieingerowania państwa w tworzenie i w sprawy zrzeszeń, które działają na mocy prawa. Wymaga to także pomocy państwa w tworzeniu i utrzymywaniu otoczenia sprzyjającego korzystaniu z prawa do wolności zrzeszania się.

3.4 Prawo do zrzeszania się nie może być oddzielone od pozostałych praw obywatelskich i politycznych, takich jak wolność wypowiedzi i przekonań oraz prawa do swobodnego przemieszczania się lub azylu. Z kolei rozwój społeczeństwa obywatelskiego przyczyni się do wprowadzenia lub wzmocnienia bardziej pluralistycznych systemów politycznych.

3.5 W większości ŚKP istnieje sprzeczność między umowami międzynarodowymi (gwarantującymi prawo do wolności zrzeszania się) podpisanymi przez ich rządy a prawem krajowym, a także między przepisami krajowymi i międzynarodowymi a rzeczywistością. Z wyjątkiem niektórych krajów, tworzenie zrzeszeń i ich działalność są poddane różnym ograniczeniom celem (lub pod pretekstem) zachowania bezpieczeństwa i jedności narodowej.

3.6 Pod pretekstem regulacji za pomocą przepisów ogranicza się prawo do strajku, zgromadzeń, manifestacji lub tworzenia zrzeszeń (a czasami się nawet tego prawa odmawia). Silna centralizacja władzy wykonawczej, która jest ogólną cechą charakterystyczną systemów politycznych krajów partnerskich, przekłada się na nadmierną kontrolę zrzeszeń.

3.7 Tolerancja, kontrola i represje to trzy podejścia (czasami w połączeniu), które wykorzystuje władza w stosunku do zrzeszeń. W niektórych krajach istnieje możliwy do przyjęcia stopień wolności zrzeszania się, ograniczanej tylko w pojedynczych i wybiórczych przypadkach, w innych dozwolona jest działalność niezależnych zrzeszeń, lecz wywiera się na nie presję za pomocą kontroli administracyjnej i finansowej, a w jeszcze innych dozwolone są tylko zrzeszenia prorządowe.

3.8 Interwencja i kontrola odbijają się negatywnie na różnych etapach zrzeszania się, od ich powstania do rozwiązania. Gdy tworzenie zrzeszeń jest wybiórcze lub jest kwestią uznaniową, zrzeszenia są często ograniczone do osób bliskich władzy i zwykle są źródłem korupcji. Gdy możliwość rozwiązywania zrzeszeń jest arbitralna, działają one w atmosferze strachu i nie spełniają oczekiwań ani nie rozwijają swojego potencjału.

3.9 Istnieją trzy typy zrzeszeń, które z różnych względów są szczególnie nadzorowane. Przede wszystkim są to zrzeszenia fundamentalistów islamskich kontrolowane z obawy przed sprzyjaniem przez nie ekstremistycznemu islamizmowi politycznemu, który stał się w niektórych krajach główną siłą legalnej lub podziemnej opozycji. Następnie są to zrzeszenia praw człowieka, ponieważ są one często bliskie alternatywnym sektorom politycznym. Ponadto są to związki zawodowe, ponieważ w niektórych przypadkach są one organizacjami masowymi, które mogą zakwestionować politykę ekonomiczną i społeczną danego kraju, a także ponieważ mają ścisłe związki z organizacjami i instytucjami międzynarodowymi.

3.10 Mimo wskazanych ograniczeń należy stwierdzić, że poziom wolności w krajach partnerskich w odniesieniu do prawa do zrzeszania się jest różny. W wielu z nich możliwe, choć trudne, jest tworzenie niezależnych organizacji pracowników, osób pracujących na własny rachunek, pracodawców, kobiet, młodzieży, rolników itp.

#### 4. Sytuacja i cechy głównych zrzeszeń w śródziemnomorskich krajach partnerskich

4.1 Tradycyjne organizacje pracowników, rolników, przedsiębiorców gospodarki społecznej i innych sektorów są rozpowszechnione we wszystkich krajach, chociaż są one względnie słabe i podlegają wspomnianym wcześniej ograniczeniom.

4.2 Innym typem zrzeszeń są organizacje zajmujące się działalnością charytatywną i pomocą społeczną. Pracują one z grupami ludności, które znajdują się w trudnej sytuacji i oferują usługi przede wszystkim w ramach danej społeczności, religii, regionu, plemienia i rodziny. W niektórych przypadkach zrzeszenia te przekształciły się w prawdziwe zorganizowane usługi społeczne.

4.3 W latach 90. pojawiły się inne formy zrzeszeń, o charakterze ekologicznym lub kulturalnym, pragnące zaangażować się w sprawy publiczne lub państwowe poprzez propozycje środków zachęcających oraz działań, a nie tylko wypełniać luki pozostawione przez państwo. Te nowe zrzeszenia często budzą nieufność, a systemy administracyjne i polityczne piętrzą przed nimi przeszkody.

4.4 Inne ważne zrzeszenia zajmują się kwestiami dotyczącymi praw człowieka, praw kobiet, ochrony mniejszości i ogólnego rozwoju demokracji.

4.5 Sytuacja na rynku pracy i stosunki pracy w ŚKP zostały szeroko omówione na ostatnim szczycie rad społeczno-gospodarczych, we wspólnym sprawozdaniu przedstawionym przez hiszpańską RSG. Niektóre z zawartych w nim wniosków znajdują się w kolejnych czterech punktach.

4.6 Zasada wolności związków zawodowych jest zapisana w tekstach konstytucji ŚKP. W ostatnich latach dokonano postępów w zakresie ratyfikacji podstawowych konwencji społecznych MOP. Niestety nie dotyczy to ich włączenia do prawa krajowego. Komitet ds. Wolności Związków Zawodowych MOP, któremu powierzono przeprowadzenie analizy skarg przedstawionych przez organizacje związkowe i organizacje przedsiębiorców przeciwko ich rządów w związku z naruszeniem wolności związków zawodowych, otrzymał różne skargi z ŚKP, przy czym najwięcej skarg dotyczyło Maroka i Turcji<sup>(6)</sup>.

4.7 W zależności od kraju występują różne modele organizacji związkowych. W niektórych krajach istnieje jeden obowiązkowy związek zawodowy (monopol), a w innych przynależność jest dobrowolna (związek jednolity), zaś w wielu państwach istnieje pluralizm w tym zakresie. Występuje także silna zależność funkcjonalna organizacji związkowych wobec ogółu władz politycznych.

<sup>(6)</sup> Obecnie zagadnieniem praw związków zawodowych w Turcji zajmuje się wspólny komitet konsultacyjny UE-Turcja.

4.8 Z drugiej strony reprezentatywność zarówno organizacji związkowych, jak i organizacji przedsiębiorców charakteryzuje się brakiem jasnych i dobrze zdefiniowanych regulacji prawnych, co pozostawia władzom duże pole manewru w podejmowaniu decyzji.

4.9 Większość głównych związków zawodowych ŚKP jest zrzeszona na szczeblu międzynarodowym i koordynuje swoją działalność ze związkami europejskimi w ramach Forum Związków Zawodowych Euromed. W skład tego forum wchodzi Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych (ITUC), Międzynarodowa Konfederacja Arabskich Związków Zawodowych (ICATU) oraz Unia Związków Zawodowych Pracowników Maghrebu Arabskiego (USTMA). Do jego celów należy rozwój współpracy Północ-Południe oraz obrona i propagowanie interesów pracowników w ramach procesu barcelońskiego.

4.10 Zrzeszenia przedsiębiorców są szeroko rozpowszechnione we wszystkich ŚKP i, ogólnie rzecz biorąc, nie podlegają one wielu ograniczeniom prawnym, politycznym i administracyjnym w działalności przedstawicielskiej. Powszechne są także zrzeszenia pracodawców w poszczególnych sektorach, a w większości krajów szybko powstają także konfederacje obejmujące wiele branż. Poza zrzeszeniami przedsiębiorców należy wskazać ważną rolę, jaką odgrywają w ŚKP izby handlowe.

W przypadku zrzeszeń pracodawców panuje większy pluralizm niż w przypadku związków zawodowych. Organizacje z danego kraju mogą zrzeszać się tylko w ramach jednej konfederacji pracodawców, jak np. w Tunezji, gdzie UTICA<sup>(7)</sup> obejmuje wszystkie nierolnicze sektory gospodarki, zaś w innych krajach istnieją różne organizacje, np. trzy organizacje pracodawców w Maroku<sup>(8)</sup>.

4.11 Organizacje przedsiębiorców z jedenastu krajów partnerskich<sup>(9)</sup> (i z Malty) tworzą Śródziemnomorską Unię Konfederacji Przedsiębiorstw (UMCE) z siedzibą w Tunisie. Jej celem jest m.in. ustanowienie zorganizowanych konsultacji między organizacjami społeczno-zawodowymi i przyczynianie się do utworzenia eurośródziemnomorskiej strefy wolnego handlu.

4.12 Różne formy gospodarki społecznej (spółdzielnie, towarzystwa wzajemnej pomocy, stowarzyszenia na rzecz rozwoju) obejmują bardzo dużą część społeczności ŚKP, a ich rola jest decydująca dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w szczególności w MŚP i mikroprzedsiębiorstwach. Ogrywają one także ważną rolę w świadczeniu usług społecznych.

4.13 Zrzeszanie się w sektorach gospodarki społecznej w zasadzie nie podlega ograniczeniom ze względów politycznych, jest jednak przedmiotem kontroli administracyjnej opisanej w przypadku innych grup. Ten rodzaj zrzeszania się jest szczególnie rozpowszechniony w spółdzielniach rolniczych w krajach takich jak Maroko, Palestyna, Turcja, Egipt i Izrael.

<sup>(7)</sup> Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (Tunezyjska Unia Przemysłu, Handlu i Rzemiosła).

<sup>(8)</sup> Union Marocaine de l'Agriculture (Marokańska Unia Rolnicza), Union Générale de l'Industrie et du Commerce (Powszechna Unia Przemysłowo-Handlowa), Confédération Générale des Entreprises du Maroc (Powszechna Konfederacja Przedsiębiorstw Maroka).

<sup>(9)</sup> CGEA-Algeria, OEB-Cypr, FEI-Egipt, MAI-Izrael, JCI-Jordania, ALI-Liban, MFOI-Malta, CGEM-Maroko, PFI-Palestyna, FSCC — CCI-Syria, UTICA-Tunezja, TUSIAD-TISK-Turcja.

4.14 Różne zrzeszenia — partnerzy społeczni i organizacje społeczno-zawodowe, organizacje ekologiczne, organizacje rodzin i konsumentów, gospodarka społeczna itp. — starają się odgrywać aktywną rolę w realizacji polityki partnerstwa i sąsiedztwa, tak jak to podkreślono w raporcie informacyjnym przyjętym niedawno przez EKES <sup>(10)</sup>.

4.15 W 2000 r. w Madrycie utworzono Eurośródziemnomorską Sieć Gospodarki Społecznej (ESMED), do której obecnie należą organizacje z Francji, Grecji, Włoch, Portugalii, Hiszpanii,

Maroka i Tunezji. Sieć ESMED uczestniczyła w różnych pracach i forach EKES-u oraz partnerstwa eurośródziemnomorskiego.

4.16 Mimo trudności wspomnianych już w przypadku innych grup, organizacje pozarządowe i inne zrzeszenia o charakterze społecznym również odgrywają istotną rolę, w szczególności w zakresie obrony praw człowieka. Ich działalność jest także wyraźnie widoczna w realizacji celów procesu barcelońskiego. Platforma Pozarządowa Euromed utworzona w 2005 r. obejmuje liczne sieci i organizacje pozarządowe, między innymi Eurośródziemnomorską Sieć Praw Człowieka.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(10)</sup> REX/223 — CESE 504/2007 „Udział społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym we wdrażaniu planu działań europejskiej polityki sąsiedztwa w perspektywie zrównoważonego i trwałego rozwoju”.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Negocjacje dotyczące nowych umów handlowych — stanowisko EKES-u”

(2008/C 211/21)

Na sesji plenarnej w dniu 26 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie:

„Negocjacje dotyczące nowych umów handlowych — Stanowisko EKES-u”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Jonathan Peel, współsprawozdawcą była Evelyne Pichenot.

Na 444. sesji plenarnej w dniu 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 101 do 6 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

### 1. Wnioski i ogólne zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje potwierdzenie przez Komisję ogólnego zobowiązania do liberalizacji handlu wielostronnego. Podkreśla, że zwrot Komisji w kierunku kalendarza dwustronnego pociąga za sobą brak postępów w kalendarzu wielostronnym.

1.2 Komitet jest zdania, że umowy dwustronne powinny być zgodne z układami wielostronnymi i korzystne dla ich wzmocnienia. Ewentualne korzyści dwustronne mogą pobudzać proces wielostronny. Dobrobyt, jak stwierdza Komisja, zależy bowiem od handlu.

1.3 Komitet podkreśla jednak, że w podejściu do nowej rundy negocjacji potrzebna jest zmiana jakościowa — nie wystarczą próby powtórzenia na szczeblu dwustronnym polityk, które nie powiodły się na szczeblu wielostronnym.

1.4 Podejście dwustronne umożliwia większe poszanowanie różnic regionalnych i krajowych niż w przypadku umów wielostronnych, które z zasady wymagają bardziej ogólnego podejścia.

1.5 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zatem zaproszenie ze strony DG ds. Handlu, która zwróciła się do niego o pomoc w prowadzeniu negocjacji dotyczących nowych umów handlowych UE zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie globalnego wymiaru Europy z października 2006 r.

1.6 Komitet potwierdza swój zasadniczy cel, by jako pełnoprawny partner Komisji Europejskiej utrzymać i wzmacniać szeroki zakres współpracy oraz aktywności w imieniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w ramach przyszłej pracy z Komisją i innymi ważnymi instytucjami UE.

1.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje możliwość wsparcia dążenia Komisji do zapewnienia większego poziomu monitorowania i przejrzystości negocjacji oraz do rozszerzenia i rozwoju współdziałania ze społeczeństwem obywatelskim w innych krajach i regionach świata uczestniczących w negocjacjach.

1.8 Komitet jest zdania, że ze względu na swoją strukturę może odgrywać aktywną rolę w dziedzinie monitorowania. Doświadczenia Komitetu pozwalają mu określić rzeczywistych, potencjalnych partnerów w innych krajach.

1.9 Pamiętając, że w omawianym przypadku Komisja zwróciła się o komentarz i współpracę w zakresie ogółu planowanych negocjacji, Komitet zwraca również uwagę na bardzo szeroki zakres zagadnień i problemów, które będą poruszane w trakcie negocjacji, a z których wiele zostało wspomnianych w tekście niniejszej opinii. Komitet zdecydowanie więc zaleca, aby pozwolono mu w najbliższej przyszłości szerzej i bardziej szczegółowo omówić szereg tych kwestii w odrębnych opiniach, na przykład w odniesieniu do godnej pracy i dostępu do rynku.

1.10 Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje przywrócenie aspektów społecznych i ekologicznych w wytycznych Komisji dotyczących negocjacji, podkreślając w tym względzie, że zrównoważony rozwój obejmuje kwestie gospodarcze, społeczne i ekologiczne. Komitet zwraca jednak uwagę, że wiele spośród poruszanych problemów gospodarczych zawiera aspekty dotyczące społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza kwestie istotne dla swobodnego przepływu osób.

1.11 Komitet jest zdania, że w podejściu dwustronnym niezwykle istotne są podstawowe, powszechne prawa zawarte w normach MOP. Komitet jest również zdania, że normy te winny być stosowane w celu wzmocnienia możliwych do przyjęcia przez wszystkich i realistycznych definicji godnej pracy.

### 2. Informacje ogólne — znaczenie handlu

2.1 Handel stanowi podstawę stosunków międzynarodowych. Interakcje między krajami zachodzą na wielu płaszczyznach; są to między innymi:

- interakcje geopolityczne, wojskowe;
- powiązania handlowe i gospodarcze;

- międzynarodowe organy nacisku: stałe, takie jak WTO (Światowa Organizacja Handlu), Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej agendy, w tym MOP (Międzynarodowa Organizacja Pracy), MFW i Bank Światowy, oraz tworzone ad hoc, przede wszystkim w związku ze wspólnymi problemami dotyczącymi środowiska naturalnego, zrównoważonego rozwoju i zmian klimatu (Rio, Kioto) — u podstaw wszystkich tych organów leżą wspólne ogólnosiwiatowe interesy;
- więzi sportowe, kulturalne lub historyczne;
- kontakty między społeczeństwami obywatelskimi — mające szczególne znaczenie dla Komitetu.

Spośród wszystkich tych interakcji handel stanowi najskuteczniejszy, najgłębiej sięgający i najtrwalszy środek nawiązywania kontaktów między krajami i rejonami świata, z których bardzo łatwo wyrastają inne kontakty i więzi.

2.2 Handel międzynarodowy i inwestycje to kluczowe czynniki europejskiego wzrostu gospodarczego oraz konkurencyjności UE w wymiarze zewnętrznym. W komunikacie w sprawie globalnego wymiaru Europy Komisja stwierdza, że „nasz dobrobyt zależy od handlu”. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w kwestiach handlowych Komisja ma pełne uprawnienia, natomiast w wielu innych dziedzinach stosunków międzynarodowych jej działania mają jedynie charakter polityczny. Odpowiedzialność Komisji w tym zakresie budzi jednak pewne wątpliwości i wymaga dalszego monitorowania w miarę postępu w negocjacjach.

2.3 Bodźce dla rozwoju handlu, niższe cła i usuwanie innych przeszkód w handlu i dla inwestycji mają zdaniem wielu osób kluczowe znaczenie dla osiągnięcia ogólnej akceptacji bardziej pozytywnych i korzystnych aspektów globalizacji. Największe wschodzące potęgi gospodarcze, takie jak Chiny, Brazylia czy Indie — wszystkie ujęte w nowej strategii Komisji — przyjmują mniej restrykcyjne praktyki handlowe, co jest wyraźnym znakiem wykładniczego wzrostu globalizacji. Zacieśnienie powiązań gospodarczych poprzez zwiększenie wymiany handlowej umożliwia znaczące wzmocnienie kontaktów kulturalnych, a także — co ma pierwszorzędne znaczenie dla EKES-u — kontaktów na szczeblu społeczeństwa obywatelskiego. Zdaniem wielu osób powiązania te będą służyły również wspieraniu oraz zachęcaniu do przyjmowania i tworzenia sprawdzonych rozwiązań w zakresie poprawy stanu środowiska naturalnego, wspierania zrównoważonego rozwoju, a także poprawy standardów społecznych i warunków zatrudnienia. Efekt ten nie jest jednak wciąż pewny — Komitet jest zdania, że konieczne będzie uważne obserwowanie sytuacji poprzez bezpośrednie zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego.

2.4 Komitet przywiązuje ogromną wagę do roli społeczeństwa obywatelskiego w mechanizmach wdrażania i kontroli w tych aspektach umów, które są powiązane ze zrównoważonym rozwojem. EKES jest świadom znaczenia dialogu opartego na współpracy dla tworzenia wśród partnerów atmosfery wzajemnego zaufania, gdyż jest to jedyny sposób rozwiązywania trudnych problemów, o których mowa.

2.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie do mandatu negocjacyjnego dotyczącego nowych umów ważnej wytycznej, zgodnie z którą umowy te powinny służyć poszanowaniu

zrównoważonego rozwoju (zwłaszcza standardów społecznych i ekologicznych). Mandat ten powinien być analizowany w kontekście ważnych problemów globalnych, takich jak zmiany klimatu, milenijne cele rozwoju, zmniejszanie ubóstwa, godna praca i normy sanitarne (zwłaszcza w zakresie żywności).

2.6 Komitet zaleca również wznowienie debaty na forum społeczeństwa obywatelskiego na temat wspólnych preferencji stanowiących podstawę dla europejskiego modelu społecznej gospodarki rynkowej. W ramach negocjacji dwustronnych Europa powinna wyraźnie podkreślać, że podtrzymuje wspólne preferencje w kwestiach społecznych oraz w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i ochrony środowiska naturalnego. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w komunikacie Komisji z października 2007 r.: „UE musi zagwarantować, że państwa trzecie w odpowiednim stopniu otworzą swoje gospodarki na eksporterów i inwestorów z UE oraz będą stosować zasady, które nie ograniczą naszej zdolności do ochrony naszych interesów oraz do zapewniania naszych wysokich standardów w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów”.

2.7 Komisja ogłosiła, że zamierza wkrótce przedstawić nowe pomysły służące rozwiązywaniu tych kluczowych problemów, mając na uwadze zobowiązanie UE do otwarcia rynków i zapewnienia uczciwej konkurencji. Komitet dostrzega zatem pilną potrzebę postępów w zawieraniu umów dwustronnych zgodnie z trzema celami politycznymi, którymi są: ochrona, uczciwość i wzajemność, tak aby doszło do powstania nowej generacji umów.

### 3. Komunikat Komisji „Globalny wymiar Europy” — zasadnicza zmiana polityki handlowej UE

3.1 Zatwierdzenie w kwietniu 2007 r. przez Radę Ministrów komunikatu Komisji „Globalny wymiar Europy — konkurowanie na światowym rynku” jest niezwykle ważnym wydarzeniem na światową skalę. UE jest jednym z największych światowych partnerów handlowych — jej udział w światowym rynku usług wynosi 26 %, a w rynku towarów — 17,5 % (dane Komisji dla UE-25 za 2005 r.). Potwierdzając zaangażowanie UE na rzecz stosunków wielostronnych, wspomniana strategia Komisji propaguje dwustronne i regionalne umowy handlowe nowej generacji oraz usuwanie przeszkód regulacyjnych i pozataryfowych.

3.2 Nowe ramy są bez wątpienia wynikiem braku faktycznych postępów w dauhańskiej rundzie rozwojowej. Należy je zatem przyjąć jako deklarację zamiaru dalszego realizowania planu liberalizacji. Komisja słusznie podkreśla, że nie chodzi o zarzucenie podejścia wielostronnego, lecz o zobowiązanie do utrzymania tempa prac. EKES przyjmuje to z zadowoleniem. Zamknięcie rundy dauhańskiej pozostaje strategiczną koniecznością polityczną.

3.3 Omawiany komunikat oznacza jednak pierwszą od 1999 r. tak istotną zmianę kierunku unijnej polityki handlowej. Mimo to Komitet wyraził już na jego temat przychylną opinię<sup>(1)</sup>, przede wszystkim ze względu na zawarte w nim ponowne potwierdzenie zaangażowania Komisji w rozwój handlu i przywiązania UE do multilateralizmu.

<sup>(1)</sup> Opinia Henriego Malosse’a z maja 2007 r. (REX/228 — CESE 136/2007 wersja ostateczna).

3.4 Umowy dwustronne nie mogą jednak utrudniać stosunków wielostronnych. Powinny zatem stanowić wyłączną formę wsparcia dla podejścia wielostronnego oraz powinny być zgodne z układami wielostronnymi i korzystne dla ich wzmocnienia. Komitet jest zdania, że obustronne korzyści mogą stanowić bodziec dla procesu wielostronnego dzięki bardziej szczegółowym rozmowom oraz dzięki zbliżeniu stanowisk wynikającemu z uzgodnień dwustronnych.

3.5 EKES zwraca uwagę, że złożoność tej kwestii została bardzo jasno przedstawiona przez prof. Patricka Messerlina<sup>(?)</sup>. Brak zasobów ludzkich w niektórych małych państwach i konfiguracjach regionalnych jest tak dotkliwy, że wybór pomiędzy podejściem wielostronnym a dwustronnym staje się niezwykle ważny, wręcz decydujący.

3.6 Jest zatem kwestią zasadniczą, by Komisja wynegocjowała takie umowy o wolnym handlu, które rzeczywiście wniosą wartość dodaną. Podejście dwustronne umożliwia większe poszanowanie różnic w stanowiskach regionalnych i krajowych niż umowy wielostronne, które z zasady wymagają bardziej ogólnego podejścia. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na wyraźny, ponowny nacisk na trzy nierozwiązane kwestie singapurskie, tj. konkurencję, inwestycje i zamówienia publiczne, którymi Komisja ma obecnie zamiar zająć się w ramach proponowanych negocjacji dotyczących umów o wolnym handlu, mimo że kwestie te zostały wyłączone przez UE z negocjacji w ramach dauhańskiej agendy rozwoju w Cancún.

3.7 Komitet podkreśla jednak, że w podejściu do nowej rundy negocjacji potrzebna jest zmiana jakościowa — nie wystarczą próby powtórzenia na szczeblu dwustronnym polityki, które nie powiodły się na szczeblu wielostronnym.

3.8 UE musi również pamiętać, że w każdym przypadku jej partner w negocjacjach będzie chciał prowadzić je we własnym tempie i z uwzględnieniem własnych tradycji. Między Europą a Azją w podejściu do wielu dziedzin istnieją znaczne różnice, które należy uszanować. Zwłaszcza wśród członków ASEAN-u istnieją inne zasadnicze różnice, przede wszystkim dotyczące stopnia rozwoju. UE nie może bezwarunkowo stosować na zewnątrz własnych standardów.

#### 4. Zalecenia ogólne dotyczące przyszłych umów o wolnym handlu

4.1 Komisja sporządziła wykaz kluczowych umów o wolnym handlu oraz innych umów handlowych, które pragnie wspierać, wraz z wykazem kluczowych dziedzin negocjacji, obejmujących bariery techniczne i pozataryfowe oraz kwestie singapurskie, ponieważ zamierza w ten sposób rozwijać i wzmocniać swą agendę konkurencyjności w polityce handlowej. Negocjacje powinny mieć jak najszerzy zasięg, natomiast za wszelką cenę należy unikać oczywistych sprzeczności między umowami i niespójnych norm. Komitet będzie zwracał uwagę na działania zgodne z wyraźnymi wytycznymi zarówno podczas negocjacji dotyczących umów o wolnym handlu, jak i innych negocjacji, które prawdopodobnie będą prowadzone w wymienionych niżej dziedzinach.

4.2 **Bariery techniczne w handlu:** w wielu krajach stanowią one obecnie poważniejsze utrudnienie dla rozwoju handlu i dla

wzrostu gospodarczego oraz tworzą więcej barier w dostępie do rynku niż cła (zwłaszcza, że wiele krajów rozwijających się obniżyło jednostronnie cła, aby rozwinąć handel i inwestycje). Głównym przedmiotem sporów pod tym względem są przede wszystkim normy dotyczące zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, gdyż UE stosuje w tej dziedzinie jedne z najbardziej restrykcyjnych norm na świecie — często postrzegane jako ukryty protekcjonizm. UE musi być przygotowana na intensyfikację szkoleń i rozszerzenie dostępnych programów budowania zdolności oraz opierać się na sukcesach istniejących programów pomocy technicznej związanej z wymianą handlową.

4.3 **Bariery celne** będą stanowić kluczowy problem podczas trzech najważniejszych negocjacji — z Koreą, Indiami i ASEAN-em. Zwłaszcza w Indiach obowiązują bardzo wysokie stawki, a także inne opłaty, w postaci cła dodatkowego i szczególnego cła dodatkowego, zaś łączna stawka dla niektórych produktów sięga nawet 550 %. Problemem krajów ASEAN-u jest brak harmonizacji, gdyż stosują one szeroki wachlarz różnych stawek celnych oraz dyskryminujące systemy akcyzowe<sup>(3)</sup>.

4.4 Negocjacje dotyczące zniesienia jak największej liczby **barier pozataryfowych** będą istotnym punktem obrad, choć podstawowym problemem będzie przerost biurokracji, nadmierna regulacja na szczeblu lokalnym, brak możliwości przeniesienia zbędnych urzędników na inne stanowiska, a nawet korupcja. Według szacunków WTO 93 % przywozu do Indii napotyka bariery pozataryfowe, zaś w przypadku Brazylii wskaźnik ten wynosi zaledwie 22 %<sup>(4)</sup>. Bariery pozataryfowe w państwach ASEAN-u również są wysokie, lecz ich zakres w poszczególnych krajach znacząco się różni (obejmują na przykład 31 % przywozu do Indonezji, lecz tylko 2 % przywozu do Singapuru). W przypadku Korei wskaźnik ten wynosi 25 %.

4.5 **Kryteria ekonomiczne muszą być najważniejsze** — obecne i przyszłe rynki muszą stanowić zasadniczy czynnik warunkujący przyszłe umowy o wolnym handlu.

4.6 Zasadniczo **wszelkie towary i usługi** powinny zostać włączone, a więc co najmniej 90 % handlu — zgodnie z art. XXIV GATT „znosi się ograniczenia między stronami umowy o wolnym handlu”. Potrzebne będą jednak pewne wyjątki, zwłaszcza w przypadku produkcji rolnej prowadzonej na własne potrzeby. Ograniczenie to nie może jednak mieć zastosowania do obszaru **usług**, w którym kwestią kluczową jest jak najpełniejsze ich włączenie. W grę wchodzi tu ogromne zyski dla każdej ze stron negocjacji — być może najłatwiejsze do obliczenia pod względem handlowym. Kluczowe znaczenie będzie miał swobodny przepływ kapitału i usług finansowych, tak aby każda ze stron mogła zyskać jak najwięcej. Największe problemy powoduje jednak przepływ osób, szczególnie w Sposobach 3 i 4. Ich rozwiązanie, a zwłaszcza przyznanie swobodniejszego dostępu do poszczególnych państw członkowskich wykwalifikowanym specjalistom z każdego kraju partnerskiego, będzie

(?) Jan Tumilir Policy Essay (ECIPE, 2007).

(3) Biuletyn informacyjny Confederation of British Industry, marzec 2007 r.

(4) WTO „Market access: Unfinished Business — Post-Uruguay Round Inventory and Issues”, 2003.

stanowiąc szczególne wyzwanie. Społeczeństwo obywatelskie będzie uważnie monitorowało rozwój sytuacji i wdrażanie rozwiązań w tym zakresie. Ocenia się, że dla wszystkich stron niektóre sektory są bardziej problematyczne niż inne, lecz za wszelką cenę należy unikać umów sprzecznych lub niespójnych z umowami już zawartymi. EKES popiera jednak wyrażony przez Komisję zamiar rozpoczęcia prac od wykazu pozytywnego, jak podczas negocjacji w ramach dauhańskiej agendy rozwoju, nie zaś od wykazu negatywnego stosowanego przez Stany Zjednoczone.

4.7 UE powinna wspierać **międzynarodowy wymiar rynku wewnętrznego**, przede wszystkim aby zachęcać do pogłębiania integracji gospodarczej w dziedzinach, w których może ona przynieść korzyści, takich jak standardy rachunkowości, przede wszystkim w celu zapewnienia jednakowych zasad konkurencji.

4.8 Wszystkie umowy o wolnym handlu będą wymagały zarówno **klauzul ochronnych, jak i mechanizmu rozstrzygnięcia sporów**, a także procesu monitorowania realizacji agendy społecznej. Komitet zaleca ustanowienie mechanizmu szybkiego rozstrzygnięcia sporów pozataryfowych. **Powinien to być instrument dwustronny umożliwiający zawarcie ugody z wykorzystaniem elastycznego narzędzia, jak w przypadku systemu Solvit stosowanego wewnątrz Unii Europejskiej.** EKES zajął się już kwestią monitorowania realizacji takiej agendy społecznej w kontekście umów dwustronnych i zaproponował ustanowienie „wspólnych obserwatoriów dwustronnych”<sup>(5)</sup>.

## 5. Zalecenia dotyczące przyszłych umów handlowych: aspekty społeczne i ekologiczne<sup>(6)</sup>

5.1 Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie znaczenia sprawiedliwości społecznej w komunikacie, zgodnie z którym „należy również uznać potencjalnie niekorzystny wpływ otwarcia rynku na niektóre regiony i pracowników, szczególnie o niższych kwalifikacjach”. Podkreślono w nim też zagrożenie związane ze zmianami klimatu i w tym kontekście wyszczególniono kwestie energii i różnorodności biologicznej.

5.2 Podczas rundy urugwajskiej Komisja Europejska poparła klauzulę socjalną dla handlu światowego, lecz koncepcja ta została zarzucona, przede wszystkim ze względu na sprzeciw krajów rozwijających się, które postrzeżały zawarte w klauzuli warunki jako możliwość stosowania ukrytego protekcjonizmu.

5.3 UE ma nadal jednak obawy związane z „dumpingiem socjalnym” — stosowaniem sztucznie zaniżonych wynagrodzeń i kosztów socjalnych, prowadzącym do nieuczciwej konkurencji. EKES jest zdania<sup>(7)</sup>, że strefy wolnego handlu istniejące w państwach, które uczestniczą obecnie w negocjacjach dwustronnych, nie mogą w żadnym wypadku funkcjonować poza granicami określonymi w ustawodawstwie krajowym (dotyczącym zagadnień społecznych i ochrony środowiska). Stanowią one rzeczywiste przypadki dumpingu socjalnego i ekologicznego.

Wynegocjowane umowy muszą gwarantować, że żadne przedsiębiorstwo nie będzie mogło stosować poprzez zatrudnianie podwykonawców norm niższych niż określone w ustawodawstwie krajowym lub w podstawowych konwencjach MOP.

5.4 Wszelkie negocjacje dwustronne powinny odbywać się z wykorzystaniem ram w postaci głównych zobowiązań międzynarodowych: deklaracji MOP z 1988 r., szczytu w sprawie zrównoważonego rozwoju z 2005 r., zobowiązań podjętych w ramach milenijnych celów rozwoju w zakresie zmniejszania ubóstwa, a także deklaracji ministerialnej z 2006 r. w sprawie godnej pracy.

5.5 Pomimo drażliwych kwestii i braku postępów w wielostronnym wdrażaniu agendy społecznej w ramach WTO EKES apeluje do Komisji o rozważenie sposobów pozwalających na jej realizację dwustronną. Jak wcześniej wspomniano, podejście dwustronne może rzeczywiście być bardziej przydatne dla osiągnięcia celu Komisji, gdyż gwarantuje pełniejsze i bardziej bezpośrednie rozmowy z poszanowaniem różnic w poziomie rozwoju.

5.6 Coraz więcej obywateli Europy stawia pytania dotyczące jej przyszości w dobie globalizacji. Komisja ze swojej strony stara się zdefiniować interesy Europy, co jest widoczne w sprawozdaniu podsumowującym realizację strategii lizbońskiej z grudnia 2007 r. Komisja podkreśla wymiar zewnętrzny strategii<sup>(8)</sup>: zauważa, że na szczeblu międzynarodowym coraz bardziej potrzebne jest zapewnienie wszystkim jednakowych warunków.

Dążąc do wzmocnienia wymiaru zewnętrznego strategii lizbońskiej, poprzez ochronę interesów Europy i jej uzasadnione otwarcie, Komisja zgodziła się na przyspieszenie tempa rozmów z państwami trzecimi i ich zracjonalizowanie poprzez położenie większego nacisku na kwestie o wspólnym znaczeniu, takie jak dostęp do rynku, spójność przepisów, migracja i zmiany klimatu. Co roku Komisja będzie przyjmować jednolite sprawozdanie na temat dostępu do rynku, wyszczególniając w nim państwa i sektory, w których nadal istnieją znaczne przeszkody. Komitet oczekuje udziału europejskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerów uczestniczących w negocjacjach. Powinno to przywrócić wyrazistość i spójność unijnej polityki handlowej, stosunków zewnętrznych oraz pomocy rozwojowej.

5.7 Co do najbliższej przyszłości i toczących się negocjacji handlowych Komitet jest zdania, że 27 konwencji już wymienionych<sup>(9)</sup> w obowiązującym systemie GSP Plus stanowi podstawę rozdziału negocjacji poświęconego zrównoważonemu rozwojowi (aspektem społecznym, związanym z ochroną środowiska, prawami człowieka i dobrym sprawowaniem rządów). Celem jest uczynienie z nich wspólnego punktu odniesienia. Ratyfikacja, wdrożenie i monitorowanie realizacji wspomnianych 27 międzynarodowych konwencji powinny stanowić warunek rozpoczęcia dyskusji nad rozdziałem poświęconym zrównoważonemu rozwojowi w ramach rozpoczętych już negocjacji z państwami azjatyckimi<sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> Patrz REX/182, Społeczny wymiar globalizacji.

<sup>(6)</sup> Opinia w sprawie wyzwań i szans stojących przed UE w kontekście globalizacji, sprawozdawca: Henri Malosse, 31 maja 2007 r.

<sup>(7)</sup> „Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw”, Evelyne Pichenot, grudzień 2006 r.

<sup>(8)</sup> Komunikat Komisji z dnia 11 grudnia 2007 r., Ocena i podsumowanie strategii lizbońskiej.

<sup>(9)</sup> Wykaz w załączniku.

<sup>(10)</sup> Tabela pokazująca stan ratyfikacji konwencji międzynarodowych przez państwa azjatyckie.



5.8 Ze względu na różne poziomy rozwoju państw azjatyckich, o których mowa, oraz ich zdolności instytucjonalnych umożliwiających skuteczne wdrożenie konwencji Komitet zaleca indywidualną ocenę zasadności tego wymogu w poszczególnych przypadkach oraz przyznanie wsparcia finansowego uzależnionego od zaległości, które dane państwo musi nadrobić. Podstawy te są zarazem jedynie punktem wyjścia i mogą zostać wzbogacone o dalsze zobowiązania ze strony państw bardziej rozwiniętych, jak np. Korea Południowa.

5.9 W tym celu umowom o wolnym handlu muszą towarzyszyć umowy o współpracy oferujące znaczną pomoc finansową, by państwa te mogły osiągnąć standardy międzynarodowe. Wysokość wsparcia finansowego będzie miała znaczny wpływ na poziom wymogów, zwłaszcza w kwestii ochrony środowiska. Pomoc techniczna będzie skuteczniejsza, jeżeli będzie powiązana z wynikami wdrażania określonych konwencji. Poprzez przyznanie finansowania kontrola wykonania zobowiązań stanie się tym samym bodźcem dla postępu społecznego.

5.10 Pomoc techniczna będzie również skoncentrowana na tworzeniu lub wzmacnianiu instytucji lokalnych lub regionalnych odpowiedzialnych za kontrolę wdrażania (np. inspekcji pracy, agencji ds. stosowania pestycydów itp.). Komitet podkreśla szczególnie konieczność przekazania dwustronnych mechanizmów monitorowania instytucjom lokalnym lub regionalnym, które są w stanie skutecznie sprawować kontrolę nad producentami na całym terytorium i nakładać sankcje w przypadku naruszeń. Rzeczywisty dostęp do zamówień publicznych wymaga także ściślejszej integracji wśród samorządów terytorialnych w zakresie monitorowania i wdrażania.

5.11 Komitet wzywa do udostępnienia — już na początkowych etapach negocjacji — ocen skutków społecznych i ekologicznych w poszczególnych krajach, tak aby negocjatorzy zyskali obiektywny, całościowy obraz możliwości osiągnięcia realnego zobowiązania ze strony danego państwa oraz trudności w doprowadzeniu do niego. Właściwszym rozwiązaniem byłoby spowolnienie negocjacji, aby zagwarantować ich dobre wyniki, uwzględniając prowadzone obecnie oceny wpływu, które umożliwią społeczeństwu obywatelskiemu ocenę zmian w warunkach pełnej przejrzystości oraz oszacowanie pomocy finansowej koniecznej dla osiągnięcia celów społecznych i ekologicznych.

5.12 Dla wielu państw obniżenie opłat celnych oznacza utratę wpływów służących finansowaniu usług publicznych. Ta skomplikowana kwestia wymaga dalszej analizy. Dlatego też umowy o wolnym handlu nie powinny zawierać żadnych propozycji ani środków, które mogłyby bezpośrednio lub pośrednio utrudniać świadczenie usług publicznych.

## 6. Dynamiczne podejście do godnej pracy w umowach handlowych Unii

6.1 Komitet jest zdania, że godna praca — według definicji MOP — musi stać się jednym z najważniejszych punktów odniesienia w handlu na szczeblu europejskim i światowym. Pojęcie to zostało uznane przez pracodawców, administracje państwowe i pracowników na całym świecie. Gwarancja godnej

pracy — obejmującej zatrudnienie, przestrzeganie praw pracowniczych, dialog społeczny i zabezpieczenie społeczne — jest kwestią kluczową dla zmniejszania ubóstwa i osiągnięcia postępu na świecie <sup>(1)</sup>.

6.2 Komitety monitorujące umowy o wolnym handlu powinny wzmacniać istniejące procedury dialogu, zwłaszcza w przypadku gdy na podstawie umowy o partnerstwie lub o stowarzyszeniu ustanowiono strukturę dialogu na temat zatrudnienia i spraw społecznych.

6.3 Komitet jest zdania, że postępy w zakresie standardów społecznych powinny stanowić element podejścia do zrównoważonego rozwoju określonego w mandacie. W 1996 r. uzgodniono, że współpraca MOP i WTO wymaga wzmocnienia. W 2007 r. zaowocowało to wspólnym sprawozdaniem dotyczącym handlu i zatrudnienia, zaś współpraca będzie kontynuowana w formie badania gospodarki nieformalnej. Komitet zaleca, aby UE uwzględniła działania MOP na szczeblu regionalnym w ocenie wpływu integracji handlu na godną pracę i na sposób tworzenia polityki w zakresie standardów zatrudnienia, ochrony socjalnej i pracy. Pragnie zwrócić uwagę negocjatorów na znaczenie określenia wskaźników spójnych z programem godnej pracy.

6.4 Na obecnym etapie negocjacji Komitet jest zdania, że niezbędna jest ratyfikacja i właściwe wdrożenie ośmiu podstawowych konwencji <sup>(2)</sup> (z zastrzeżeniem ich weryfikacji przez wspólną grupę roboczą WTO/MOP); wzywa do uwzględnienia czterech innych priorytetowych konwencji dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa i inspekcji pracy oraz zachęca do ratyfikacji jak największej liczby istotnych konwencji przez zainteresowane państwa z zastrzeżeniem zasady różnicowania.

6.5 Komitet zaleca połączenie negocjacji dotyczących nowych umów handlowych z wprowadzeniem krajowych programów na rzecz godnej pracy. Wzywa stosowne państwa azjatyckie do zwrócenia się do MOP o pomoc w przeprowadzeniu trójstronnej diagnozy, a także do ułatwienia akceptacji tego planu przez wszystkie instytucje międzynarodowe. Komitet pragnąłby, aby kwestia negocjacji dwustronnych została włączona do kolejnego komunikatu na temat godnej pracy, przewidzianego na rok 2008.

6.6 Komitet wzywa UE i państwa członkowskie do zapewnienia wsparcia finansowego i dotacji w kolejnej fazie monitorowania umów, by umożliwić wdrożenie krajowych planów dotyczących godnej pracy. W corocznych sprawozdaniach na temat poszczególnych państw UE powinna zwrócić szczególną uwagę na uznawanie praw związkowych oraz na zalecenia komitetu MOP ds. standardów pracy.

<sup>(1)</sup> Opinia w sprawie społecznego wymiaru globalizacji, sprawozdawcy: Thomas Etty i Renate Hornung-Draus.

<sup>(2)</sup> Tabela pokazująca postępy ratyfikacji w państwach azjatyckich znajduje się w załączniku.

6.7 W odniesieniu do mechanizmu monitorowania Komitet jest zdania, że do oceny wpływu należy włączyć partnerów społecznych szczebla regionalnego i lokalnego. Zaleca ustanowienie podmiotów branżowych, które mogłyby w sposób fachowy przeanalizować trudności typowe dla poszczególnych sektorów.

## 7. Prawa własności intelektualnej i ich egzekwowanie

7.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje szczególny nacisk, jaki położono w komunikacie na zaostrzenie przepisów dotyczących praw własności intelektualnej, oraz przedstawione w nim metody, w szczególności oferowanie wsparcia MŚP i innym podmiotom prowadzącym handel z gospodarkami wschodzącymi. Opracowanie unijnej strategii ochrony praw własności intelektualnej i poprawa ich egzekwowania jest kwestią kluczową, jeżeli UE ma osiągnąć cel polegający na zmniejszeniu liczby przypadków naruszeń praw własności intelektualnej oraz produkcji i wywozu podrabianych towarów. Egzekwowanie ma tu podstawowe znaczenie. Porozumienie TRIPS wymaga pełnego wdrożenia przez strony umowy o wolnym handlu, a zatem podstawowym celem UE w zawieraniu umów powinno być uzyskanie zobowiązania do wdrożenia obowiązujących przepisów dotyczących praw własności intelektualnej oraz odpowiedniej kontroli i pomiaru osiągniętych wyników, zamiast dążenia do całkowicie nowych umów. Potencjał i zdolności Europy w zakresie badań i rozwoju, słusznie wyeksponowane w strategii lizbońskiej, będą stanowić znaczący czynnik utrzymania konkurencyjności UE w świecie, w którym istotne wyzwania gospodarcze będą coraz częściej pochodzić spoza Europy.

7.2 W ramach walki z podrabianiem towarów Komitet apeluje do negocjatorów, szczególnie w przypadku Indii, o omówienie działań służących ochronie konsumentów przed zagrożeniami wynikającymi z podrabiania. Monitorowanie wykonania umowy powinno wiązać się z ustanowieniem wspólnego komitetu UE-Indie ds. podrabiania (jak to ma miejsce w przypadku Chin) <sup>(13)</sup>.

7.3 Mając na uwadze zaangażowanie Indii w rozpoczęty w czerwcu 2007 r. z udziałem państw G8 oraz pięciu gospodarek wschodzących proces z Heiligendamm, służący ustanowieniu zorganizowanego dialogu na temat wspierania innowacji i ochrony praw własności intelektualnej, społeczeństwo obywatelskie powinno uwzględnić w negocjacjach dwustronnych następstwa wspomnianego procesu.

## 8. Reguły pochodzenia

8.1 Należy zezwolić na kumulację pochodzenia między partnerami UE, którzy są stronami umów o wolnym handlu, zaś reguły pochodzenia powinny zostać zharmonizowane, by ułatwić handel z tymi partnerami. Brak kumulacji oraz różnice reguł pochodzenia między handlem wielostronnym („reguły niepreferencyjne”) a strefami wolnego handlu („reguły preferencyjne”) utrudniają podmiotom gospodarczym pełne korzystanie z niższych stawek wynikających z umów o wolnym handlu. Obecnie wielu europejskich importerów płaci pełną, niepreferencyjną stawkę celną zamiast niższej stawki wynikającej z umowy o wolnym handlu, aby uniknąć ewentualnych sankcji za akceptowanie wątpliwych świadectw pochodzenia. W takich przypadkach umowy o wolnym handlu nie spełniają swojej roli, którą jest rozszerzanie wymiany handlowej.

<sup>(13)</sup> Zob. też opinię przygotowywaną przez Claudio Cappelliniego (INT/390): „Różne środki polityczne, poza odpowiednim finansowaniem, o potencjalnym wpływie na wzrost i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw”.

## 9. Rynki zamówień publicznych, inwestycje i zasady konkurencji za granicą

9.1 Pomimo obaw dotyczących dauhańskiej agendy rozwoju oraz odpowiedniego momentu do ponownego zajęcia się kwestiami singapurskimi Komitet z zadowoleniem przyjmuje szczegółowe propozycje Komisji odnoszące się do otwarcia na inne kraje rynków zamówień publicznych — coraz częściej określanych jako rządowe — oraz zasad dotyczących inwestycji, konkurencji i pomocy państwa, biorąc pod uwagę restrykcyjne rozwiązania stosowane w tych dziedzinach przez wielu głównych partnerów handlowych UE. Jak wspomniano wcześniej, by zawieranie umów o wolnym handlu było celowe, muszą one wnosić wartość dodaną.

9.2 Komitet przyjmuje do wiadomości, że w ramach WTO działa grupa robocza ds. **zamówień rządowych**, która pozwala państwom o podobnych poglądach osiągać pod auspicjami WTO oparte na porozumieniu postępy w dziedzinie zamówień publicznych, umożliwiając w ten sposób utrzymanie tempa prac bez wywierania nacisku na inne państwa, by wychodziły poza to, co uważają za możliwe do wykonania lub z czym są w stanie sobie poradzić. Mogłoby to stanowić wzór postępowania w relacjach dwustronnych.

9.3 Zamówienia rządowe, jak wspomniano, „są dla eksporterów z UE obszarem znacznego, niewykorzystanego potencjału”. Są one szczególnie ważne dla eksporterów prowadzących działalność w wielu sektorach rynków wschodzących. Wzorując się na obowiązującej umowie o wolnym handlu między UE a Chile, EKES uznaje standardy uzgodnione w Porozumieniu w sprawie zamówień rządowych (GPA) z 1994 r. za minimum, do którego należy dążyć, przy czym UE oferuje pozostałym stronom pomoc techniczną oraz inne środki zwiększania możliwości, jeżeli będą one konieczne, by umożliwić im dostosowanie się do postanowień porozumienia. EKES zwraca uwagę, że Stany Zjednoczone starają się osiągnąć ten cel w prowadzonych przez siebie negocjacjach, i z zadowoleniem przyjmuje zapewnienia Komisji, że jest to także cel UE. EKES jest świadom trudności związanych z osiągnięciem tego celu, szczególnie w przypadku Indii, w których kompetencje w tej dziedzinie nie należą do rządu federalnego, lecz do stanów.

9.4 Także poprawa warunków **inwestowania** w państwach trzecich będzie istotna dla zapewnienia wzrostu zarówno w UE, jak i w państwach przyjmujących. Wielu, jeżeli nie większość, kluczowych partnerów handlowych UE utrzymuje wysoki poziom ochrony przed bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi poprzez dyskryminujące systemy, czy zasady wydawania zezwoleń przewidujące znaczne koszty administracyjne lub biurokratyczne, a ponadto zbyt wiele sektorów jest całkowicie lub częściowo niedostępnych dla europejskich inwestycji, zwłaszcza w sektorze usług (bankowych, finansowych, ubezpieczeniowych, prawnych, telekomunikacyjnych, usług z zakresu handlu detalicznego i transportu). Kluczowym punktem negocjacji będzie usunięcie zbędnych ograniczeń oraz zapewnienie pełnej przejrzystości negocjacji i rozpoczętego procesu oraz dopilnowanie, by wynikająca z nich procedura wydawania zezwoleń przez partnera będącego stroną umowy o wolnym handlu była sprawiedliwa, szybka i skuteczna. EKES zwraca uwagę, że model umowy o wolnym handlu stosowany w negocjacjach przez Stany Zjednoczone jest oparty na wszechstronnym podejściu, obejmującym ochronę inwestorów.

9.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie UE do włączenia pewnych przepisów dotyczących **konkurencji** do negocjacji w sprawie umów o wolnym handlu. Wiele przeszkód w ułatwianiu inwestycji i handlu wynika z braku odpowiednich przepisów dotyczących konkurencji w omawianych krajach, które utrudniają światowy handel i naruszają jego zasady, zaś przepływ inwestycji jest często utrudniony przez zakłócenia rynku spowodowane brakiem konkurencji (lub rażącym brakiem jej wdrożenia). Są to podstawowe problemy dobrego sprawowania rządów w wymiarze ogólnoswiatowym. W obu obowiązujących obecnie umowach — z Republiką Południowej Afryki i z Chile — przewidziano współpracę Komisji z lokalnym organem ds. konkurencji. Komisja powinna dążyć do włączenia tego rodzaju przepisów do umów o wolnym handlu, mimo że będzie to trudne do osiągnięcia (być może z wyjątkiem Korei Południowej).

9.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje również ponowne zwrócenie przez Komisję uwagi na **strategię dostępu do rynku** oraz zobowiązanie do skoncentrowania środków w państwach kluczowych i określenia jasnych priorytetów co do usuwania barier pozataryfowych i innych barier handlowych w państwach priorytetowych.

9.7 Komitet zwraca uwagę, że obecnie prowadzony jest aktywny przegląd **instrumentów ochrony handlu** w UE. Komitet jest zdania, że instrumenty obrony interesów handlowych powinny w dalszym ciągu odgrywać rolę ochronną, także w ramach umów dwustronnych (przeciwdziałanie dumpingowi, dotowaniu, środki zabezpieczające).

## 10. Ułatwienia w handlu

10.1 Czwarta kwestia singapurska stanowi nadal nieodłączną część agendy dauhańskiej. Uznaje się, że bliskie jest zawarcie porozumienia w sprawie projektu tekstu o ułatwieniach w handlu, sporządzonego przez WTO. Powinno ono posłużyć między innymi do ustanowienia podstawowych norm zarządzania granicami/służbami celnymi, mających zastosowanie do handlu na całym świecie, oraz do zmniejszenia ryzyka nieprzewidzianych interwencji rządowych. Tego rodzaju porozumienie powinno również obejmować przyspieszone i uproszczone procedury odpraw celnych/zwolnienia towarów, procedury dotyczące prawnych środków odwoławczych, publikowanie regulacji dotyczących handlu, minimalizację opłat i należności, a przede wszystkim ustanowienie punktu kompleksowej obsługi, czyli zdecydowane rozszerzenie stosowania technik teleinformatycznych w procedurach celnych. Powinno to pozwolić na wyeliminowanie znacznej części pokrywających się działań, kosztów i nakładów czasu, zwłaszcza w sytuacjach, gdy różne departamenty administracji rządowej wymagają praktycznie tych samych danych. Będzie to szczególnie istotny punkt negocjacji z Indiami. Według Banku Światowego<sup>(14)</sup> wywóz towarów z Indii przeciętnie trwa 10 dni (z Brazylii — 7), zaś przywóz do Indii — średnio 41 dni (do Brazylii — 24). EKES zwraca również uwagę na duże rozbieżności między członkami ASEAN-u, szczególnie między Singapurem a Tajlandią. EKES wzywa Komisję do podjęcia wszelkich starań, aby zagwarantować tego rodzaju porozumienie, nawet jeżeli szerzej zakrojone negocjacje w ramach dauhańskiej agendy rozwoju znajdują się w impasie. Powinno to z kolei doprowadzić do podwyższenia standardów w zakresie uproszczonych, skuteczniejszych i tańszych procedur granicznych i celnych.

(14) Bank Światowy, *Doing business 2007*; wrzesień 2006 r.

10.2 Największe korzyści z takiego porozumienia odniosłyby państwa pozbawione dostępu do morza, w których przejrzyste, skomputeryzowane procedury pomogłyby wyeliminować straty i opóźnienia podczas transportu towarów przez państwo trzecie na drodze do lub z portu.

10.3 Małe przedsiębiorstwa są najbardziej narażone na koszty obsługi celnej i często nie mają niezbędnej masy krytycznej (pod względem oszczędności skali, obrotów, sieci dystrybucji, bazy transportowej itp.), aby móc sprostać wysokim kosztom celnym wynikającym z opóźnień administracyjnych, korupcji i innych czynników, co prowadzi do utraty potencjalnych rynków. Unijne MŚP odniosłyby szczególne korzyści z umowy w sprawie ułatwień w handlu. W perspektywie krótkoterminowej MŚP mogłyby więcej zyskać na ambitnej umowie o ułatwieniach w handlu niż na zmniejszeniu stawek celnych.

10.4 Niezależnie od postępów w negocjacjach w ramach dauhańskiej agendy rozwoju Komitet oczekuje podczas negocjacji dotyczących umów o wolnym handlu takiego samego nacisku na ułatwienia w handlu jak na pozostałe trzy kwestie singapurskie.

10.5 Komitet zwraca uwagę na powodzenie prowadzonych przez Komisję programów pomocy technicznej w zakresie wymiany handlowej, które faktycznie zwiększyły możliwości spełnienia przez kraje rozwijające się warunków członkostwa w WTO oraz zaostrzonych wymogów dotyczących wywozu towarów i usług do UE oraz przyjmowania inwestycji z UE. Tego rodzaju programy mogą wymagać skorzystania z fachowej wiedzy technicznej innych organów międzynarodowych działających pod auspicjami ONZ (np. UNIDO, WIPO i ITC), co może dodatkowo wzmocnić pozycję UE i przyczynić się do nawiązania współpracy między instytucjami międzynarodowymi. Będzie to miało szczególne znaczenie dla pełniejszego zaangażowania najsłabiej rozwiniętych państw należących do ASEAN-u, a także dla postępu w Ameryce Łacińskiej.

## 11. Rola społeczeństwa obywatelskiego

11.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do zapewnienia większego poziomu monitorowania i przejrzystości negocjacji oraz do rozszerzenia i rozwoju współpracy ze społeczeństwem obywatelskim w krajach i regionach uczestniczących w negocjacjach. W dziedzinie monitorowania Komitet może odgrywać aktywną rolę ze względu na swoją strukturę. Dzięki swojemu doświadczeniu może określić rzeczywistych potencjalnych partnerów w państwach trzecich. Z kolei zaangażowanie partnerów pomoże wzmocnić ich rolę w kraju.

11.2 W przypadku negocjacji dotyczących umów o partnerstwie gospodarczym Komitet ma na mocy umowy z Kotonu uprawnienia do organizowania konsultacji i spotkań ze środowiskami społeczno-gospodarczymi w krajach AKP, przy czym w 2003 r. na wniosek ówczesnego komisarza ds. handlu, Pascala Lamy'ego, do uprawnień tych dołączono monitorowanie negocjacji. Przy aktywnym udziale negocjatorów KE zaowocowało to odbywającymi się dwa razy w roku posiedzeniami komitetu monitorującego ds. AKP-UE, organizowanymi raz lub dwa razy w roku seminariami regionalnymi oraz ogólnymi konferencjami w Brukseli z udziałem przedstawicieli wszystkich państw AKP. W wyniku konsultacji umowa o partnerstwie gospodarczym z regionem Karaibów zawiera rozdziały dotyczące spraw społecznych i ochrony środowiska naturalnego, a także utworzenia

w ramach społeczeństwa obywatelskiego komitetu doradczego odpowiedzialnego za monitorowanie wdrażania umowy o partnerstwie gospodarczym oraz kontrolę jej aspektów gospodarczych, społecznych i ekologicznych.

11.3 W odniesieniu do proponowanych umów o stowarzyszeniu z regionami Ameryki Środkowej i Andów w 1999 r. nawiązano regularne rozmowy z przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Ameryki Łacińskiej i Karaibów, przy czym piąte tego rodzaju posiedzenie jest planowane na kwiecień 2008 r. Rozmowy te zainicjowano, aby zapewnić wkład społeczeństwa obywatelskiego w odbywające się co dwa lata szczyty Unii i Ameryki Łacińskiej. Komitet utrzymuje również szerokie kontakty z Konsultacyjnym Forum Ekonomiczno-Społecznym Mercosuru, Andyjską Radą Konsultacyjną Pracowników, Andyjską Radą Konsultacyjną Przedsiębiorców oraz reprezentującym społeczeństwo obywatelskie Komitetem Konsultacyjnym Systemu Integracyjnego Ameryki Środkowej.

11.4 Komitet uczestniczy także w obradach okrągłych stołów UE-Indie oraz UE-Chiny, tworząc w obu delegację UE. Pierwszy z wymienionych okrągłych stołów został ustanowiony w 2001 r., drugi — w czerwcu 2007 r. Ich posiedzenia odbywają się w regularnych odstępach czasu, a wyniki ich prac zostały uznane podczas dorocznych szczytów. Komitet utrzymuje ponadto kontakty na szczeblu społeczeństwa obywatelskiego z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi Korei Południowej oraz Tajlandii za pośrednictwem Międzynarodowego Stowarzyszenia Rad Społeczno-Gospodarczych i Analogicznych Instytucji (AICESIS).

11.5 Komitet ma nadzieję współpracować przy organizowaniu na szczeblu regionalnym regularnych spotkań konsultacyjnych społeczeństwa obywatelskiego na temat negocjacji handlowych, wykorzystując swoje szerokie kontakty regionalne oraz zgromadzone doświadczenia w monitorowaniu negocjacji dotyczących umów o partnerstwie gospodarczym. Komitet proponuje organizowanie warsztatów lub innych regularnych spotkań służących zasięgnięciu opinii środowisk społeczno-gospodarczych w zainteresowanych krajach i regionach, w miarę możliwości za pomocą istniejących okrągłych stołów. Negocjatorzy z UE (i ich partnerzy z innych państw) będą zachęceni do informowania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w Europie i w państwach trzecich na temat stanu negocjacji oraz do zasięgnięcia ich opinii w tej sprawie. Co więcej, Komitet

mógłby uzupełnić działalność Komisji, ułatwiając udział przedstawicieli z Europy i państw trzecich w związku z prowadzoną oceną skutków w kontekście zrównoważonego rozwoju oraz zapewniając bezpośredni dostęp elektroniczny do wszystkich swoich kontaktów w społeczeństwie obywatelskim w odpowiednich krajach i regionach.

11.6 Komitet powinien zwracać uwagę na organy i procedury wykorzystywane do monitorowania drażliwych problemów zrównoważonego rozwoju. Komitet jest zdania, że regularne rozmowy dwustronne powinny odbywać się z wykorzystaniem zaleceń wynikających z różnych obowiązujących mechanizmów w ramach 27 międzynarodowych konwencji wspomnianych w pkt. 5.8 powyżej, przede wszystkim poprzez uwzględnienie uwag społeczeństwa obywatelskiego lub ocenę ratingów niefinansowych poszczególnych państw, przygotowanych przez Bank Światowy lub agencje ratingowe. Społeczeństwo obywatelskie musi również przeprowadzić wstępną ocenę różnych omawianych mechanizmów kontrolnych.

11.7 W przypadku Korei Komitet zaleca wykorzystanie okresowych raportów OECD, przede wszystkim ze względu na moratorium uzgodnione z partnerami społecznymi do 2010 r.

11.8 Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw, rozumiana jako wyraz zrównoważonego rozwoju na poziomie przedsiębiorstwa, może na zasadach dobrowolności przyczynić się do realizacji zobowiązań społecznych i ekologicznych zawartych w nowych umowach handlowych. Podstawą tego podejścia będzie przede wszystkim pięćdziesiąt międzynarodowych umów ramowych, które były już przedmiotem negocjacji wśród dużych przedsiębiorstw w większości pochodzenia europejskiego. Umowy te stanowią element starań o zapewnienie godnej pracy, dostarczając wzoru zrównoważonego dialogu społecznego w oddziałach przedsiębiorstw znajdujących się w krajach partnerskich, a także stanowią zachętę dla miejscowej, wykwalifikowanej siły roboczej. Przyjęcie zobowiązań w ramach społecznej odpowiedzialności przez duże przedsiębiorstwa wielonarodowe lub ich oddziały w sektorze produkcji stanowi także czynnik pobudzający dla całego łańcucha wartości (dostawców i podwykonawców) zwłaszcza w dużych gospodarkach wschodzących, takich jak Chiny. Komitet zaleca wpisanie do zakresu prac komitetów monitorujących umowy handlowe kwestii znakowania produktów ekologicznych i społecznie odpowiedzialnych w celu zapewnienia konsumentom informacji wysokiej jakości oraz spełnienia warunków identyfikowalności.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji:  
„Partnerski proces komunikowania na temat Europy”**

COM(2007) 568 i załącznik COM(2007) 569

(2008/C 211/22)

Dnia 3 października 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji: „Partnerski proces komunikowania na temat Europy”*

Zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył na sprawozdawcę generalnego Jillian VAN TURNHOUT.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 92 do 12 — 26 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet ponownie zwraca się do Komisji, by niezwłocznie zajęła się problemem braku podstaw prawnych dla prowadzenia polityki komunikacyjnej. Jednakże uznając istnienie przeszkód prawnych i politycznych, Komitet nie sprzeciwia się zawarciu porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Radą, Parlamentem Europejskim i Komisją. Komitet będzie w miarę możliwości realizował cele określone w takim porozumieniu.

1.2 Komitet powtórnie zwraca uwagę na dwojaki problem w zakresie finansowania, a mianowicie brak środków oraz skomplikowane procedury biurokratyczne związane z ich wydatkowaniem. Komitet wzywa Komisję do uproszczenia procedur udzielania dotacji oraz do uwzględnienia w kolejnych umowach ramowych (dotyczących np. usług audiowizualnych, służb Europe by Satellite (EbS) i badania opinii publicznej) ciał doradczych, takich jak EKES.

1.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje koncepcję partnerskiego procesu komunikowania w sposób jednolity i zintegrowany, poprzez zwiększenie roli obywateli europejskich i tworzenie europejskiej sfery publicznej. Aby dotrzeć do obywateli, potrzebny jest (i) jasny, nieskomplikowany i atrakcyjny przekaz; jasna wizja, którą obywatele mogą przyjąć jako własną, a także (ii) odpowiedni kształt i odpowiednie instrumenty komunikacji. Ustanowienie rocznego programu działań, uwzględniającego wybrane priorytety komunikacyjne UE, może przyczynić się do realizacji tego celu. Przy odpowiednich zasobach, EKES wyraża wolę i gotowość do współpracy z innymi instytucjami w tym zakresie, uznając, że UE nie ogranicza się jedynie do Brukseli, lecz musi ona zacząć działać na szczeblu lokalnym.

1.4 EKES przykłada dużą wagę do swojej reprezentacji w międzyinstytucjonalnej grupie ds. informacji. Sporządzony po białej księdze załącznik do protokołu o współpracy pomiędzy Komisją Europejską a Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, podpisany 31 maja 2007 r., stanowi dla Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Domów Europejskich w poszczególnych państwach członkowskich znakomitą podstawę aktywnego zaangażowania 344 członków EKES-u w działania na szczeblu krajowym i regionalnym. Komitet zachęca Komisję, aby komunikując się ze społeczeństwem obywatelskim, uznawała rolę Komitetu jako pośrednika między instytucjami UE

a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Komitet dostrzega także znaczenie aktywnego zaangażowania swoich członków w tworzenie proponowanych internetowych pilotażowych sieci informacyjnych. Komitet z przyjemnością będzie przeprowadzał szkolenia i utrzymywał kontakty z zaproponowanymi punktami kontaktowymi ds. społeczeństwa obywatelskiego w departamentach Komisji i w innych właściwych sieciach, takich jak punkty kontaktowe EKES-u, reprezentacje WE czy punkty informacyjne Europe Direct. Komitet zachęca Komisję do przyjrzenia się możliwościom zwiększenia wsparcia dla sieci, w tym dla Europe Direct i Team Europe Speakers.

## 2. Uzasadnienie

2.1 Komunikat Komisji Europejskiej: „Partnerski proces komunikowania na temat Europy” (COM(2007) 568) został przyjęty 3 października 2007 r. Był on czwartym dokumentem przyjętym przez Komisję Europejską w sprawie komunikacji. Pozostałe trzy były: (i) „Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej” (COM(2006) 35 wersja ostateczna), przyjęta 1 lutego 2006 r.; (ii) „Plan działań Komisji Europejskiej mający na celu poprawę jakości informacji na temat Europy” (SEC(2005) 985 wersja ostateczna), przyjęty 20 lipca 2005 r.; oraz (iii) komunikat „Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty” (COM(2005) 494 wersja ostateczna), przyjęty 13 października 2005 r.

2.2 „Partnerski proces komunikowania na temat Europy” podkreśla zasadnicze znaczenie międzyinstytucjonalnej współpracy w informowaniu o kwestiach dotyczących spraw UE i określa warunki niezbędne do opracowania efektywnej polityki komunikacyjnej w oparciu o partnerstwo pomiędzy kluczowymi podmiotami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi na każdym szczeblu. Tego samego dnia Komisja przyjęła także — jak zostało to określone w pkt 1.2 i zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej — wniosek „Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie partnerskiego procesu komunikowania na temat Europy” (COM 2007/569). Celem było zwiększenie zaangażowania wszystkich instytucji UE w realizację co roku szeregu priorytetów UE we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi. Uznając autonomię i specyficzne kompetencje

poszczególnych instytucji UE, porozumienie międzyinstytucjonalne podkreśla konieczność i wartość dodaną lepszej koordynacji w zakresie informowania o kwestiach dotyczących UE. W tym celu porozumienie międzyinstytucjonalne zapewnia również spójne podstawy działania. Biorąc pod uwagę szczególne znaczenie roku 2008 dla procesu ratyfikacji traktatu reformującego z Lizbony w państwach członkowskich, a także w kontekście przygotowań do wyborów europejskich w 2009 r., Komisja wezwała Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny do przedstawienia swojego stanowiska w sprawie komunikatu.

2.3 Ze swojej strony, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął niedawno trzy opinie w sprawie komunikacji: pierwsza z nich to skierowana do Parlamentu Europejskiego opinia w sprawie: „Okres refleksji: struktura, zagadnienia i ramy oceny debaty nad Unią Europejską” (CESE 1249/2005<sup>(1)</sup>), przyjęta 26 października 2005 r., druga zaś to opinia dotycząca komunikatu Komisji w sprawie „planu D” (CESE 1499/2005<sup>(2)</sup>), przyjęta 14 grudnia 2005 r. Obie opinie zawierają szereg zaleceń operacyjnych. Trzecia opinia na temat białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej (CESE 972-2006<sup>(3)</sup>) została przyjęta 6 lipca 2006 r. Wzywa się w niej Komisję do zajęcia się problemem braku podstaw prawnych dla prowadzenia polityki komunikacyjnej oraz wspiera intensywniejszą współpracę międzyinstytucjonalną, która kładzie nacisk na podejście zdecentralizowane.

2.4 Niniejsza opinia w sprawie komunikatu Komisji: „Partnerski proces komunikowania na temat Europy” nie powinna zatem obejmować zagadnień, którymi Komitet zajął się już w przeszłości i którymi nadal się zajmuje. Powinna ona być raczej próbą odniesienia się do trzech podstawowych kwestii podniesionych w komunikacie, a mianowicie:

- zwiększenia roli obywateli,
- tworzenia europejskiej sfery publicznej, oraz
- zacieśnienia partnerstwa (włączając w to wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie komunikowania).

2.5 Oprócz trzech opinii Komitetu przywołanych powyżej i komunikatu Komisji w sprawie partnerskiego procesu komunikowania na temat Europy, niniejsza opinia została przygotowana w oparciu o kilka dodatkowych źródeł, a mianowicie:

- podsumowanie wyników debat przeprowadzonych podczas sesji plenarnych EKES-u od czerwca 2005 r.;
- podsumowanie rezultatów różnych dyskusji przeprowadzonych w ramach Zespołu ds. Komunikacji;
- rezolucję Komitetu w sprawie: „Wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 21–22 czerwca 2007 r. — plan działania dotyczący procesu konstytucyjnego”, przyjętą 30 maja 2007 r. (CESE 640/2007);
- zalecenia wynikające z rzymskiej deklaracji młodzieży z 25 marca 2007 r., upamiętniającej 50. rocznicę podpisania traktatu rzymskiego;

- udział Komitetu w sześciu projektach planu D współfinansowanych przez Komisję;
- wnioski z konferencji zainteresowanych stron EKES-u „Wasza Europa — Wasze zdanie”, zorganizowanej 18 października 2007 r. w Dublinie; oraz
- wnioski z seminarium rzeczników prasowych EKES-u: „Komunikowanie na temat Europy: jaką rolę chce odgrywać społeczeństwo obywatelskie?”, zorganizowanego 12 listopada 2007 r. w Brukseli.

2.6 Niniejsza opinia w sprawie komunikatu „Partnerski proces komunikowania na temat Europy” dzieli się na trzy części, odzwierciedlające trzy zagadnienia zidentyfikowane w dokumencie Komisji, i ogranicza do poruszenia w każdej z tych części tylko kilku kwestii o zasadniczym znaczeniu.

### 3. Uwagi ogólne

#### 3.1 Zwiększenie roli obywateli

3.1.1 W specyficznej dziedzinie, jaką jest komunikowanie na temat Europy, istotną rolę odgrywa społeczeństwo obywatelskie. Jednym z celów odnowionego planu D jest zaangażowanie w rozwój Unii Europejskiej wielu partnerów, w tym organizacji pozarządowych, stowarzyszeń zawodowych i coraz większej liczby przedsiębiorstw, które chcą dowiedzieć się czegoś więcej na temat Europy, jej polityki, programów i procesów. EKES popiera zawarte w rzymskiej deklaracji młodzieży wezwanie UE do zagwarantowania większych środków na finansowanie organizacji pozarządowych jako podstawowych podmiotów zajmujących się kształceniem nieformalnym i wspierających aktywne postawy obywatelskie, prawa człowieka oraz demokrację.

3.1.2 Komitet w pełni popiera wielojęzyczne podejście do komunikacji. Informacje przekazywane będą nie tylko w odpowiedniej liczbie języków, ale także językiem prostym. Zostało to wyraźnie ustalone podczas debaty, która miała miejsce na seminarium rzeczników prasowych EKES-u w listopadzie 2007 r.

3.1.3 EKES wielokrotnie stwierdzał, że UE to nie tylko Bruksela, dlatego też zawsze wspierał wymiar lokalny. Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, aby ustanowić punkty kontaktowe EKES-u we wszystkich reprezentacjach WE. Jest to logiczne następstwo podpisania załącznika do protokołu w sprawie współpracy pomiędzy obiema instytucjami. Załącznik ten będzie stanowił podstawę stałego rozwoju współpracy międzyinstytucjonalnej. EKES liczy 344 członków, we wszystkich 27 państwach członkowskich UE. Członkowie ci działają w różnych organizacjach krajowych reprezentowanych w ramach trzech grup Komitetu. Posiadają oni wiedzę dotyczącą zagadnień krajowych i regionalnych, a ponadto perspektywę ogólnoeuropejską, wynikającą z ich pracy w Komitecie. Reprezentacje WE i biura informacyjne Parlamentu Europejskiego powinny korzystać z tych cennych zasobów. Interesującym pierwszym wyzwaniem byłoby podjęcie przez punkty kontaktowe we współpracy z członkami EKES-u inicjatyw mających na celu uczczenie w maju 2008 r. 50. rocznicy utworzenia EKES-u.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 28 z 3.2.2006, str. 42–46.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 65 z 17.3.2006, str. 92–93.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 309 z 16.12.2006, str. 115–119.

3.1.4 W tym kontekście istotny element stanowią liczne, działające na terenie całej Europy sieci. Mogłyby one odegrać istotną rolę w komunikowaniu na temat Europy na szczeblu lokalnym. Przykładowo, punkty Europe Direct powinny informować społeczeństwo o strategiach europejskich, współpracując ze wszystkimi instytucjami UE. EKES gotowy jest dzielić się swoją wiedzą w ramach takich sieci, dostarczając odpowiednich materiałów informacyjnych, a w razie potrzeby organizując szkolenia. Komisja powinna przyrzeć się dość ograniczonemu wsparciu finansowemu dla tych sieci. Przy większych zasobach i bardziej zróżnicowanym podejściu ze strony Komisji, mogłyby one znacznie skuteczniej promować koncepcję wymiaru lokalnego. Co więcej, Komisja i Parlament Europejski powinny rozważyć, w jaki sposób uwzględnić w działaniach na rzecz komunikacji agencje europejskie rozsiane po całej Europie. Ponadto, EKES wie z doświadczenia, że inicjatywy w dziedzinie kultury wzbudzają zainteresowanie obywateli i stanowią ważne narzędzie promowania idei europejskich.

3.1.5 Konsultacje Komisji w sprawie białej księgi wykazały, że podmioty społeczeństwa obywatelskiego zdecydowanie domagają się większego udziału w procesie europejskim. EKES pragnie podkreślić znaczenie wniosków ze swojego seminarium dla rzeczników prasowych, które miało miejsce w listopadzie 2007 r. w Brukseli i wzywa do korzystania podczas konsultacji z istniejących już struktur i sieci, a nie rozpoczynania działań za każdym razem od nowa. Reprezentując zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, EKES odgrywa bardzo ważną rolę w tym zakresie, co powinno zostać uznane przez inne instytucje Unii Europejskiej.

3.1.6 EKES zgadza się z Komisją, że kształcenie i szkolenie w zakresie aktywnego obywatelstwa jest zadaniem państw członkowskich. Komitet zwraca uwagę na fakt, że prawa i obowiązki obywateli europejskich zostały uwzględnione jedynie w programach nauczania niecałej połowy państw członkowskich. Dublińskie forum młodzieży, zorganizowane przez EKES w październiku 2007 r., potwierdziło, że obywatele będą aktywnie uczestniczyć w dyskusjach dotyczących spraw europejskich, jeżeli zapewni się im taką możliwość. Istotny element stanowi w tym wypadku kształcenie oraz uwzględnianie tematyki UE w programach nauczania. Uczestnicy seminarium wezwali organy UE do zapewnienia młodzieży większego udziału w procesie podejmowania decyzji. Całkowicie możliwe jest promowanie przez UE lepszej jakości wolontariatu i programów wymiany, bez utraty tożsamości narodowej. EKES wzywa do podjęcia konkretnych inicjatyw w tym zakresie.

3.1.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy, takie jak „Dzień Wiosny w Europie” czy „Powrót do szkoły”. EKES zachęca Komisję do przyjrzenia się sposobom lepszego zaangażowania w te działania istniejących sieci lokalnych i regionalnych. Należy przy tym uwzględnić wszystkie szczeble nauczania, włącznie z podstawowym.

## 3.2 Tworzenie europejskiej sfery publicznej

3.2.1 Komisja podkreśla znaczenie osiągnięcia celów swoich strategii jako najlepszego sposobu zapewnienia wsparcia społeczeństwa dla projektu europejskiego. Brak dostatecznej komuni-

kacji w związku z ratyfikacją traktatu reformującego z Lizbony wydaje się być sprzeczny z koncepcją europejskiej sfery publicznej. W swojej rezolucji z maja 2007 r., skierowanej do Rady Europejskiej z czerwca 2007 r., EKES domagał się uznania znaczenia demokracji uczestniczącej, w szczególności poprzez nałożenie na instytucje europejskie obowiązku prowadzenia przejrzystego i stałego dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i obywatelami UE.

3.2.2 EKES podziela cel Komisji i Parlamentu Europejskiego, którym jest zwiększenie frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Rezultaty w tym zakresie mogłyby być spotęgowane poprzez wdrożenie propozycji wysuniętych przez Komisję w zakresie ustanowienia uzgodnionych wspólnych priorytetów komunikacyjnych. EKES gotowy jest prowadzić prace nad takimi wspólnymi celami. UE potrzebuje rzeczywistego projektu i przekazu, z którym mogłyby się identyfikować obywatele. Jakikolwiek cel dla Europy powinien również uwzględniać wymiar społeczny i kwestię zatrudnienia, a Komitet jest tu najlepszym partnerem do współpracy. Właściwa komunikacja musi w każdym przypadku opierać się na jasnym i dokładnie określonym planie, a ponadto powinna wносить wartość w życie obywateli europejskich. Na mniejszą skalę, Komisja powinna zaprosić członków EKES-u do udziału w jej inicjatywach dotyczących internetowych pilotażowych sieci informacyjnych.

3.2.3 Media audiowizualne stanowią najsukcesowniej instrument komunikacji i większe instytucje, takie jak Komisja Europejska i Parlament Europejski, mają do niego dostęp. Bez wątplenia, umowy zawierane z podmiotami oferującymi usługi w ramach EbS lub przez internet zagwarantują niezależność poszczególnych nadawców. Zachęca się Komisję, by podczas sporządzania takich umów rozważyła, w jaki sposób umożliwić dostęp również innym instytucjom i organom UE w celu zapewnienia wyważonej komunikacji, pamiętając jednocześnie, że procesy administracyjne związane z zawieraniem umów są uciążliwe dla ciał doradczych i innych organów UE. Komisja mogłaby również zadbać o zapewnienie odpowiedniej synergii. Może to również dotyczyć wskazania obszarów, w których należy przeprowadzić badanie opinii publicznej.

## 3.3 Zacieśnianie partnerstwa

3.3.1 EKES w pełni popiera partnerstwo promowane przez Komisję Europejską. Obejmuje to nie tylko instytucje UE, ale także państwa członkowskie oraz polityków i decydentów krajowych i regionalnych, którzy powinni przejąć odpowiedzialność za własne decyzje dotyczące spraw UE. EKES z zadowoleniem przyjmuje współpracę z krajowymi dyrektorami ds. komunikowania i wzywa do wzmocnienia synergii z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i ich zasobami komunikacyjnymi. Komitet posiada tego rodzaju platformę w postaci sieci swoich rzeczników prasowych. Należy także zwrócić uwagę, że w większości państw członkowskich UE działają krajowe rady społeczno-gospodarcze, a członkowie EKES-u utrzymują dobre stosunki ze swoimi organizacjami w państwach członkowskich. Jest to mocna sieć, dzięki której EKES może być istotnym partnerem innych instytucji.

3.3.2 Komitet jest w pełni zaangażowany w prace międzyinstytucjonalnej grupy ds. informacji, w której odgrywa rolę obserwatora. EKES pragnie podkreślić znaczenie odpowiedniego przygotowania się na poziomie technicznym do takich posiedzeń. Komitet ma również praktyczne trudności z udziałem, ponieważ posiedzenia grupy organizowane są zawsze w Strasburgu w tym samym czasie, co posiedzenia Prezydium i sesje plenarne EKES-u w Brukseli. EKES chciałby, aby terminy posiedzeń grupy zostały zmienione tak, aby umożliwić Komitetowi udział w nich na możliwie najwyższym szczeblu. EKES z zadowoleniem przyjmuje także politykę „otwartych drzwi” grupy roboczej Rady ds. informacji i wyraża nadzieję, że te „drzwi” pozostaną otwarte, umożliwiając mu udział w formułowaniu polityki komunikacyjnej UE.

3.3.3 Choć EKES w swoich wcześniejszych wypowiedziach promował ustanowienie odpowiednich podstaw prawnych dla prowadzenia polityki komunikacyjnej, bierze on pod uwagę wnioski dotyczący zawarcie porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą w sprawie komunikowania. Komitet ze swej strony kontynuuje proces aktualizacji i realizacji własnego strategicznego planu komunikacji. Obejmuje to poddawanie stałemu przeglądowi posiadanych narzędzi komunikacyjnych i ich stosowania oraz badanie możliwości wykorzystania metod innowacyjnych.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

W swoich priorytetach komunikacyjnych EKES uwzględnia cele komunikacyjne przedstawione przez Komisję. Komitet wzywa, by cele te były jasne, precyzyjne i dotyczyły kwestii istotnych dla obywateli, a ich liczba była ograniczona.

3.3.4 EKES popiera dotacje udzielane w ramach inicjatywy planu D i nadal podkreśla znaczenie przejrzystych i mniej biurokratycznych procedur administracyjnych, umożliwiających wszystkim organizacjom społeczeństwa obywatelskiego udział w poszczególnych projektach. Komitet z zainteresowaniem oczekuje, zgodnie z zapowiedzą Komisji, dalszych działań w ramach planu D, określanych mianem „Dyskusji o Europie”.

#### 4. Odwołanie się do wcześniejszych zaleceń Komitetu

4.1 Komitet odwołuje się do swoich wcześniejszych zaleceń skierowanych do Komisji (w obszarze komunikacji), a w szczególności zaleceń zawartych w załączniku do opinii z października 2005 r. w sprawie: „Okres refleksji: struktura, zagadnienia i ramy oceny debaty nad Unią Europejską” (CESE 1249/2005), jak również w swojej opinii z grudnia 2005 r. w sprawie: „Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty” (CESE 1499/2005) i w opinii z lipca 2006 r. na temat Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej (CESE 972/2006).

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

---