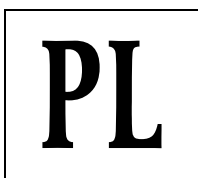




<u>Powiadomienie nr</u>	<u>Spis treści</u>	<u>Strona</u>
III Akty przygotowawcze		
EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY		
<b>446. sesja plenarna w dniach 9 i 10 lipca 2008 r.</b>		
2009/C 27/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów napędzanych wodorem zmieniającego dyrektywę 2007/46/WE COM(2007) 593 wersja ostateczna — 2007/0214 (COD)	1
2009/C 27/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie różnych środków politycznych, poza odpowiednim finansowaniem, o potencjalnym wpływie na wzrost i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw .....	7
2009/C 27/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej” COM(2007) 621 wersja ostateczna .....	12
2009/C 27/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej książki dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE COM(2007) 807 wersja ostateczna .....	18
2009/C 27/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Przemiany w sektorze budownictwa w Europie” .....	22
2009/C 27/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju sektora usług dla przedsiębiorstw w Europie .....	26
2009/C 27/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego produktów kosmetycznych (przekształcenie) COM(2008) 49 wersja ostateczna — 2008/0035 (COD) .....	34
2009/C 27/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/82/WE i dyrektywę 2001/83/WE odnośnie do zmian warunków pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych COM(2008) 123 wersja ostateczna — 2008/0045 (COD) .....	39

<u>Powiadomienie nr</u>	Spis treści (ciąg dalszy)	Strona
2009/C 27/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do prostych zbiorników ciśnieniowych (wersja ujednolicona) COM(2008) 202 wersja ostateczna — 2008/0076 COD .....	41
2009/C 27/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku sieci kolejowej nadającej pierwszeństwo przewozom towarowym” COM(2007) 608 wersja ostateczna .....	41
2009/C 27/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: Komunikat w sprawie europejskiej polityki portowej COM(2007) 616 wersja ostateczna .....	45
2009/C 27/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Transport drogowy — czas pracy kierowców pracujących na własny rachunek” .....	49
2009/C 27/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (plan EPSTE) – Droga do niskoemisyjnych technologii przyszłości” COM(2007) 723 wersja ostateczna .....	53
2009/C 27/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie związków między zmianami klimatycznymi a rolnictwem w Europie .....	59
2009/C 27/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych COM(2008) 16 wersja ostateczna — 2008/0013 COD .....	66
2009/C 27/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie starań podejmowanych przez państwa członkowskie zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych COM(2008) 17 wersja ostateczna — 2008/0014 (COD) .....	71
2009/C 27/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywy Rady 85/337/EWG, 96/61/WE, dyrektywy 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 COM(2008) 18 wersja ostateczna — 2008/0015 (COD) .....	75
2009/C 27/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do art. 6 ust. 2 dotyczącego wprowadzania baterii i akumulatorów do obrotu COM(2008)211 — 2008/0081 (COD) .....	81
2009/C 27/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemysłu wydobywczego surowców nieenergetycznych w Europie .....	82
2009/C 27/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja mniejszości — Romowie” .....	88
2009/C 27/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Elementy struktury, organizacji i funkcjonowania platformy na rzecz większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w promowanie na szczeblu wspólnotowym polityki integracji obywateli państw trzecich” .....	95
2009/C 27/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej .....	99



2009/C 27/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji COM(2007) 637 wersja ostateczna — 2007/0228 (CNS)	108
2009/C 27/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim COM(2007) 638 wersja ostateczna — 2007/0229 (CNS)	114
2009/C 27/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej Europejskiego Roku Twórczości i Innowacji 2009 COM(2008) 159 wersja ostateczna — 2008/0064 (COD)	119
2009/C 27/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ścisła integracja rynku wewnętrznego kluczowym czynnikiem spójności i wzrostu na wyspach”	123
2009/C 27/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Przyczyny różnicy między inflacją postrzeganą a inflacją rzeczywistą”	129
2009/C 27/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w programach pomocy przedakcesyjnej UE dla Republiki Albanii	140
2009/C 27/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Tworzenie sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego”	144
2009/C 27/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Jak pogodzić wymiar krajowy i europejski w komunikowaniu o Europie?”	152

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 446. SESJA PLENARNA W DNIACH 9 I 10 LIPCA 2008 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów napędzanych wodorem zmieniającego dyrektywę 2007/46/WE**

COM(2007) 593 wersja ostateczna — 2007/0214 (COD)

(2009/C 27/01)

Dnia 14 listopada 2007 r., działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu pojazdów napędzanych wodorem zmieniającego dyrektywę 2007/46/WE*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 117 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES zgadza się z treścią proponowanego rozporządzenia (COM (2007) 593 wersja ostateczna) i wyraża zadowolenie z przyjęcia na szczeblu Wspólnoty zharmonizowanych standardów w zakresie homologacji typu pojazdów napędzanych wodorem. Popiera decyzję o obowiązywaniu jednolitej wspólnotowej procedury we wszystkich państwach członkowskich, ponieważ jest to prostsze i znacznie mniej uciążliwe niż 27 różnych systemów homologacji typu, które z pewnością utworzyłyby drogę zakłóceniom konkurencji i fragmentacji na rynku wewnętrznym.

1.2 Znaczenie tego środka jest jasne: pomimo oczekiwań dotyczących znacznego wzrostu sprzedaży pojazdów napędzanych wodorem brak jest homologacji typu tych pojazdów na szczeblu krajowym lub europejskim. Pojedyncze państwa członkowskie przyjęły tymczasowe przepisy, ale różnią się one znacznie między sobą.

1.3 EKES uważa, że należałoby jak najszybciej przyjąć rozporządzenie, ponieważ wydaje się, że powinno ono zapewnić określone ramy odniesienia dla firm działających w tym sektorze i w ten sposób otworzy drogę poważnym inwestycjom koniecznym dla opracowywania technologii związanych z wodorem. EKES poparł ten strategiczny wybór w swoich niedawnych opiniach na ten temat, stwierdzając, że pomimo

nadal istniejących ograniczeń technologie wodorowe stanowią wyzwanie na przyszłość.

1.4 Ustanowienie wspólnotowych standardów w zakresie harmonizacji stanowi również ważny element gwarantujący bezpieczeństwo użytkownikom. Budowanie ich zaufania jest zasadniczą sprawą w świetle przewidywanego zwiększenia wykorzystania tej technologii. Zgodnie z prognozami Komisji liczba pojazdów napędzanych wodorem powinna do roku 2020 docelowo wynieść milion.

1.5 Dla potwierdzenia, że cel ten jest właściwy i możliwy do osiągnięcia można przytoczyć ważny przykład Nowego Jorku, gdzie jeździ coraz więcej taksówek o napędzie hybrydowym. W mieście tym pozytywna polityka miejska pozwala połączyć ochronę środowiska ze stosowaniem zasad rynkowych, wykazując w praktyce, że za próbami stwarzania sztucznych przeszkód w rozwoju tej technologii kryje się często obrona istniejących interesów.

1.6 Realizacja tego celu jest niezwykle istotna, ponieważ tylko dzięki zdecydowanym działaniom na rzecz zastępowania paliw kopalnych można będzie utrzymać unijne strategie w zakresie zrównoważonego rozwoju i walki ze zmianami klimatu. Ten cel można osiągnąć dzięki stopniowemu przechodzeniu do stosowania wodoru, biopaliw drugiej generacji i innych paliw odnawialnych.



1.7 Aby zapewnić tej długofalowej strategii tak potrzebne wsparcie, konieczne będą konkretne zobowiązania w dziedzinie badań technologicznych. EKES apeluje zatem o realizację docelowych programów badawczych, poczynając od szybkiego zatwierdzenia rozporządzenia proponowanego w COM(2007) 571, które przewiduje utworzenie Wspólnej Inicjatywy Technologicznej (WIT) dzięki ustanowieniu wspólnego przedsięwzięcia na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych<sup>(1)</sup>. Komitet popiera i chętnie widzi programy badawcze mające na celu znalezienie nowych sposobów produkcji oraz wykorzystania wodoru i przyłącza się do skierowanych do Rady i Parlamentu apeli ze strony przedsiębiorców i organów badawczych działających w sektorze technologii wodorowych o przyspieszenie zatwierdzenia koniecznych wniosków.

1.8 EKES apeluje do Komisji, aby już teraz rozpoczęła prace nad zbadaniem kwestii zasięgu sieci dystrybucji, ponieważ bezpieczne i wydajne składowanie oraz odpowiednie systemy dystrybucji stanowią zasadniczy element rozpowszechniania pojazdów napędzanych mieszankami gazów.

1.9 Początkowo działania powinny skupić się na wspieraniu rozwoju dystrybucji we Wspólnocie LPG i metanu, ponieważ w niektórych krajach występuje ona rzadko lub jej brak, a przecież stwarza nadzieję na najszybsze i realne zmniejszenie zależności od paliw zawierających węgiel. Ten pierwszy etap działań na rzecz nowszych, bezpieczniejszych i wydajniejszych technologii w dziedzinie przechowywania i dystrybucji powinien w najbliższej przyszłości ułatwić przejście do fazy pośredniej, obejmującej dystrybucję mieszanki gazu i wodoru, po której nastąpi ostateczne przejście do dystrybucji wodoru.

1.10 EKES uważa, że należy podjąć kroki w celu przywrócenia zaufania przyszłych użytkowników i rozwiania wątpliwości, które nadal budzi kwestia wykorzystania wodoru. Należy zaplanować powszechne programy informacyjne, zawierające jasno sformułowane i umotywowane przesłanie, mające zapewnić społeczeństwo, że ta technologia już osiągnęła aktualny poziom bezpieczeństwa pojazdów konwencjonalnych.

1.11 EKES zgadza się, że najważniejszym instrumentem prawnym, który można zastosować jest rozporządzenie, ponieważ stwarza ono równe szanse producentom tego sektora, dzięki zapewnieniu, że zawarte w nim standardy będą wdrażane jednocześnie w państwach członkowskich.

1.12 EKES pochwala propozycję przygotowania i wdrożenia podstawowych standardów w drodze procedury komitetowej. Wyraża także zadowolenie z ustaleń dotyczących wprowadzenia okresu przejściowego celem pełnego zastosowania wszystkich standardów; wzięwszy pod uwagę, że ich zastosowanie będzie wymagało od producentów przeprowadzenia dość złożonych działań.

1.13 EKES wyraża poparcie dla obecności Europy w Globalnej Grupie Koordynacyjnej (GCG), dążącej do ustanowienia standardów homologacji na szczeblu światowym GTR (Global Technical Regulation) oraz uważa zaangażowanie Europy za ważne. Jednak chciałby także podkreślić, że dążenie

do światowego porozumienia nie może stanowić przeszkody dla europejskiego procesu legislacyjnego. Posiadanie własnego instrumentu legislacyjnego i doświadczenia w stosowaniu standardów wspólnotowych umocni obecność Europy we wszystkich światowych organach oraz zagwarantuje, że podczas tworzenia regulacji międzynarodowych w dziedzinie pojazdów napędzanych wodorem nie zostanie wzięty pod uwagę wyłącznie jeden istniejący obecnie punkt odniesienia (Japonia).

1.14 Doświadczenia zebrane w związku z istnieniem przepisów na szczeblu wspólnotowym oraz istotne wyniki osiągnięte dzięki konkretnemu i trwałemu zaangażowaniu w badania technologiczne, mogą pomóc w zwiększeniu konkurencyjności przedsiębiorstw już działających w sektorze motoryzacyjnym, wzięwszy pod uwagę, że poważne udziały w przyszłym rynku dotyczą nowych technologii i paliw.

1.15 Zdaniem EKES wszystko to wymaga odważnych i szybkich decyzji oraz dalekowzrocznej wizji strategicznej, skupiającej się na przyszłościowym scenariuszu, w którym, w odpowiednim czasie, technologie wodorowe będą miały do spełnienia poważną i decydującą rolę.

1.16 EKES wzywa Komisję do przemyślenia ponownie propozycji „oznakowania” samochodów napędzanych wodorem, co mogłoby zostać uznane jako rodzaj napiętnowania wskazującego, że są one „niebezpieczne”, podczas gdy testy bezpieczeństwa dały takie same wyniki, jak testy samochodów na inne paliwa. EKES uważa, że zamiast tego typu oznakowania właściwsze byłoby oznaczenie paliw dla wszelkiego typu pojazdów, co pozwoliłoby je wyraźnie rozróżnić.

1.17 W celu ułatwienia rozpowszechniania samochodów napędzanych wodorem w sytuacji, gdy brakuje sieci dystrybucyjnej, EKES zaleca Komisji, by homologowano również małe reformery do produkcji własnej wodoru z metanu (na przykład „home energy station” lub inne podobne). Mogłoby to być pierwszym konkretnym krokiem dla zaspokojenia w pierwszym rzędzie nowego popytu na wodór, pod warunkiem, że celem pozostanie produkcja wodoru ze źródeł odnawialnych, biogazu, fotolizy, elektrolizy przy wykorzystaniu energii elektrycznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Punktem wyjścia dla przedmiotowego rozporządzenia (COM(2007) 593 wersja ostateczna) jest brak europejskich standardów regulujących homologację typu pojazdów napędzanych wodorem, pomimo prognoz, że obecność takich pojazdów na rynku będzie coraz większa.

2.2 Brak jest też przepisów regulujących tę dziedzinę w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Żadne przepisy regulujące obecnie homologację typu pojazdów nie zawierają ogólnych standardów dotyczących pojazdów napędzanych wodorem, po części ze względu na różnice między nimi i pojazdami napędzanymi paliwami tradycyjnymi.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 19.

2.3 Kilka państw członkowskich przyjęło tymczasowe przepisy, ale przepisy te różnią się znacznie między sobą. Jeśli taka sytuacja będzie trwała nadal, procedury homologacji wprowadzane w poszczególnych państwach członkowskich będą się różnić, co będzie miało nieuniknione konsekwencje w postaci fragmentacji rynku wewnętrznego oraz zakłócenia reguł dotyczących konkurencji, powodujące, że możliwość zdecydowanego udziału tej technologii w poprawie stanu środowiska będzie coraz mniej realna.

2.4 Projekt rozporządzenia ma zatem zagwarantować należyte funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz uniemożliwić wprowadzanie do ruchu pojazdów w poszczególnych państwach członkowskich na podstawie różnych standardów homologacji, co prowadziłoby do nierówności między poszczególnymi producentami i torowałoby drogę sztucznym barierom w handlu w Europie.

2.5 Spowodowałyby to utrudnienia dla praktycznego rozwoju technologii wodorowych i pokrewnych inicjatyw w Europie, chociaż istnieje potrzeba przyspieszenia działań i konkretnych postępów w tej dziedzinie, gdyż technologie te stanowią jedną z najpoważniejszych dostępnych alternatyw dla paliw kopalnych. Na paliwach kopalnych nadal opiera się 98 % transportu publicznego i prywatnego oraz 50 % podstawowych źródeł energii, która to liczba może wzrosnąć do 73 %, o ile nie zostanie podjęta stanowcza decyzja o dywersyfikacji źródeł energii.

2.6 To rozporządzenie, wraz z najważniejszymi programami badawczymi w sektorze w ramach 7 programu ramowego, stanowi ważny krok na rzecz doprowadzenia technologii wodorowych do poziomu bezpieczeństwa, jaki osiągnęły technologie tradycyjne i może się także przyczynić do jej akceptacji przez potencjalnych użytkowników.

2.7 Zharmonizowane standardy homologacji typu pojazdów napędzanych wodorem na szczeblu Wspólnoty bez wątpienia stanowiłyby decydujący krok na drodze do uzyskania koniecznej akceptacji ze strony użytkowników. Zwiększenie zaufania użytkowników do wykorzystania technologii wodorowych jest niezwykle ważne, jeżeli ma zostać przyspieszone wprowadzanie na rynek pojazdów zasilanych alternatywnymi paliwami powodującymi niewielką emisję gazów cieplarnianych, co stanowi nieodzowny warunek dla właściwej i praktycznej ochrony środowiska.

### 3. Wniosek Komisji

3.1 Omawiamy projekt rozporządzenia ma na celu ustanowienie standardów homologacji typu pojazdów napędzanych wodorem obowiązujących w całej UE.

3.2 Zmienia on dyrektywę ramową 2007/46/WE, wprowadzając kategorie M1-M2-M3 i N1-N2-N3 <sup>(2)</sup> pojazdów napędzanych wodorem do procedury homologacji typu pojazdu oraz

<sup>(2)</sup> M1 pojazdy przeznaczone do transportu pasażerów, mające, oprócz miejsca kierowcy, maksymalnie osiem miejsc.

M2 pojazdy przeznaczone do transportu pasażerów, mające, oprócz miejsca kierowcy, ponad osiem miejsc i ważące do 5 ton.

M3 pojazdy przeznaczone do transportu pasażerów, mające, oprócz miejsca kierowcy, ponad osiem miejsc i ważące ponad 5 ton.

N1 pojazdy przeznaczone do transportu towarów, ważące do 3,5 tony.

N2 pojazdy przeznaczone do transportu towarów, ważące ponad 3,5 tony, ale nie więcej niż 12 ton.

N3 pojazdy przeznaczone do transportu towarów, ważące ponad 12 ton.

uwzględniając pojazdy napędzane wodorem we wszystkich dyrektywach i rozporządzeniach dotyczących homologacji.

### 3.3 Podstawę prawną wniosku stanowi art. 95 traktatu

Wniosek w pełni respektuje **zasadę pomocniczości**, ponieważ cele polityczne, które zostaną osiągnięte na szczeblu Wspólnoty, nie mogą być zrealizowane przez poszczególne państwa członkowskie. Ponadto procedura uniemożliwia powstawanie barier na jednolitym rynku.

Chroni także **zasadę proporcjonalności**, ponieważ jego celem jest po prostu sprawne funkcjonowanie wspólnego rynku oraz wysoki poziom bezpieczeństwa publicznego i ochrony środowiska.

3.4 Komisja proponuje zastosowanie rozporządzenia, ponieważ gwarantuje to, że przepisy wejdą w życie we wszystkich państwach członkowskich jednocześnie, bez konieczności czekania na ich transpozycję do ustawodawstwa krajowego. Powinno to także umożliwić uniknięcie opóźnień w dostosowywaniu standardów homologacji typu oraz zapobiec ryzyku, że w czasie transpozycji przepisy zostaną poważnie zmienione.

3.5 Wniosek został starannie przeanalizowany podczas szczegółowych konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. W ankiecie uczestniczyły, poczynając od grupy roboczej ds. wodoru, władze krajowe, producenci pojazdów, dostawcy części i stowarzyszenia branżowe.

### 3.6 Przeanalizowano cztery możliwości:

- brak zmian, czyli utrzymanie aktualnego stanu rzeczy;
- ustawodawstwo na szczeblu państwa członkowskiego;
- ustawodawstwo na szczeblu Unii Europejskiej;
- oraz podejście nieregulacyjne, czyli samoregulację.

3.7 Następnie wyznaczono konsultanta, który miał dokładnie porównać odpowiedzi dotyczące bezpieczeństwa, technologii oraz kosztów względnych poszczególnych opcji. Wyniki zostały następnie ocenione przez najważniejsze przedsiębiorstwa sektora samochodowego zajmujące się technologiami wodorowymi.

3.8 Z tego szerokiego procesu konsultacji jasno wynika, że najlepszym sposobem działania jest prawodawstwo na szczeblu wspólnotowym ustanawiające homologację typu dla wszystkich pojazdów napędzanych wodorem.

3.9 Na poparcie tej decyzji Komisja przedstawiła opracowanie <sup>(3)</sup>, które wykazuje, że wprowadzenie na szczeblu europejskim nawet ścisłego procesu homologacji typu stanowi najprostszą i najtańszą drogę, biorąc pod uwagę teoretyczne koszty 27 różnych homologacji typu w poszczególnych państwach członkowskich.

<sup>(3)</sup> Autorstwa firmy TRL Ltd., pełniącej funkcję doradcy Komisji do spraw naukowych i technicznych.

3.10 Ocena przeprowadzona przez konsultanta została następnie przedłożona Komisji, która przygotowała niniejszy wniosek w oparciu o wcześniejsze konsultacje, rozpoczynając w ten sposób proces instytucjonalny.

3.11 Zdaniem Komisji standardy ustanowione w rozporządzeniu dają użytkownikom pojazdów napędzanych wodorem konieczne gwarancje w zakresie bezpieczeństwa oraz w znacznym stopniu przyczynią się do ochrony środowiska.

3.12 Ostateczny cel polega na tym, aby w 36 miesięcy po wejściu w życie rozporządzenia instalacje wodorowe, wszystkie części będące w kontakcie z wodorem oraz wykorzystywane materiały były w pełni dostosowane do standardów określonych w rozporządzeniu.

#### 4. Wysłuchanie

4.1 Wysłuchanie, w którym uczestniczyła Komisja, przedstawiciele świata akademickiego, przedsiębiorstwa motoryzacyjne pracujące nad rozwojem samochodów napędzanych wodorem, stowarzyszenia europejskie, konsumenci i producenci ogniw paliwowych, przyniosło okazję do rozważań i do pogłębienia wiedzy na temat ostatnich zdobyczy technologicznych.

4.2 Wskazano na znaczenie rozpowszechniania informacji wśród społeczeństwa i inicjatyw podobnych do inicjatywy organizowanej od kilku lat w Rzymie (H<sub>2</sub>, Rzym), które umożliwiają kontakt między producentami a obywatelami, demonstrują rozwój technologiczny i oswiają z technologią, którą wielu uważa nadal za niebezpieczną. Uczestnicy wysłuchania zainteresowali się rolą EKES-u, który mógłby pełnić funkcję mediatora kulturowego.

4.3 Przedsiębiorstwa i konsumenci podkreślili, jak ważne jest, by można było liczyć na bezpieczeństwo pojazdów i infrastruktury do przechowywania i dystrybucji wodoru, a także jego dostępności. Należy kontynuować badania i udzielać im odpowiedniego wsparcia. Wyrażono uznanie dla niedawnych inicjatyw europejskich na rzecz ogniw paliwowych dzięki decyzji o finansowaniu Wspólnej Inicjatywy Technologicznej.

4.4 Testy dotyczące zasięgu pojazdu wykazały, że już obecnie pojazdy na wodór mogą przejechać do 600 km. Przygotowywanie są kolejne próby.

4.5 Pojazd na wodór to już rzeczywistość w dziedzinie technologii jak wykazało wysłuchanie, ale brak jeszcze warunków ekonomicznych i społecznych niezbędnych, by można było przejść do etapu wprowadzenia takich pojazdów do obrotu. Pierwsza przeszkoda na tej drodze zostanie pokonana dzięki rozporządzeniu o homologacji.

#### 5. Uwagi ogólne

5.1 EKES popiera treść rozporządzenia i wyraża zadowolenie z przyjęcia zharmonizowanych standardów homologacji typu

pojazdów napędzanych wodorem. Oznacza ono krok naprzód w stosunku do obecnej sytuacji, w której brak przepisów prawnych może bez wątpienia zakłócać funkcjonowanie konkurencji i powodować fragmentację rynku wewnętrznego. Istotne jest, aby rozporządzenie zostało szybko zatwierdzone, zwłaszcza z przyczyn bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

5.2 Zdaniem EKES brak konkretnych ram odniesienia nieuchronnie zniechęca do koniecznych dużych inwestycji w rozwój techniczny w zakresie wykorzystania wodoru jako paliwa dla samochodów przyszłości.

5.3 Rozporządzenie wydaje się być zgodne z unijnymi strategiami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju oraz walki ze zmianami klimatu, które leżą u podstaw inicjatyw Wspólnoty i wnoszą zasadniczy wkład w ogólne cele strategii lizbońskiej.

5.4 EKES jest mocno przekonany, że jeżeli pojazdy napędzane wodorem nie zostaną wprowadzone szybko i na wielką skalę, a paliwa kopalne nie będą stopniowo zastępowane, korzyści dla środowiska zostaną poważnie ograniczone, a zatem będą mało istotne pod względem ilościowym. Twierdzi, że wykorzystanie wodoru, biopaliw drugiej generacji oraz innych paliw odnawialnych mogłoby sprzyjać trwałości środowiska naturalnego oraz umożliwić przeciwstawienie się zmianom klimatycznym.

5.5 EKES utrzymuje, że wejście na drogę mającą odwrócić obecną tendencję, zgodnie z którą zapotrzebowanie na energię jest zaspokajane głównie przez paliwa kopalne, stanowiące obecnie 85-90 % światowych dostaw energii, będzie wiązać się z wykorzystaniem wodoru i zaangażowaniem w badania w zakresie wodoru i ogniw paliwowych. Wszelkie oceny perspektyw na przyszłość muszą uwzględniać fakt, iż przyszłość paliw kopalnych to prawdopodobnie niedobory i stale rosnące ceny.

5.6 EKES niedawno przyjął opinię<sup>(4)</sup>, całkowicie popierając wniosek Komisji (COM(2007) 571 wersja ostateczna) w sprawie przeznaczenia prawie 470 mln euro na Wspólną Inicjatywę Technologiczną (WIT) polegającą na utworzeniu wspólnego przedsięwzięcia „ogniwa paliwowe i wodór”, co umożliwi Komisji, państwom członkowskim i branży połączenie swoich zasobów w ramach rozległej inicjatywy badawczej, umożliwiającej uruchamianie programów adresowanych do sektorów strategicznych, a dotyczących dywersyfikacji i dostępności energii w przyszłości.

5.7 W kolejnej opinii dotyczącej koszyka energetycznego w sektorze transportu<sup>(5)</sup> EKES „uważa, że konieczne jest zdecydowane przyspieszenie finansowania badań w zakresie wytwarzania i wykorzystania wodoru (...)” oraz „przyłącza się do głosów środowiska przedsiębiorców i badaczy aktywnych w sektorze rozwoju wykorzystania wodoru, domagających się, by Rada i Parlament przyspieszyły proces zatwierdzania wniosku”.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 19.

<sup>(5)</sup> CESE 1104/2007 (TEN/297), punkt 1.4, jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

5.8 Ogniw paliwowe są przetwornikami energii, które znacznie zmniejszają produkcję gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń. Jeśli chodzi o przetwarzanie biomasy, EKES w tej samej opinii uważnie przygląda się ostatnim postępom w dziedzinie nowych katalizatorów przeznaczonych dla ogniw paliwowych, które stanowią bardzo obiecującą technologię dostarczania czystej energii dla samochodów.

5.9 Komitet podkreśla, że wykorzystanie wodoru w stopniowym zastępowaniu paliw kopalnych jest konieczne i pożądane, ale jednocześnie wskazuje, że celu polegającego na wprowadzeniu do użytkowania samochodów napędzanych wodorem nie można osiągnąć bez poważnych inwestycji we wszystkie pokrewne dziedziny badań. Z tej przyczyny EKES chętnie widziałby programy badawcze mające na celu skonsolidowanie tej strategii.

5.10 Komitet uważa, że chociaż wysokie koszty tego procesu stanowią problem, nie może on spowolnić rozwoju technicznego w tej dziedzinie. Uważnie obserwuje wszystkie programy mające na celu poszukiwanie nowych, przyjaznych dla środowiska sposobów produkcji wodoru, zwłaszcza że obecna metoda, w ramach której ponad 90 % wodoru jest produkowane z metanu, opiera się na źródle energii, które choć znaczne, może się jednak wyczerpać.

5.11 EKES chciałby podkreślić, że podczas oceny kosztów każdego postępu technicznego duże potrzebne sumy powinny być oceniane nie tylko w związku z rzeczywistością dużym sektorem pojazdów prywatnych, ale także ze strategicznej, przyszłościowej perspektywy, uwzględniającej przyszłe korzyści, które mogą wyniknąć z szerszego stosowania wodoru na przykład w transporcie publicznym i prywatnym, transporcie towarów oraz transporcie kolejowym i wodnym, a nawet ewentualne stosowanie wodoru w elektrowniach, chociaż jest to odleglejsza perspektywa.

5.12 EKES jest całkowicie przekonany, że jeżeli te ważne programy badawcze będą się rozwijać w pożądanym kierunku oraz otrzymają niezbędne poparcie polityczne i finansowe wszystkich zainteresowanych stron, istnieje duża możliwość, że stosunkowo szybko zobaczymy na drogach pojazdy w części lub w całości napędzane wodorem.

5.13 Dla potwierdzenia, że cel ten jest właściwy i możliwy do osiągnięcia można przytoczyć ważny przykład Nowego Jorku, gdzie jeździ coraz więcej taksówek o napędzie hybrydowym. W mieście tym pozytywna polityka miejska pozwala połączyć ochronę środowiska ze stosowaniem zasad rynkowych, wykazując w praktyce, że za próbami stwarzania sztucznych przeszkód w rozwoju tej technologii kryje się często obrona istniejących interesów.

5.14 We wszystkich swoich opiniach na ten temat EKES popiera decyzję o wykorzystaniu wodoru, która, pomimo znanych obecnie ograniczeń, stanowi wyzwanie na przyszłość. Komitet uważnie obserwuje niedawno powstałe inicjatywy wykorzystujące różne technologie produkcji i dostaw oraz

otwierające drogę do przyszłego wykorzystania wodoru w napędzie samochodów.

5.15 W tym kontekście EKES raz jeszcze pragnie zaapelować do Komisji o przeanalizowanie sprawy zasięgu sieci dystrybucji alternatywnego paliwa, poczynając od propagowania dystrybucji sprężonego gazu ziemnego (CNG), który w Europie jest dystrybuowany na małą skalę w kilku państwach członkowskich, a jest całkowicie nieobecny w innych, z wyjątkiem kilku pozytywnych przykładów, takich jak Polska.

5.16 Dziedzina przechowywania i dystrybucji stanowi konkretny przykład docelowych badań w sektorze. Zapotrzebowanie na nowatorską technologię w dziedzinie dystrybucji gazu stanowi zasadniczą i ważną sprawę dla rozpowszechniania nowych samochodów, zarówno w fazie pośredniej obejmującej ewentualną mieszankę różnych gazów, jak i w dążeniu do ostatecznego celu, jakim jest paliwo wodorowe.

5.17 Istnieje pilne zapotrzebowanie na coraz wydajniejsze i bezpieczniejsze systemy dystrybucji, z wykorzystaniem doświadczeń zgromadzonych przez dwa zakłady obecnie działające w Europie, w Mantui (Włochy) i w Monachium (Niemcy) oraz nastawieniem badań na coraz bardziej zaawansowane systemy, które dążą do wysokich standardów bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

5.18 Z tych przyczyn EKES uważa, że osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i wydajności w zakresie przechowywania i dystrybucji paliw gazowych jest w obecnej fazie bardzo ważne i wymaga stosownego programu dotyczącego rozbudowania infrastruktury dla LPG i metanu w całej Europie. Jest to tym bardziej pilny i realistyczny cel, że chodzi o zmniejszenie, w ramach fazy przejściowej przed ostatecznym etapem dystrybucji wodoru, zależności od paliw opartych na węglu. Technologie konieczne do przechowywania i dystrybucji gazu i wodoru są bardzo podobne, a zatem rozwój tych pierwszych bez wątplenia będzie sprzyjał rozwojowi technologii wodorowych.

5.19 EKES ma świadomość, że wykorzystanie wodoru nadal powoduje bezsporne problemy pod względem kosztów i elementów bezpieczeństwa, związane z dawnymi obawami, które obecnie — na podstawie dokładnych testów przeprowadzonych w różnych krajach — można ostatecznie pokonać i sprawić, że wykorzystanie wodoru osiągnie podobny poziom bezpieczeństwa, jak w przypadku wykorzystania technologii konwencjonalnych. Osiągnięcie tego celu, czemu towarzyszyć będzie specjalny szeroki program informacyjny, może pomóc w zbudowaniu zaufania przyszłych użytkowników, a to jest konieczne dla ostatecznego wprowadzenia do użytku tej technologii.

5.20 Z tego powodu EKES uważa za istotne, aby tej strategii opartej na technologiach wodorowych towarzyszył szczegółowy program informacyjny służący omówieniu i pokonaniu obecnych wątpliwości przyszłych konsumentów, którzy uważają wodór za produkt wielce niebezpieczny.

5.21 Sprawnie rozpowszechniony program informacyjny musi zawierać jasny przekaz: technologie wodorowe znajdują się już na obecnym poziomie bezpieczeństwa pojazdów konwencjonalnych, nawet podczas wypadków. Jest to niezwykle ważne, jeśli prognoza Komisji dotycząca miliona pojazdów na drogach Wspólnoty do 2020 r. (ocena skutków, str. 34) ma być wiarygodna.

5.22 To rozporządzenie ustalające na szczeblu Wspólnoty zharmonizowane standardy homologacji typu pojazdów napędzanych wodorem stanowi pierwszy krok ku zbudowaniu i utrzymaniu takiego przyzwolenia. Powinno ono zostać wsparte z takiej oto podstawowej przyczyny, że wykorzystanie tego paliwa stanowi ważny wkład w ochronę środowiska, ponieważ jak wiadomo nie powoduje emisji gazów cieplarnianych ani nie uwalnia zanieczyszczeń zawierających węgiel.

5.23 EKES zgadza się z wyborem rozporządzenia jako instrumentu prawnego, ponieważ stwarza ono równe szanse producentom tego sektora, dzięki natychmiastowemu zastosowaniu zawartych w nim standardów we wszystkich państwach członkowskich.

5.24 EKES pochwała propozycję przygotowania i wdrożenia podstawowych standardów w drodze procedury komitetowej. Wyraża także zadowolenie z ustaleń dotyczących okresu przejściowego, który wydaje się niezbędny dla producentów; chodzi o to, że producenci będą potrzebować dużo czasu na zastosowanie tej złożonej technologii.

5.25 EKES popiera i uważa za istotną obecność Europy, wraz z Japonią i USA, w Globalnej Grupie Koordynacyjnej (GCG), dążącej do ustanowienia światowej procedury homologacji typu pojazdów napędzanych wodorem.

5.26 Jednakże dążenie do rozwiązania na tym szczeblu nie może stanowić przeszkody dla wspólnotowego procesu legislacyjnego, ponieważ czas potrzebny na osiągnięcie porozumienia na szczeblu światowym będzie dłuższy od ram czasowych dla niniejszego rozporządzenia. Gdy UE będzie posiadać określony instrument legislacyjny i własne doświadczenia w jego wdrażaniu, będzie miała większe wpływy w GCG i będzie w stanie uniemożliwić wszelkie próby przyjęcia przepisów opartych na jedyńcych obecnie dostępnych doświadczeniach tj. doświadczeniach Japonii.

5.27 Silna obecność Europy w światowych organach decyzyjnych jest istotna także dla zagwarantowania przewagi konkurencyjnej największym producentom samochodowym działającym na szczeblu europejskim, którzy nie mogą pozostawać w tyle za zmianami zachodzącymi na rynku, na którym kluczem do zdobycia dużego udziału w rynku w przyszłości jest zdecydowane, szybkie i zaawansowane pod względem technologicznym działanie.

5.28 Homologacja typu, chociaż jest tylko jednym z aspektów ogólnego procesu, stanowi znaczący krok w kierunku dostępności alternatywnych paliw, które mogą uwolnić Europę od zależności od paliw kopalnych i przynieść poważne korzyści dla środowiska naturalnego, przygotowując nas na czasy, które nastąpią wcześniej czy później, kiedy to paliwa kopalne zaczną się stopniowo, ale zdecydowanie wyczerpywać.

5.29 Wszystko to wymaga odważnych decyzji i długofalowych strategicznych prognoz, stawiających sobie cele dotyczące obecnego i przyszłego scenariusza, w którym zasadniczą rolę ma do spełnienia wykorzystanie wodoru.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie różnych środków politycznych, poza odpowiednim finansowaniem, o potencjalnym wpływie na wzrost i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw

(2009/C 27/02)

Dnia 20 września 2007 r. Andrej VIZJAK, minister gospodarki, w imieniu przyszłej prezydencji słoweńskiej w Radzie zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*różnych środków politycznych, poza odpowiednim finansowaniem, o potencjalnym wpływie na wzrost i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Claudio CAPPELLINI).

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 122 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES jest zdania, że Small Business Act dla Europy (SBAE), którego opracowania wielokrotnie się domagał, pozwoli nadać nowy impuls Europejskiej karcie małych przedsiębiorstw i stanowi wyjątkową okazję do rozwoju potencjału małych przedsiębiorstw, a jednocześnie sprawdzian rzeczywistej woli instytucji i państw członkowskich prowadzenia prawdziwej trwałej polityki wsparcia MŚP i najmniejszych przedsiębiorstw.

1.2 Polityka ta nie powinna ograniczać się do okresów trudności gospodarczych, kiedy to środowiska polityczne przypominają sobie o MŚP i najmniejszych przedsiębiorstwach w celu zlikwidowania luk w zatrudnieniu i poprawy statystyk bezrobocia; powinna stać się dojrzałą długoterminową polityką wspierania konkurencyjności tych podmiotów.

1.3 EKES zaleca wdrożenie dziesięciu podstawowych środków, które powinny wesprzeć i nadać impuls rozwojowi MŚP poprzez stworzenie dla nich rzeczywiście korzystnych warunków, oraz sprawić, że Small Business Act dla Europy będzie czymś więcej niż tylko kolejną deklaracją polityczną:

- dobra znajomość struktury europejskiej różnych kategorii MŚP, ich ewolucji i potrzeb, zarówno horyzontalnych, jak i właściwych poszczególnym sektorom, przy uwzględnieniu rynku wewnętrznego w wymiarze wewnętrznym, zewnętrznym i transgranicznym; chodziłoby w szczególności o publikowanie rocznych raportów;
- włączenie aspektu MŚP do wszystkich polityk wspólnotowych i procesu legislacyjnego;
- kontynuowanie na wszystkich szczeblach polityki upraszczania procedur administracyjnych i wprowadzenie nowej metody konsultacji z MŚP należącymi do różnych kategorii oraz z instytucjami pośredniczącymi, które je reprezentują;
- zapewnienie, aby przepisy na wszystkich szczeblach uwzględniały sytuację i potrzeby poszczególnych kategorii MŚP i aby stosowano w nich zasadę „think small first” („najpierw myśl na małą skalę”);

— zapewnienie, aby przepisy uwzględniały cztery podstawowe zasady: 1) skuteczności analiz oddziaływania, 2) proporcjonalności, 3) „only once” („tylko raz”) i 4) ochrony, w szczególności poprzez rozszerzenie uprawnień wysłannika ds. MŚP oraz powołanie rzecznika MŚP dla rynku wewnętrznego;

— wspieranie działań towarzyszących i doradczych prowadzonych przez organizacje pośredniczące reprezentujące MŚP;

— wznowienie programów współpracy przedsiębiorstw, wymiany między ich organizacjami oraz zorganizowania w sieć usług wspierających przedsiębiorstwa;

— wdrożenie rozszerzonej i stałej polityki innowacyjnej, skierowanej do najmniejszych przedsiębiorstw;

— ułatwienie i wspieranie dostępu MŚP do programów UE;

— zapoczątkowanie polityki na rzecz przekazywania/przejmowania przedsiębiorstw.

1.4 EKES wnosi, by SBAE obowiązywał na wszystkich szczeblach w formie instrumentu prawnie wiążącego.

1.5 Komitet wnosi ponadto, by SBAE ustanawiał korzystne warunki dla prowadzenia dialogu społecznego pomiędzy partnerami społecznymi w sektorze MŚP w dążeniu do stworzenia możliwie najlepszego środowiska pracy i tym samym przyczynienia się do kreatywności i innowacyjności, także w odniesieniu do warunków pracy, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy bezpieczeństwa i analizy ryzyka w miejscu pracy.

### 2. (Tłó) Prezentacja opinii rozpoznawczej

2.1 Znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) dla gospodarki Unii Europejskiej jest ogólnie uznane za kluczowy element wzrostu i zatrudnienia na szczeblu UE oraz odpowiedź na nowe problemy globalizacji. Ocena rezultatów polityki w zakresie MŚP wdrożonej w latach 2005-2007 pokazała, że dokonano znaczących postępów, zarówno na szczeblu wspólnotowym jak i krajowym, dzięki zastosowaniu zasady „najpierw myśl na małą skalę”.

2.2 Komisja Europejska podkreśliła konieczność całkowitego uwolnienia potencjału MŚP w dziedzinie wzrostu i tworzenia miejsc pracy oraz wykorzystania w pełni ich zdolności innowacyjnych. Kierunek ten znajduje odzwierciedlenie w sprawozdaniu na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, przyjętym 11 grudnia 2007 r. W tym kontekście została sformułowana idea Small Business Act dla Europy (SBAE), którego głównym celem ma być określenie zasad i konkretnych środków służących poprawie warunków działania europejskich MŚP, przy pełnym uwzględnieniu ich zróżnicowania. Inicjatywa ta spotkała się z uznaniem podczas Rady Europejskiej w grudniu 2007 r., celem Komisji stało się zatem przedstawienie projektu w czerwcu 2008 r.

2.3 W tym kontekście należy przypomnieć, że EKES wydał niedawno oraz przygotowuje obecnie szereg innych opinii dotyczących polityki w zakresie MŚP, między innymi:

- „Rozwój sektora usług dla przedsiębiorstw w Europie” (INT/412 — sprawozdawca: Edwin CALLEJA) (w trakcie opracowania)
- „Program badań i rozwoju na rzecz MŚP” (INT/379 — sprawozdawca: Claudio CAPPELLINI)
- „Śródkresowy przegląd polityki w zakresie MŚP” (INT/392 — sprawozdawca: Brendan BURNS) (w trakcie opracowania)
- „Międzynarodowe zamówienia publiczne” (INT/394 — sprawozdawca: Henri MALOSSE)
- „Mikrokredyty” (INT/423 — sprawozdawca: Antonello PEZZINI) (w trakcie opracowania).

2.4 Prezydencja słoweńska Rady zwróciła się do EKES-u o sformułowanie propozycji o charakterze politycznym, które sprzyjałyby wzrostowi MŚP. Nie chodzi zatem o sporządzenie kolejnej listy środków technicznych służących indywidualnemu wzrostowi MŚP, ale o zaproponowanie bardziej usystematyzowanych ram politycznych i innowacji na rzecz MŚP.

2.5 Wśród wielu kwestii priorytetowych prezydencja słoweńska podkreśla szczególnie dwie sprawy:

- a) umożliwienie wszystkim MŚP — przy uwzględnieniu ich różnych rozmiarów, profili działalności, sektorów, sposobu produkcji — sprostanie poważnym wyzwaniom, z jakimi będą musiały się zmierzyć w związku z przemianami w przemyśle, ze zmianami klimatycznymi, demograficznymi, problemami społecznymi, restrukturyzacją rynków i skutkami globalizacji, zmianami w dystrybucji, standaryzacji i certyfikacji produktów i usług;
- b) umożliwienie im udziału na wszystkich szczeblach w procesie podejmowania decyzji politycznych, wyznaczania priorytetów operacyjnych i przyjmowania rozstrzygnięć legislacyjnych, regulujących ramy ich działalności.

2.6 Ponadto prezydencja słoweńska zwróciła się do EKES-u o opinię w związku z przygotowaniem europejskiego Small Business Act.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 W swoich poprzednich opiniach EKES poinformował o poważnych postępach poczynionych na rzecz MŚP, w szczególności w dziedzinie dostępu do finansowania oraz uproszczenia procedur administracyjnych. Komitet pragnie z zadowoleniem podkreślić bardzo znaczącą zmianę stanowisk instytucji europejskich

na korzyść małych przedsiębiorstw i ma nadzieję, że nie jest ona związana ze szczególnie trudną obecną sytuacją gospodarczą i społeczną. Mimo niewątpliwych osiągnięć, polityka podjęta w ostatnich latach wykazuje jednak szereg braków.

3.2 EKES jest w szczególności zdania, że cele strategiczne Europejskiej karty małych przedsiębiorstw nie zostały zrealizowane z powodu braku wartości prawnej tego dokumentu, który w większości przypadków pozostawał jedynie deklaracją polityczną. Konieczne jest wzmocnienie wdrażania karty w państwach członkowskich i na szczeblu regionalnym oraz wznowienie rocznych ocen w państwach członkowskich i zaleceń dla nich.

3.3 Ponadto często była mowa o tym, że uzgadnianie rozwiązań z poszczególnymi kategoriami MŚP mogłoby zostać w znacznym stopniu udoskonalone; EKES jest zdania, że potrzebne jest przyjęcie na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym nowej kultury dialogu, umożliwiającej wzmocnienie i instytucjonalizację konsultacji między instytucjami i organizacjami pośredniczącymi reprezentującymi różne środowiska MŚP.

### 4. Uwagi szczegółowe

#### 4.1 Stworzenie nowych warunków sprzyjających rozwojowi wszystkich MŚP

Wobec zaistniałej sytuacji, wobec wielkich wyzwań, z jakimi będą musiały się zmierzyć MŚP, a także dla wcielenia w życie odnowionej strategii lizbońskiej, przyjętej na wiosennym szczycie w 2008 r., oraz wsparcia inicjatyw Komisji zmierzających do poprawy konkurencyjności MŚP, EKES całkowicie popiera inicjatywę prezydencji dotyczącą prowadzenia innowacyjnej polityki w zakresie MŚP, której podstawą stałyby się SBAE.

#### 4.2 Europejski projekt na rzecz MŚP i mikroprzedsiębiorstw

EKES zaleca instytucjom wspólnotowym, by przestały koncentrować się wyłącznie na przedsiębiorstwach o wysokim wskaźniku wzrostu, na międzynarodowej pozycji przedsiębiorstw i różnych zasadach doskonałości, powodujących, że korzyści działań wspólnotowych nie obejmują milionów małych przedsiębiorstw, które tworzą wartość dodaną, innowacje, miejsca pracy i stabilność regionalną. Komitet wnosi, by instytucje i władze publiczne na wszystkich szczeblach prowadziły innowacyjną politykę na rzecz MŚP, poprzez stworzenie prawdziwego europejskiego projektu, skupiającego siły gospodarcze wszystkich średnich i małych przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw dla zapewnienia dodatkowego wzrostu i zatrudnienia, których potrzebuje UE. Projekt ten powinien także służyć rozwijaniu i promowaniu dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z organizacjami przedstawicielskimi różnych kategorii MŚP w sprawach nowych wielkich wyzwań wspólnotowych (zmiany klimatyczne, demograficzne i imigracja, środowisko naturalne, energia i in.), którym MŚP będą musiały stawić czoła. Omawiany projekt europejski, oparty na działalności przedsiębiorstw o wysokim wskaźniku wzrostu, ale też przede wszystkim na gospodarce bliskości i tzw. tradycyjnych gałęziach działalności, powinien umożliwić Unii zapoczątkowanie polityki promocji przedsiębiorstw „na miarę ludzką” i oparcie się na gospodarce bliskości dla zapewnienia wzrostu państw członkowskich, przy wykorzystaniu pięciu środków priorytetowych.

**4.2.1 Znać rzeczywistość poszczególnych kategorii MŚP i informować o niej:** Każda dziedzina polityki wspólnotowej powinna opierać się na przejrzystych danych umożliwiających rozpoznanie sytuacji. Pojęcie MŚP obejmuje bardzo różne realia i kategorie czy formy przedsiębiorstw (przedsiębiorstwa indywidualne czy spółki, przedsiębiorstwa nieposiadające pracowników czy zatrudniające do 250 osób, przedsiębiorstwa rzemieślnicze, handlowe, przedsiębiorstwa gospodarki społecznej czy przedsiębiorstwa z sektora wolnych zawodów), prowadzących działalność w swoich sektorach, których rzeczywistość i potrzeby są bardzo różnorodne. Dane dotyczące poszczególnych kategorii MŚP, o ile istnieją, są często niekompletne. Analizy prowadzone przez poprzednie Europejskie Obserwatorium MŚP często dostarczały danych o zasadniczym znaczeniu. EKES wyraża zadowolenie z ponownego uruchomienia Obserwatorium przez DG Przedsiębiorstwa i domaga się:

- uruchomienia szerokiego programu badań ekonomicznych, w tym także sektorowych, dotyczących sytuacji i potrzeb różnych kategorii MŚP, w tym także na szczeblu krajowym i regionalnym, oraz analiz statystycznych w porozumieniu z zainteresowanymi organizacjami przedstawicielskimi;
- wspierania i rozwijania badań własnych organizacji przedsiębiorstw na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym w porozumieniu z ośrodkami badawczymi, uczelniami wyższymi i państwami członkowskimi.

**4.2.2 Włączenie aspektu MŚP do wszystkich dziedzin polityki wspólnotowej:** EKES mógł stwierdzić, że pomijając deklaracje polityczne na rzecz małych przedsiębiorstw, prawodawcy na wszystkich szczeblach — wskutek niezajomości realiów lub w trosce o prostotę — mają wciąż silną tendencję do systematycznego wykorzystywania modelu dużego przedsiębiorstwa i stosowania zasady „bonsai”, zgodnie z którą co jest dobre dla dużego przedsiębiorstwa, jest dobre również dla małego. Takie teoretyczne podejście oparte na jednym modelu ekonomicznym stoi w sprzeczności z rzeczywistością, w której istnieje wiele form przedsiębiorstw i ich kultur. W efekcie przeszło 90 % przedsiębiorstw europejskich ma poczucie, że są niezrozumiane i ignorowane przez politykę wspólnotową. EKES zwraca szczególnie uwagę instytucji wspólnotowych i państw członkowskich na fakt, iż małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa są podstawową siłą wspólnotowej gospodarki i zatrudnienia, ale że mogą stać się jej słabością — nie z własnej winy, lecz z powodu niedostatecznej uwagi poświęcanej im przez władze publiczne wszystkich szczebli. Komitet domaga się, by SBAE był okazją do wcielenia deklaracji w życie, i oczekuje, że potrzeby i cechy charakterystyczne poszczególnych kategorii MŚP zostaną obowiązkowo wzięte pod uwagę we wszystkich dziedzinach polityki, programach i negocjacjach, w tym w ramach dialogu społecznego i stosunków międzynarodowych, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jaki i krajowym i regionalnym.

**4.2.3 Kontynuowanie polityki upraszczania procedur administracyjnych:** EKES zachęca Komisję do ograniczenia działań zmierzających do uproszczenia legislacji wspólnotowej, natomiast zwraca się przede wszystkim do instytucji wspólnotowych i państw członkowskich o podjęcie bardziej skutecznej polityki upraszczania obejmującej pięć punktów:

- wdrożenie prawdziwej polityki „najpierw myśl na małą skalę”,

- uproszczenie, ale nie rozmycie odpowiedzialności: EKES poddaje w wątpliwość zasadność i skuteczność systematycznych zwolnień dla małych przedsiębiorstw, preferując proporcjonalność i bezpośrednie konsultacje z organizacjami danych MŚP,
- systematyczne włączanie organizacji reprezentujących poszczególne kategorie MŚP do wspólnotowego, krajowego i regionalnego procesu legislacyjnego oraz do dialogu społecznego na różnych szczeblach, a także wzmożona współpraca z EKES-em i Komitetem Regionów;
- usystematyzowanie zasady „Only once” na wszystkich szczeblach;
- opracowanie przewodników i dokumentów informacyjnych dotyczących przyjętych przepisów, aby uczynić je zrozumiałymi i ułatwić ich transpozycję.

**4.2.4 Wspieranie działalności pomocniczej i doradczej organizacji pośredniczących.** Organizacje pośredniczące reprezentujące różne kategorie MŚP stanowią zasadniczy czynnik sukcesu polityki wspólnotowej dzięki swoim usługom wsparcia technicznego dla wszystkich MŚP, wymagającym szczególnych kompetencji, których nie może zapewnić nowa sieć Enterprise Europe Network (EEN). Odgrywają one nieocenioną rolę w przekazywaniu informacji i udzielaniu pomocy przedsiębiorstwom, gdyż w szczególności umożliwiają w poszczególnych przypadkach dostosowanie prawodawstwa do sytuacji właściwej dla każdego przedsiębiorstwa i zrozumienie przepisów na szczeblu mikroekonomicznym i lokalnym, w tym także na poziomie najbliższym małemu przedsiębiorstwu. EKES jest zdania, że władze publiczne na wszystkich szczeblach powinny zaangażować się w zdecydowaną politykę wspierania ich działalności, a programy wspólnotowe dotyczące MŚP powinny wyraźnie uwzględniać środki wsparcia dla tych organizacji. Wnosi jednak ponadto, by Komisja, państwa członkowskie i regiony wprowadziły w życie wnioski, jakie w tej kwestii sformułowano na 4. Europejskiej Konferencji dotyczącej Branży Rzemieślniczej i Małych Przedsiębiorstw, zorganizowanej w Stuttgarcie.

**4.2.5 Wznowienie programów współpracy przedsiębiorstw i programów wymiany między ich organizacjami.** EKES wnosi, by Komisja wznowiła programy współpracy międzyregionalnej przedsiębiorstw, które to programy okazały się skuteczne w przeszłości. Ponadto należy wspierać działania organizacji pośredniczących lub umożliwić tworzenie organów mających sprzyjać takiej współpracy.

#### 4.3 Przyjęcie rzeczywiście skutecznego europejskiego Small Business Act

**4.3.1** W tym kontekście EKES wyraża zadowolenie z faktu, że Rada i Komisja opowiedziały się za sporządzeniem europejskiego Small Business Act, tym bardziej, że sam wielokrotnie domagał się opracowania tego dokumentu <sup>(1)</sup>. Jest zdania, że aby SBAE był skutecznym, powinien spełniać szereg warunków:

<sup>(1)</sup> Por. opinia EKES-u w sprawie potencjału przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich (strategia lizbońska) (Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 8).



4.3.1.1 Jego celem powinno być **stworzenie możliwie najkorzystniejszych warunków** dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw na wszystkich szczeblach oraz udzielenie konkretnej odpowiedzi na różnorodne wyzwania, jakim muszą sprostać MŚP przez cały okres istnienia, w szczególności w wypadku przekazania lub przejścia przedsiębiorstwa; w tym kontekście SBAE nie może prowadzić do pogorszenia warunków pracy pracowników MŚP, wręcz przeciwnie — podejmowane inicjatywy powinny pozwolić na lepsze uwzględnienie ich sytuacji;

4.3.1.2 Powinien **przynosić rzeczywistą wartość dodaną** i nie ograniczać się do zwykłego połączenia istniejących programów ani koordynacji aktualnie stosowanych środków;

4.3.1.3 Nie powinien być jedynie kolejną deklaracją intencji, jak to miało miejsce w przypadku Europejskiej karty małych przedsiębiorstw, ani ograniczać się do prostego zobowiązania politycznego instytucji europejskich i państw członkowskich; MŚP i mikroprzedsiębiorstwa zasługują na więcej i EKES jest zdania, że **nadanie SBAE wartości prawnej** byłoby usankcjonowaniem i dowodem woli UE skutecznego działania na rzecz MŚP i mikroprzedsiębiorstw;

4.3.1.4 Powinien być **w całości wiążący**, obowiązywać na wszystkich europejskich, krajowych i regionalnych szczeblach decyzyjnych i być adresowany do władz publicznych na wszystkich szczeblach, przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim troski o jego wdrożenie <sup>(2)</sup>;

4.3.1.5 Powinien **mieć zastosowanie do wszystkich polityk wspólnotowych**, włączając MŚP do ogółu polityk i rozwijając całościowe podejście, uwzględniające w sposób należyty wszystkie aspekty polityk i konsekwencje nowych przepisów dla poszczególnych kategorii MŚP.

4.3.2 EKES wymaga, aby SBAE obejmował **pięć głównych środków politycznych**, które pozwoliłyby na zapewnienie, że przepisy legislacyjne nie ograniczą rozwoju ani konkurencyjności różnych kategorii MŚP:

4.3.2.1 **Zapewnienie, aby dokumenty legislacyjne na wszystkich szczeblach były opracowywane przy uwzględnieniu specyficznej sytuacji i szczególnych potrzeb rozmaitych kategorii MŚP.** W tym celu należy ustanowić podstawowy przepis, obowiązujący na wszystkich szczeblach decyzyjnych, mówiący, że projekty legislacyjne powinny być opracowywane ze świadomością potrzeb i oczekiwań MŚP, ze szczególnym uwzględnieniem najmniejszych z nich, przy zastosowaniu zasady „Think small first”, pamiętając w pierwszym rzędzie o osobach prowadzących własną działalność gospodarczą, które stanowią ponad połowę przedsiębiorstw europejskich. Oznacza to w szczególności systematyczne konsultacje z organizacjami reprezentującymi MŚP oraz odpowiedni udział ekspertów tych organizacji we wszystkich komitetach konsultacyjnych na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim, poruszających kwestie mogące wywrzeć wpływ na funkcjonowanie MŚP, czego domagała się w szczególności Rada ds. Konkurencyjności w dniu 13 marca 2006 r.

W tym kontekście EKES domaga się powołania w każdej dyrekcji generalnej Komisji specjalisty ds. MŚP, który czuwałby nad tym, aby środki legislacyjne oraz programy zarządzane

przez DG uwzględniały należycie priorytety i oczekiwania MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

4.3.2.2 **Zapewnienie, aby przepisy legislacyjne respektowały podstawowe zasady.** W opinii EKES-u skuteczność przepisów legislacyjnych na wszystkich szczeblach, a także programów czy działań zbiorowych lub indywidualnych na rzecz MŚP, zależy od czterech zasad, które jego zdaniem powinny zostać włączone do SBAE i stosowane systematycznie na wszystkich szczeblach, (europejskim, krajowym i regionalnym):

— **systematyczna analiza oddziaływania dla MŚP:** żaden tekst legislacyjny nie powinien móc zostać przyjęty, jeżeli nie był wcześniej przedmiotem systematycznej analizy oddziaływania na poszczególne kategorie przedsiębiorstw danego sektora, mierzącej bezpośrednie i pośrednie skutki gospodarcze i społeczne, takie jak obciążenia administracyjne, wydatki komunikacyjne i koszty inwestycji, jakie zostaną narzucone, oraz korzyści, jakie przedsiębiorstwa mogą z niego czerpać;

— **zasada proporcjonalności:** przepisy legislacyjne nie powinny wprowadzać środków nieużytecznych dla MŚP i powinny ograniczać się do koniecznego minimum; warunki stosowania prawodawstwa winny być dostosowane do rzeczywistości przedsiębiorstw, do specyfiki ich sytuacji oraz do możliwości wdrażania przez nie tych przepisów;

— **zasada „only once”:** zadaniem MŚP jest wytwarzanie, nie zaś ciągle zajmowanie się administracją; nie powinny one być przedmiotem oświadczeń i procedur administracyjnych więcej niż raz w danej kwestii; zaś do zainteresowanych władz administracyjnych należy przekazywanie tych informacji między sobą; z tej zasady „only once” mogłyby zrezygnować punkty kompleksowej obsługi, które stosują regułę „jeden przedsiębiorca — jedna osoba kontaktowa”, opierając się na organizacjach pośredniczących odgrywających już taką rolę na szczeblu krajowym;

— **zasada ochrony:** przepisy legislacyjne nie powinny zostać przyjęte, jeżeli są sprzeczne z rozwojem MŚP i mogą ograniczać ich konkurencyjność; powinna istnieć możliwość zablokowania wszelkich wniosków legislacyjnych, które nie zostały poddane kompletnej analizie oddziaływania lub w wypadku których okazałoby się, że proponowane środki działania są sprzeczne z rozwojem społeczno-gospodarczym MŚP.

EKES podkreśla ponadto konieczność wdrożenia i zagwarantowania pełnej przejrzystości procedur administracyjnych poprzez umożliwienie MŚP dostępu do wszystkich dotyczących ich danych administracyjnych i ich poprawienia w razie potrzeby.

4.3.2.3 **Wdrożenie rozszerzonej i spójnej polityki na rzecz innowacji.** EKES domaga się, aby Komisja, państwa członkowskie i władze terytorialne nie ograniczały się do wspierania innowacji w zakresie zaawansowanych technologii i przyjęły bardziej zdecydowaną politykę, włączając do swoich programów specjalne środki wsparcia dla innowacji w nisko- i średniozaawansowanych technologiach oraz innowacji nietechnicznych w MŚP, a w szczególności najmniejszych przedsiębiorstwach.

<sup>(2)</sup> Zob. opinia w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych (Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 32), w której EKES „nie popiera wprowadzenia w UE systemu kontyngentów dla MŚP wzorowanego na amerykańskiej ustawie o drobnej przedsiębiorczości (Small Business Act)”.

Nowa sieć o charakterze doradczym EEN nigdy nie będzie w stanie sama skutecznie dotrzeć do wszystkich przedsiębiorstw o potencjale innowacji; EKES domaga się zatem, aby SBAE określał jako kwestie priorytetowe:

- zachęcanie partnerów społecznych w sektorze MŚP do rozpoczęcia dialogu w celu stworzenia odpowiedniego środowiska pracy, które sprzyja kreatywności i innowacji
- wsparcie na rzecz powołania doradców w organizacjach pośredniczących MŚP i mikroprzedsiębiorstw, na poziomie jak najbliższym przedsiębiorstwu, oraz na rzecz dostosowanego do potrzeb szkolenia przedsiębiorców i pracowników służącego wspieraniu innowacyjności dzięki wykorzystaniu nowych szans stwarzanych przez dynamicznie ewoluujące rynki;
- stworzenie instrumentów finansowych dostosowanych do sytuacji najmniejszych przedsiębiorstw i zadbanie o to, by instrumenty te wspierały również działania na rzecz pracowników;
- zachęcanie państw członkowskich i regionów do zainicjowania, wraz z organizacjami MŚP, kampanii odkrywania innowacji technologicznych i nietechnologicznych w MŚP, a przede wszystkim w mikroprzedsiębiorstwach.

**4.3.2.4 Rozszerzenie dostępu do programów wspólnotowych.** EKES jest zdania, że złożoność procedur administracyjnych oraz różnorakie wymogi coraz bardziej komplikują, czy wręcz uniemożliwiają, udział małych przedsiębiorstw w programach wspólnotowych. Prowadzi to do paradoksu, że organizacje pośredniczące coraz mniej interesują się takimi programami. Przykładowo obecne ograniczenia prawne nie pozwalają na nowatorskie działania, na wspieranie eksperymentalnych projektów pilotażowych, co pozbawia UE całej masy innowacyjnych propozycji. EKES uważa, że należałoby dokonać przeglądu tych zasad i mechanizmów: z uwagi na obszerność tematu, w niniejszej opinii nie ma miejsca na sprecyzowanie potrzebnych zmian, EKES zwraca się jednak do Komisji o podjęcie w ramach SBAE rzeczywistych konsultacji z organizacjami przedstawicielskimi MŚP w celu określenia nowych warunków opracowywania programów i udziału w nich na różnych poziomach regionalnych.

W związku z powyższym konieczne jest, by fundusze strukturalne umożliwiały wspieranie dostępu MŚP do zamówień

publicznych, szczególnie w regionach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji <sup>(3)</sup>.

**4.3.2.5 Ułatwienie i wspieranie przekazywania bądź przejmowania przedsiębiorstw.** EKES podkreśla szczególnie problem przekazywania/przejmowania przedsiębiorstw, w szczególności małych przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych w miastach i na wsiach: zapowiedź ich zniknięcia, które jednocześnie nie jest nieuchronne, ma poważne negatywne konsekwencje dla utrzymania aktywności i zatrudnienia na tych obszarach. Należy wspierać wdrażanie systemów zbliżania nabywców i sprzedających oraz zachęt finansowych lub podatkowych, ale także zachęcać przedsiębiorców do lepszej kapitalizacji w celu utrzymania wartości ich aktywów.

Szczególna sytuacja, w jakiej znajdują się przedsiębiorcy na niektórych obszarach, takich jak obszary wiejskie, wymaga opracowania nowatorskich formuł, np. partnerstwa publiczno-prywatnego.

4.4 SBAE powinien być instrumentem prawnie wiążącym.

4.4.1 W celu zapewnienia SBAE rzeczywistej skuteczności EKES domaga się, by środki te zostały przyjęte przez Radę i Parlament w formie aktu prawnie wiążącego, obowiązującego na wszystkich szczeblach decyzyjnych: europejskim, krajowym i regionalnym.

4.4.2 W tym kontekście EKES wnosi o doroczną ocenę wdrażania SBAE oraz całościowej polityki na rzecz MŚP na szczeblu wspólnotowym i krajowym oraz o sporządzanie rocznego sprawozdania z poczynionych postępów; sprawozdaniu temu powinien być poświęcony odrębny rozdział w ramach wdrażania strategii lisbońskiej.

4.4.3 Na podstawie tych sprawozdań Komisja będzie mogła formułować zalecenia dla państw członkowskich i regionów. Komitet pragnie mieć możliwość wydawania opinii w sprawie tych zaleceń.

4.4.4 EKES domaga się, by te doroczne oceny prowadziły — w razie potrzeby — do odpowiedniego dostosowania SBAE i polityki na rzecz MŚP.

4.4.5 EKES zaleca gorąco Komisji i Radzie ściśle włączenie organizacji reprezentujących poszczególne kategorie MŚP do procesu przygotowywania SBAE i jego wdrażania.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(3)</sup> Zob. opinia CESE 979/2008 w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych (tekst nie został jeszcze opublikowany w Dzienniku Urzędowym).

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej”

COM(2007) 621 wersja ostateczna

(2009/C 27/03)

Dnia 19 października 2007 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Juan MENDOZA CASTRO.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 10 lipca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 108 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje i pozytywnie ocenia komunikat Komisji pt. „Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej”. Komitet popiera zaangażowanie Komisji na rzecz spójnego skonsolidowania strategii i polityki turystycznej na nadchodzące lata za pomocą agendy, która umożliwi ich codzienne stosowanie w praktyce. Ta nowa polityka została określona już wcześniej w komunikacie Komisji „Odnowiona polityka turystyczna UE: ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej”.

1.2 Komitet uznaje wysiłek Komisji włożony w zwięzłe opracowanie licznych dokumentów, opinii i dyskusji. W efekcie powstał zadowalający i jasny dla społeczeństwa opis wyników pracy grupy ds. zrównoważonego rozwoju turystyki — ekspertów, którzy sporządzili sprawozdanie, oraz rezultatów konsultacji społecznych.

1.3 Za słuszne uważa się zarówno oparcie nowej polityki turystycznej na odnowionej strategii lizbońskiej, jak i ogólne cele, które wyznaczono w zakresie poprawy konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju, oraz cele bardziej szczegółowe, którymi są dobrobyt gospodarczy, sprawiedliwość i spójność społeczna oraz ochrona środowiska naturalnego i dóbr kultury.

1.4 Za słuszne uznaje się wskazane w komunikacie Komisji wyzwania oraz zaproponowane podejście. Sugerowana metodologia polega na udziale wszystkich podmiotów w ramach różnych form współpracy oraz „współpracy konkurencyjnej”, a udział ten jest uważany za podstawową oś nowej polityki turystycznej i agendy służącej do jej realizacji. Skala wyzwań wymienionych w komunikacie Komisji jest jasna i w przyszłości jako kluczowy element agendy należałoby wykorzystać wyniki prowadzonego obecnie badania nad skutkami emisji gazów cieplarnianych dla zrównoważonego rozwoju.

1.5 Komitet uważa za właściwe zobowiązać się Komisji do wdrożenia tej nowej polityki za pośrednictwem dialogu, współpracy, nowych środków wsparcia oraz koordynacji między podmiotami. „Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej” stanowi rozszerzenie konkretnego podejścia i środków wykonawczych proponowanych dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w turystykę europejską. Komitet uważa jednak, że Komisja, a w tym przypadku DG ds. Przedsiębiorstw, może i musi odgrywać aktywniejszą rolę i przewodniczyć wprowadzaniu w życie licznych inicjatyw o zasięgu

europejskim, takich jak np. turystyka socjalna, turystyka dla wszystkich i szkolenie w dziedzinie turystyki. W szczególności Komisja i inne instytucje powinny podjąć większe wysiłki w celu zaangażowania małych i średnich przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw w wykonanie zadania, jakim jest zrównoważony rozwój turystyki, oraz w agendę realizacji tego celu. Komitet pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji „modelowe ośrodki turystyczne Europy” jako przykład sprawdzonego rozwiązania wzorcowego.

1.6 Komitet kolejny raz proponuje i zaleca wzmocnienie Europejskiego Forum Turystyki oraz kontynuację rozważań i badań nad utworzeniem **Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Turystyki** oraz **Europejskiej Agencji Turystyki**. Te dwa organy mogłyby prawdopodobnie zapewnić fora współpracy władz odpowiedzialnych za turystykę i różnych podmiotów zaangażowanych w przemysł turystyczny w celu poprawy i rozpowszechniania informacji o zrównoważonej i konkurencyjnej turystyce, monitorowania wdrażania polityki i europejskiej agendy dla turystyki, a w szczególności w celu podjęcia prób dostrzeżenia tendencji panujących w turystyce i przygotowania działań, które należy podjąć. W szczególności cele tych dwóch wyżej wymienionych organów mogłyby obejmować zmiany klimatyczne, ich skutki dla turystyki oraz odpowiednie kroki, które należy podjąć.

1.7 Komitet wyraża zadowolenie z gotowości Komisji do usprawnienia wykorzystania dostępnych instrumentów finansowych. Konkretnie uważa, że w obszarze turystyki socjalnej nadszedł już czas zastosowania w formie projektu pilotażowego doświadczeń o charakterze transnarodowym. Przykładami takich środków są turystyka socjalna, „turystyka dla wszystkich”, rozwój zasobów ludzkich, rozwój produktów i wprowadzenie ich na rynek. Komitet uważa, że w tych dziedzinach obecnie istnieją już wystarczające możliwości zastosowania w formie projektów pilotażowych doświadczeń o charakterze transnarodowym.

1.8 EKES z zadowoleniem stwierdza, że nastąpiła kulminacja prac prowadzonych nad Agendą 21 dla turystyki, których wyniki, przedstawione w komunikacie Komisji pt. „Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej”, uzupełniają i konsolidują ogólną politykę dotyczącą zrównoważonego rozwoju turystyki europejskiej. W rzeczywistości dokument techniczny przygotowany w tym celu przez Komisję stanowi podstawę i uzupełnienie komunikatu, a zatem te dwa dokumenty powinny być rozpatrywane łącznie.

1.9 Jeśli chodzi o kwestię statystyki, Komitet z zadowoleniem przyjmuje zaproszenie do składania wniosków ze strony Komisji, o które wcześniej wnioskował EKES, dotyczące utworzenia sieci centrów monitorowania turystyki, które umożliwią nie tylko odzwierciedlenie danych z sektora, lecz również będą w stanie wnieść strategiczną i perspektywiczną wizję umożliwiającą przewidywanie i kształtującą przyszłe działania.

1.10 EKES jest gotowy kontynuować działania w obszarze turystyki według kierunków określonych w komunikacie Komisji w sprawie agendy oraz zachęca pozostałe instytucje europejskie, państwa członkowskie, władze lokalne i regionalne, podmioty w sektorze (przedsiębiorców i związki zawodowe) oraz wszystkich obywateli do współpracy w uznaniu i wsparciu turystyki jako prawa przynależnego wszystkim i działalności gospodarczej o strategicznym znaczeniu dla przyszłości Europy. Tak samo niezbędna jest odpowiedzialność wszystkich zainteresowanych stron i konsumentów, by turystyka stała się bardziej zrównoważona i konkurencyjna.

1.11 Chociaż komunikat Komisji uwzględnia czynniki społeczne, które kształtują turystykę, Komitet wyraża żal z powodu braku odniesienia do koncepcji i faktu istnienia obywatelstwa europejskiego; w rzeczywistości turystyka mogłaby w większym stopniu niż obecnie pomagać różnym kulturom i grupom społecznym w połączeniu się we wspólnym pojmowaniu koncepcji obywatelstwa europejskiego, bowiem jej promowanie i rozwijanie należy do obowiązków każdego obywatela. Zróżnicowanie kultur, języków oraz dóbr naturalnych i dziedzictwa kulturowego w różnych państwach członkowskich Europy jest ogromnym bogactwem, który można i należy spożytkować i wykorzystać jako sposób wzajemnego zrozumienia oraz uznania naszych praw jako obywateli europejskich. Innym aspektem, do którego należy przywiązywać dużą wagę w dyskusjach na szczeblu europejskim i dokumentach dotyczących turystyki, jest kultura, zważywszy na synergię, która może istnieć między turystyką i kulturą, jak w swojej wcześniejszej opinii stwierdził EKES.

1.12 W procesie podnoszenia konkurencyjności i zrównoważenia turystyki należy uwzględnić szczególne cechy ośrodków turystycznych. Komitet zaleca zwrócenie uwagi na szczególne cechy tych państw członkowskich, których gospodarka w dużej mierze opiera się na turystyce. Przy przygotowywaniu polityki i propozycji związanych z turystyką należy odpowiednio uwzględnić potrzeby poszczególnych regionów. Zalecane jest, by w sporządzanych przez Komisję ocenach wpływu uwzględniono potencjalne nieproporcjonalne skutki dla różnych regionów i sektorów, na przykład: skutki dla ośrodków turystycznych takich jak wyspy, które są w dużym stopniu uzależnione od transportu lotniczego i nie posiadają żadnych innych środków transportu lub są prawie całkowicie uzależnione od tego rodzaju transportu.

1.13 EKES uważa, że zbiór zasad i wartości wyszczególnionych w komunikacie Komisji, w tym zrównoważony rozwój, dobrobyt społeczny, konkurencyjność, współpraca, partnerstwo, rentowność, bezpieczeństwo, jakość zatrudnienia itd., faktycznie składa się na europejski model turystyki i to nie dlatego, że są one zbiorem reguł, ale ponieważ te zasady i wartości są powszechnie stosowane w Unii Europejskiej.

1.14 Komitet chciałby zachęcić Komisję do dalszego działania wraz z innymi organizacjami w zakresie wydawania europejskich certyfikatów potwierdzających wiedzę i kwalifikacje w dziedzinie turystyki w celu ilościowej i jakościowej poprawy miejsc pracy w tym sektorze. Należy wspierać Europass jako formę przedstawiania w sposób łatwy i zrozumiały w całej Europie (Unii Europejskiej, krajach EFTA/EOG oraz krajach kandydujących) osobistych umiejętności i kwalifikacji osób, które chciałyby poszukiwać pracy w całej Europie.

## 2. Komunikat Komisji

Aby bardziej docenić i lepiej zrozumieć informacje, które Komisja chce przekazać wszystkim podmiotom i instytucjom europejskim, krótko podsumujemy tekst komunikatu i zawarte w nim główne zagadnienia.

### 2.1 Wprowadzenie do komunikatu

2.1.1 **Wyzwanie, którym jest stworzenie równowagi między zrównoważonym rozwojem a konkurencyjnością.** W części 1, we wstępie do komunikatu, Komisja przede wszystkim uznaje, że turystyka odgrywa kluczową rolę w gospodarce europejskiej i ma strategiczne znaczenie, co wynika nie tylko z danych ilościowych, lecz także ze zdolności turystyki do tworzenia miejsc pracy, dzięki czemu realizuje ona cele odnowionej strategii lizbońskiej. Warto wspomnieć, że przewidywana stopa wzrostu wynosi ponad 3 %, co niewątpliwie w dużym stopniu przyczyni się do osiągnięcia celów w zakresie zatrudnienia, lecz w niektórych przypadkach i w długiej perspektywie może to również prowadzić do przekroczenia ograniczeń określonych wymogami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju.

2.1.2 **Konkurencyjność i zrównoważony rozwój — dwa kompatybilne wymogi.** W komunikacie Komisja wyraźnie stwierdza, że konkurencyjność zależy od zrównoważonego rozwoju i jakości turystyki oraz jednoznacznie odnosi się do wymagań, które przed przemysłem turystycznym stawiają zmiany klimatyczne. Odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw może stanowić w tym przypadku zdecydowany wkład w postaci podejmowania przez przedsiębiorstwa odpowiedzialności za środki mające na celu dostosowanie się do zmian klimatycznych i przeciwdziałanie im, przy jednoczesnym promowaniu innowacji i wartości produktów turystycznych w świecie stojącym przed znaczącymi wyzwaniami o charakterze globalnym.

2.2 **Treść agendy.** Komunikat Komisji jest propozycją stworzenia nowej równowagi pomiędzy korzyściami dla turystów, środowiskiem naturalnym oraz konkurencyjnością przedsiębiorstw i ośrodków turystycznych. Równowagę tę muszą osiągnąć wszystkie zainteresowane podmioty.

2.2.1 **Cele i wyzwania.** Komunikat przedstawia trzy podstawowe cele agendy: dobrobyt gospodarczy, sprawiedliwość i spójność społeczną oraz ochronę środowiska naturalnego, którymi w swoich działaniach powinny kierować się wszystkie zainteresowane podmioty.

W komunikacie wymieniono niektóre istotne wyzwania, którym trzeba będzie sprostać, jeżeli cele te mają zostać osiągnięte:

- zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i kulturowymi;
- zminimalizowanie zużycia surowców i zanieczyszczeń;
- zarządzanie zmianami w interesie zapewnienia dobrobytu obywateli;
- zmniejszenie zróżnicowania sezonowego popytu;
- uwzględnienie problemu wpływu transportu na środowisko naturalne;
- umożliwienie korzystania z turystyki wszystkim osobom;
- poprawienie jakości zatrudnienia w turystyce;
- zapewnienie bezpieczeństwa turystów i społeczności w miejscach, w których oferowane są usługi turystyczne.

Lista wyzwań jest otwarta i płynna — różne zainteresowane podmioty powinny ją nieustannie aktualizować, wskazywać nowe priorytety i zarządzać nią w duchu współpracy.

**2.2.2 Ramy działania.** Komunikat sugeruje, że spójne środki podejmowane w celu osiągnięcia celów i sprostania wyzwaniom będą dotyczyć zagwarantowania współpracy i odpowiedzialnego zarządzania ośrodkami turystycznymi, przedsiębiorstwami i turystami oraz przedstawia warunki pozwalające na osiągnięcie tej spójności.

**2.2.3 Zasady.** Komunikat przedstawia ogółem dziewięć zasad, których należy przestrzegać, aby osiągnąć zrównoważoną i konkurencyjną turystykę. Należy zwrócić uwagę na trzy z nich:

- przestrzeganie ograniczeń, które można wyznaczyć w przypadku zdolności przyjmowania określonej liczby turystów, infrastruktury i liczby napływających turystów;
- osiągnięcie tempa i rytmu rozwoju, które byłyby odpowiednie w przypadku zasobów naturalnych, kulturowych i społecznych dostępnych w danym momencie;
- planowanie długoterminowe jako nieodzowny warunek umożliwiający stworzenie równowagi między zrównoważonym rozwojem a konkurencyjnością.

**2.3 Wspólne kontynuowanie działań.** W tej części Komisja podkreśla, że wszystkie zainteresowane podmioty z sektora muszą połączyć wysiłki i podejmować działania na zasadzie dobrowolności i w sposób ciągły. Zaproponowany model opiera się na poszanowaniu zasady pomocniczości, a idealnym rozwiązaniem byłoby podejmowanie działań przez same ośrodki turystyczne, które powinny jednak otrzymać wsparcie ze strony instytucji krajowych i europejskich. Z tego względu w komunikacie zwrócono uwagę zarówno na rolę różnych zainteresowanych podmiotów z sektora, jak i na rolę Komisji Europejskiej w świetle Traktatu.

**2.3.1 Rola zainteresowanych podmiotów.** Na podstawie wniosków Grupy ds. zrównoważonego rozwoju turystyki komunikat określa szeroki zasięg odpowiedzialności i szczegółowe role w trzech obszarach działania: ośrodki, przedsiębiorcy i turyści. W komunikacie znajduje się konkretna wzmianka o konieczności wyrażenia i przekazania mikroprzedsiębiorstwom zasadniczego przesłania dotyczącego osiągnięcia równowagi między zrównoważonym rozwojem a konkurencyjnością.

**2.3.2 Rola Komisji Europejskiej.** Komisja uznaje swoją odpowiedzialność za działanie zgodnie z Traktatem i zobowiązuje się do rozpoczęcia i nadania impulsu różnym inicjatywom na szczeblu wspólnotowym w ramach określonych agend oraz poprzez rozwijanie samej agendy. Spośród tych inicjatyw na szczególną uwagę zasługują cztery grupy działania:

- Mobilizowanie zaangażowanych podmiotów do tworzenia wiedzy i dzielenia się nią w celu osiągnięcia równowagi między zrównoważonym rozwojem a konkurencyjnością. Europejskie Forum Turystyczne jest dobrym przykładem ilustrującym sposób, w jaki mogą być wymieniane pomysły i doświadczenia.
- Promowanie i wspieranie europejskich modelowych ośrodków turystycznych jako przykładów dobrych praktyk oraz rozpowszechnianie promowanie ich jako sieci ośrodków przestrzegających zasad zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- Wykorzystanie bardzo zróżnicowanych instrumentów finansowych UE. Komisja zobowiązuje się do rozpowszechniania informacji na temat poprawy ich wykorzystania w dziedzinie turystyki.
- Włączenie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności do głównego nurtu polityk Komisji i zastosowanie ich do wielu regionów o różnych potrzebach i problemach: regionów nadmorskich, obszarów wiejskich i miejskich.

## 2.4 Wnioski komunikatu

W końcowej części komunikatu zaapelowano o pełną współpracę między wszystkimi podmiotami publicznymi i prywatnymi w zakresie przyjęcia i wprowadzenia w życie agendy. Ponownie zalecenie nawiązania współpracy na każdym szczeblu jest warunkiem wstępnym poprawy konkurencyjności, która zapewni długoterminową atrakcyjność i zrównoważony rozwój europejskiego sektora turystyki. Komisja zaleca rok 2011 jako termin oceny planu działania określonego w agendzie. Cel, który Komisja sobie założyła przedstawiając komunikat, jest zatem całkowicie jasny.

## 3. Uwagi ogólne

**3.1 Turystyka i jej strategiczne znaczenie dla gospodarki europejskiej** zostały dostrzeżone przez wszystkie instytucje europejskie zarówno w ich oficjalnych, jak i nieoficjalnych wypowiedziach na ten temat, poprzez które rola turystyki została wzmocniona, przesłanie to zostało przekazane wszystkim zainteresowanym podmiotom, a sektorowi został dostarczony znaczący impuls. Znaczenie turystyki wykracza poza względy czysto ekonomiczne, ponieważ w ujęciu społecznym spełnia ona główną rolę w budowaniu Europy obywateli. Pomimo że komunikat dostarcza impuls, zarówno obecnie, jak i w przyszłości pozostaje wiele do zrobienia, aby zapewnić spełnienie przez turystykę tej kluczowej roli w polityce europejskiej.

**3.2 Warto szczególnie zaznaczyć, że nowy traktat lizboński** uznaje znaczenie turystyki dla Europy i daje Unii Europejskiej dodatkowe możliwości udziału w rozwoju tego sektora. Traktat ten stanowi, że UE posiada kompetencje i obowiązek prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich oraz określa cele, którymi są zachęcanie do tworzenia korzystnego środowiska dla rozwoju przedsiębiorstw w tym sektorze i wspieranie wymiany dobrych praktyk.

**3.3 Wspomniana obecność turystyki** zaznacza się w różnorodnych obszarach instytucjonalnych.

- **Parlament Europejski** przyjmował wielokrotnie rezolucje dotyczące różnych form turystyki oraz jej wpływu na zatrudnienie i gospodarkę. Wystarczy zacytować rezolucje w sprawie turystyki i rozwoju oraz w sprawie nowych perspektyw i nowych wyzwań dla zrównoważonej turystyki europejskiej.
- **Rada Unii Europejskiej** wielokrotnie zajmowała się zagadnieniem turystyki w konkluzjach i planach działania, głównie w celu zwrócenia uwagi na konieczność zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności i możliwości tworzenia miejsc pracy w turystyce. Należy wspomnieć zwłaszcza o konkluzjach przyjętych 7 lipca 2006 r., odnoszących się do komunikatu Komisji w sprawie odnowionej polityki turystycznej UE; Rada wyraża w nich zadowolenie z przedstawionej polityki oraz wzywa Komisję do odgrywania aktywnej roli w koordynacji różnych kierunków polityki.
- **Komisja Europejska** publikuje rozliczne komunikaty, w szczególności komunikat z marca 2006 r., ustanawiający nową politykę turystyczną UE, polegająca na powołaniu i wspieraniu europejskich forów turystyki i zajmowaniu się ich utrzymaniem, prowadzeniu konferencji na różne tematy, jak np. turystyka socjalna czy Agenda 21 dla turystyki europejskiej i organizowaniu wielu innych działań, takich jak projekt pilotażowy „Modelowe Ośrodki Turystyczne Europy” uznający i promujący dobre praktyki stosowane w państwach członkowskich UE i krajach kandydujących.

— **Komitet Regionów** wydał m.in. opinie w sprawie komunikatów Komisji — „Współpraca na rzecz przyszłości turystyki europejskiej” oraz „Podstawowe kierunki utrwalania turystyki europejskiej”.

— **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** zawsze wykazywał specjalne zainteresowanie wszystkim, co dotyczy turystyki (i nadal to czyni), czego dowodem jest przeszło 11 opinii wydanych od 1999 r., aktywny udział w zwołanych przez Komisję europejskich forach turystyki, uczestnictwo w licznych dniach poświęconych różnorodnym aspektom turystyki oraz ich promowanie. Na szczególną uwagę zasługuje współpraca EKES-u z pozostałymi instytucjami w ramach wszelkich inicjatyw zgłoszonych przez którąkolwiek z nich w tym obszarze.

3.4 Niniejsza opinia EKES-u ma stanowić ocenę wkładu komunikatu w politykę oraz sposobu jej prowadzenia; jej celem jest również przedstawienie propozycji, które jeśli nie wzbogacą samego tekstu, to przynajmniej wzbogacą debatę na jego temat.

3.5 Podobnie jak opinia EKES-u INT/317 w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego odnowionej polityki turystycznej UE, niniejsza opinia ma na celu ponowne stwierdzenie, że:

— turystyka jest prawem wszystkich obywateli, zgodnie ze światowym Etycznym Kodeksem Turystyki, oraz niesie ze sobą obowiązek stosowania dobrych praktyk;

— prawo to przyczynia się poza tym do bezpośredniego i pośredniego tworzenia bogactwa i rentowności, zwłaszcza dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP, co czyni z turystyki strategiczny przemysł dla Europy, który zdążył już wykazać się stabilnością;

— kwestia jakości usług świadczonych przez podmioty w sektorze i odpowiedzialności użytkowników w stosunku do społeczności lokalnych stanowią wartości, które musimy zachować jako podstawę jego ciągłości;

— turystyka wpływa lub powinna wpływać w sposób pozytywny na gospodarkę oraz zagadnienia społeczne, kulturowe i ekologiczne na szczeblu lokalnym i regionalnym, a także na środowisko miejskie, stanowiąc tym samym instrument poznania innych kultur oraz sposobów życia i działania, a także instrument współpracy między regionami;

— turystyka jest dynamicznym sektorem i źródłem zatrudnienia obecnie i na przyszłość, a także posiada zdolność generowania stabilnych miejsc pracy o wysokiej jakości, którym towarzyszą odpowiednie prawa;

— turystyka nie jest wolna od problemów związanych z pełnieniem i okresowością, których skutkiem jest utrata konkurencyjności;

— wierzymy, że europejskiej turystyce potrzebna jest agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej o jasnej wizji i ambitnych celach;

— europejski model turystyki stanowi potrzebę wewnętrzną i mógłby służyć jako światowy punkt odniesienia, jeśli będzie oparty nie na nowych przepisach tylko na takich wartościach jak jakość, rozwój zrównoważony, dostępność itp., przyjętych z własnej woli przez miejsca turystyczne oraz wszystkie zaangażowane podmioty;

— europejski model turystyki opiera się i wzbogaca na różnorodności miejsc przeznaczenia, sposobach rozumienia turystyki oraz wielorakich formach ich urzeczywistnienia;

— popierany przez nas model jest dobrym sposobem na zapewnienie pokoju i porozumienia między narodami.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W komunikacie Komisji w sposób klarowny objaśniono propozycję dotyczącą konieczności stworzenia równowagi między zrównoważonym rozwojem a konkurencyjnością oraz praktycznych sposobów osiągnięcia tego celu. Oznaczało to niewątpliwie, szczególnie w ramach niezbyt długiego komunikatu, konieczność podejścia syntetycznego i wymagało analizy licznych dokumentów, opinii i debat. Należy podkreślić, że rezultat spełnia zadanie przekazania społeczeństwu w jasnej formie ogólnej opinii Komisji na temat przyszłości turystyki i działań, które należy podjąć w tym złożonym sektorze.

4.2 Trafne wydaje się, w odniesieniu do tej agendy, podejście Komisji polegające na ocenie zarówno ekonomicznych skutków turystyki, jak i możliwości tego sektora w zakresie tworzenia miejsc pracy dla osób młodych, a także osiągnięcia niezbędnej równowagi między zrównoważonym rozwojem a konkurencyjnością, które w perspektywie długoterminowej przynoszą sobie wzajemne korzyści. Oceny wpływu takich kwestii jak ślady pozostawione w środowisku naturalnym przez różne rodzaje działalności i regiony lub jak ograniczenia zdolności odnośnie do natężenia turystyki i przyjmowania turystów są bardzo ważnymi aspektami przy osiągnięciu i zachowaniu równowagi między tymi zmiennymi. Powszechna zgoda co do faktu istnienia ograniczeń w zakresie skali i tempa rozwoju turystyki jest kwestią zasadniczą dla osiągnięcia równowagi między konkurencyjnością a zrównoważonym rozwojem.

4.3 Być może komunikat powinien bardziej szczegółowo przeanalizować też nowy traktat lizboński, by zbadać jego związek z agendą oraz jego znaczenie dla realizacji nowej europejskiej polityki turystycznej. Nie należy zapomnieć, iż państwa i regiony przy wielu okazjach wyraziły wolę zachowania kompetencji w dziedzinie turystyki, nie rezygnując jednakże z pobudzających i koordynujących działań UE w niektórych obszarach, które mogą poprawić konkurencyjność europejskiego sektora turystyki. Na przykład utworzenie i prowadzenie portalu turystycznego w celu promowania Europy jako miejsca turystycznego stało się już cennym narzędziem, które może atrakcyjnie przedstawiać wszystkie kraje UE łącznie jako różnorodny i specyficzny cel podróży turystycznych.

4.4 Wyzwania i cele wymienione w komunikacie Komisji są na pewno głównymi wyzwaniami, z którymi turystyka zmierzy się w najbliższych dziesięcioleciach. Podstawowymi wyzwaniami są niewątpliwie zrównoważony rozwój i poprawa konkurencyjności, które zakładają inne ważne zadania, takie jak poprawa jakości, zmniejszanie zróżnicowania sezonowego popytu lub zwiększanie kompetencji pracowników sektora turystyki. Wyzwania te zostały również przedstawione w agendzie.

4.5 W komunikacie powraca często wezwanie do współpracy, gdyż zgodnie z nową polityką turystyczną proponowane wzmocnienie współpracy ma być jej główną osią. Należy szczególnie podkreślić rolę związków zawodowych i organizacji pracodawców, które powinny zostać włączone do współpracy i poproszone o wzięcie udziału we wszelkich debatach i forach oraz we wdrażaniu ogólnych środków służących usprawnieniu sektora turystyki. Podobnie należałoby zwiększyć wykorzystanie możliwości trwałych sieci miast i miejsc turystycznych, łączonych wspólnym dążeniem do poprawy konkurencyjności oraz

do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Komitet pozytywnie ocenia promowanie projektu „Modelowe Ośrodki Turystyczne Europy” i apeluje o to, by idea ta uwzględniała właściwe traktowanie stosunków pracy i stosunków społecznych oraz udział związków zawodowych i organizacji pracodawców w wybranym miejscu turystycznym jako sposób na poprawę zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności miejsc turystycznych.

W ramach swoich kompetencji organizacje konsumentów również odgrywają ważną rolę.

4.6 Komisja zobowiązuje się do wdrożenia tej nowej polityki poprzez współpracę, wprowadzenie konkretnych nowych działań wspierających oraz koordynację pomiędzy podmiotami. Agenda wyraźnie zakłada, że wszystkie zainteresowane podmioty wezmą na siebie większą odpowiedzialność. Zdaniem EKES-u DG ds. Przedsiębiorstw ma do odegrania bardzo ważną rolę w realizacji zadania, którym jest koordynacja wszystkich kierunków polityki europejskiej, dotyczących bezpośrednio lub pośrednio turystyki lub mających wpływ na różne rodzaje ośrodków turystycznych o specyficznych cechach.

4.7 Komitet uważa również, że Komisja powinna odgrywać aktywniejszą rolę we wprowadzaniu inicjatyw o zasięgu europejskim, w tym inicjatyw dotyczących transgranicznej turystyki społecznej w Europie. Wypada tu przypomnieć, że EKES proponował przy różnych okazjach — i teraz proponuje ponownie — propagowanie i wspieranie Europejskiego Forum Turystyki oraz kontynuację refleksji i badań nad utworzeniem **Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Turystyki i Europejskiej Agencji Turystyki**, która dostarczałaby informacji i zapewniałaby podejmowanie działań dotyczących polityki i środków przyjętych w dziedzinie turystyki europejskiej. Proponuje się także, by Komisja propagowała badania nad tworzeniem platform technologicznych w sektorze turystyki w celu poprawy marketingu usług turystycznych, w szczególności ze względu na możliwość wspierania turystyki w obrębie Europy oraz zachęcania do przyjazdu turystów z innych krajów (takich jak Chiny, Indie, Rosja).

4.8 Komitet uważa, że komunikat Komisji nie zwraca wystarczającej uwagi na rolę technologii informacyjno-komunikacyjnych w nowych ramach turystyki, zarówno z punktu widzenia użytkowników, jak również przedsiębiorstw i podmiotów w sektorze. Priorytetem na najbliższe lata powinny być wysiłki na rzecz badań i rozwoju w przemyśle turystycznym, prowadzące do lepszego wykorzystania tychże technologii. Wysiłki te niewątpliwie poprawią zarządzanie ośrodkami turystycznymi, przedsiębiorstwami i turystyką, co stopniowo doprowadzi do osiągnięcia pożądanego równowagi.

4.9 Istotne jest wyrażenie woli zastosowania konkretnych środków, a szczególnie lepszego wykorzystania dostępnych europejskich instrumentów finansowych, lecz konieczne jest zaproponowanie programu pozwalającego na realizację najważniejszych wyzwań w zakresie turystyki europejskiej, które zostały dokładnie wskazane w komunikacie. Należy zagwarantować, aby wszystkie fundusze bezpośrednio lub pośrednio

przeznaczone na turystykę zostały skutecznie i efektywnie wykorzystane.

4.10 Komunikat należy postrzegać w kontekście istotnego wkładu, który wniosło sprawozdanie Grupy ds. zrównoważonego rozwoju turystyki — dokument, który dostarczył w dużym stopniu kryteriów do opracowania agendy, co w szczególności dotyczy określenia ról wszystkich podmiotów w sektorze. Wysiłki podjęte w ciągu kilku miesięcy przez znanych ekspertów niewątpliwie okazały się owocne, a ich skutkiem są uzupełniające i praktyczne sposoby podejścia do szeregu kwestii dotyczących zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

4.11 W komunikacie nie określono wyraźnie roli, jaką odgrywać miałyby dane statystyczne dotyczące turystyki. Jednoznaczna koncepcja współpracy w zakresie tych danych statystycznych jest potrzebna do monitorowania realizacji agendy, a w szczególności konieczne jest zwrócenie większej uwagi na zmienne dotyczące zrównoważonego wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia.

4.12 W komunikacie wyraźnie stwierdzono potrzebę włączenia polityki turystycznej dotyczącej zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności do głównego nurtu wszystkich polityk Komisji i UE w celu zapewnienia realizacji celów określonych w agendzie.

4.13 Jak była już o tym mowa w opinii EKES-u przy okazji deklaracji katowickiej oraz w opinii „Turystyka a kultura — dwie siły stymulujące wzrost” i w opinii „Odnowiona polityka turystyczna”, a także w innych dokumentach EKES-u, niezbędne byłoby również przeprowadzenie kampanii informacyjnych w celach edukacyjnych i motywacyjnych wśród ludności europejskiej, a szczególnie wśród młodzieży.

4.14 Komitet uważa, że kwestią bardzo istotną jest, aby szkolenie, zarówno formalne, jak i w miejscu pracy, spełniało potrzeby przedsiębiorstw i zwiększało możliwości zatrudnienia. Certyfikacja oraz uznawanie wiedzy i kwalifikacji na poziomie europejskim powinny być instrumentem pomagającym tworzyć więcej miejsc pracy i lepsze warunki pracy w przemyśle turystycznym.

4.15 W celu poprawy konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju turystyki należy uwzględnić cechy szczególne miejsc turystycznych. Komitet zaleca, by podczas opracowywania strategii i propozycji brano pod uwagę szczególne uwarunkowania państw członkowskich, które są w dużym stopniu zależne od turystyki oraz położono należyty nacisk na potrzeby poszczególnych terytoriów. Jednocześnie należy zauważyć, że wyjazdy turystyczne do odległych miejsc przeznaczenia mogą się szczególnie silnie przyczynić do zmian klimatu ze względu na skutki i emisje wiążące się z dalekimi podróżami. Być może w przyszłości konieczne będzie położenie większego nacisku na korzyści wynikające z poszukiwania celów podróży położonych bliżej punktu startowego, do których dojazd powoduje mniejsze emisje dwutlenku węgla.

Bruksela, 10 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Poniższy fragment opinii sekcji uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, ale został zmieniony poprawką przyjętą przez zgromadzenie plenarne:

**Punkt 4.15**

*W celu poprawy konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju turystyki należy uwzględnić cechy szczególne miejsc turystycznych. Komitet zaleca, by podczas opracowywania strategii i propozycji brano pod uwagę szczególne uwarunkowania państw członkowskich, które są w dużym stopniu zależne od turystyki oraz położono należyty nacisk na potrzeby poszczególnych terytoriów.*

**Wynik głosowania**

Za dodaniem nowego zdania: 48 Przeciw: 43 Wstrzymało się: 16

---



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej księgi dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE

COM(2007) 807 wersja ostateczna

(2009/C 27/04)

Dnia 18 grudnia 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*białej księgi dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Angelo GRASSO.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 123 do 1 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Oceny i zalecenia

1.1 Komisja ponownie zwraca się do Komitetu o sporządzenie opinii w sprawie integracji rynku kredytów hipotecznych na zakup nieruchomości mieszkaniowych i innych, czyli *Białej księgi dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE.*

1.2 Biała księga jest zazwyczaj wynikiem nieomal ostatecznej i usystematyzowanej analizy politycznej na temat tego, jakie działania należy podjąć. Tym razem jest inaczej. W rzeczywistości Komisja będzie musiała poddać analizie wiele wciąż niepewnych kwestii, takich jak: fundusze wspólnego inwestowania, dostawcy finansowania, sprzedaż wiązana itp. Ogółem uwzględnionych jest czternaście aspektów.

1.3 Proces opracowania białej księgi nie jest zatem zakończony, lecz wręcz przeciwnie pozostaje on otwarty ze względu na swą rzeczywistą i widoczną złożoność. Czemu ma zatem służyć wniosek o sporządzenie następnej opinii, jeżeli biała księga nie wnosi nic nowego do zielonej księgi, która jest już przedmiotem opinii Komitetu?

1.4 Jest to problem, który od wielu lat przewija się w czasie różnych dyskusji, lecz Komisja nie znajduje nigdy rozwiązania tej sytuacji i nie podejmuje prawdziwej decyzji, która wiązałaby się z usunięciem przeszkód kulturowych, prawnych, administracyjnych itp., które zdaniem Komitetu rzeczywiście utrudniają realizację celów Komisji.

1.5 Opinia w sprawie zielonej księgi sporządzona przez Komitet <sup>(1)</sup> i przyjęta na sesji plenarnej w grudniu 2005 r. przy jednym głosie wstrzymującym się jest wciąż w całości aktualna.

1.6 Biała księga wciąż jeszcze przedstawia bardzo dużą fragmentację w tym sektorze, wynikającą ze specyfiki kulturowej, prawnej, ustawodawczej i etyczno-społecznej charakteryzującej zakup nieruchomości, szczególnie mieszkaniowej, w różnych państwach członkowskich Unii.

1.7 Chociaż EKES podchodzi sceptycznie do praktycznych możliwości zintegrowania i ujednolicenia rynku kredytu hipotecznego w Unii, która charakteryzuje się bardzo odmienną specyfiką pod tym względem (opinia Umberta BURANIEGO z 15 grudnia 2005 r. <sup>(2)</sup>), to zasadniczo popiera próbę ustanowienia przez Komisję „zasad”, zarówno w formie zwykłych sugestii dotyczących postępowania (tzw. best practices), jak i zasad o obowiązuującym charakterze.

1.8 Działanie to może być jednak postrzegane jako przesadne, jeżeli pragniemy ponownie rozważyć równie pozytywne możliwości, już dzisiaj głęboko zakorzenione w mechanizmach regulacji rynku kredytów hipotecznych.

1.9 Komitet proponuje, by w międzyczasie Komisja przeprowadziła bardziej wnikliwą analizę tych zagadnień (np. rejestrów kredytowych, zajmowania obciążonych nieruchomości, rozpowszechnienia kultury finansowej, itp.), które nie wiążą się z nadmiernymi trudnościami, pod warunkiem, że warto to uczynić.

1.10 Komitet uważa, że w podejściu Komisji daje się zauważyć **nadmierna koncentracja działań na możliwych krótkoterminowych korzyściach** z ewentualnego wprowadzenia nowych zasad, które opierają się na dość częściowych schematach interpretacji rynku kredytu hipotecznego. Stosując podejście ukierunkowane na krótkoterminowe wyniki, dąży się do ograniczenia kosztu finansowania hipotecznego, nie wykazując zainteresowania rzeczywistymi korzyściami, jakie obywatele UE mogliby odnieść z obecnej oferty produktów finansowych i dotyczących jej innowacji.

1.11 Jak podkreślono również w opinii Umberta BURANIEGO, Komitet uważa, że system zaproponowany przez Komisję jest w niewielkim stopniu dostosowany do nieustannych zmian rynku, i co za tym idzie niepokoi się on długofalowymi konsekwencjami dla najsłabszych kontrahentów, czyli konsumentów najbardziej potrzebujących ochrony.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 65/13 z 17.3.2006, sprawozdawca: Umberto BURANI.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 113, sprawozdawca: Umberto BURANI.

1.12 Komitet docenia fakt, że powiązано obecne zasady kredytu hipotecznego z potrzebą ochrony konsumentów. Takie intencje należy docenić i wspierać, jeżeli ich celem jest rozpowszechnienie większej kultury finansowej w zakresie kredytów hipotecznych. Na uznanie zasługuje zatem chęć **podjęcia się przez Komisję wzmocnienia zasad przejrzystości** w celu jak najlepszej ochrony konsumentów.

1.13 Jednocześnie trudne i ryzykowne wydaje się **narzucanie za wszelką cenę ogólnych zasad oceny ryzyka**, które wiąże się z podmiotem zwracającym się o kredyt.

1.14 Komitet uważa, że z jednej strony należy chronić konsumenta na etapie negocjowania pożyczki hipotecznej, a z drugiej strony kredytobiorca musi pozostać świadom swych zobowiązań wobec instytucji przyznającej pożyczkę.

## 2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1 18 grudnia 2007 r. wydano dokument zatytułowany „Ocena oddziaływania” (SEC(2007) 1683), który towarzyszy Białej księdze dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE. Do dokumentu dodano trzy załączniki, które dotyczą: a) cech rynku kredytu hipotecznego; b) procedur lub procesów; i c) ocen oddziaływania na temat konkretnych aspektów.

2.2 Chociaż doskonale streszczenie dokumentów można znaleźć, zapoznając się z dokumentem (SEC(2007) 1684), to warto ze względu na zwięzłość podkreślić niektóre kluczowe punkty dokumentu, w sprawie którego poproszono Komitet o sporządzenie opinii.

— przedstawia on **dużą fragmentację** wynikającą ze specyfiki kulturowej, ustawodawczej, a — przede wszystkim — etyczno-społecznej, właściwej dla zakupu nieruchomości mieszkaniowej w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej;

— podkreśla on wszystkie **delikatne aspekty tego zagadnienia**, między innymi z gospodarczo-finansowego punktu widzenia, zważywszy na znaczenie rynku nieruchomości w różnych gospodarkach Unii, a także wkład inwestycji hipotecznych w rentowność sektora bankowego;

— w sytuacji obecnej fragmentacji stwierdza, iż możliwe byłoby „przedstawienie nowego aktu prawodawczego” w celu zwiększenia integracji rynku.

2.3 Dokument Komisji podejmuje zatem kwestie, które stanowią już przedmiot analizy poprzedniej zielonej księgi w sprawie kredytu hipotecznego. Nie mogło być inaczej, gdyż nowy dokument dotyczy integracji rynków kredytu hipotecznego i związanych z nim, przytoczonych już ocen oddziaływania.

2.4 Jednakże Komitet sporządził już swą opinię w sprawie zielonej księgi 15 grudnia 2005 r. (sprawozdawca: Umberto BURANI). Treść tego dokumentu odzwierciedla w zupełności

stanowisko Komitetu w tej sprawie. Celem niniejszej opinii jest skupienie się na dwóch zagadnieniach dodanych przez Komisję:

- wyrażaniu własnego zdania w sprawie działań proponowanych przez Komisję w świetle ocen oddziaływania przeprowadzanych w związku z białą księgą <sup>(3)</sup>,
- formułowaniu propozycji na wniosek Komisji, gdy stwierdza, że „szeroko zakrojony program monitoringu i oceny będzie mógł zostać opracowany po przygotowaniu szczegółowych propozycji” <sup>(4)</sup>.

## 3. Uwagi Komitetu w sprawie białej księgi

3.1 Biała księga porusza szeroką gamę problemów wymagających rozwiązania, w których sprawie poproszono Komitet o wyrażenie swojej opinii. Chodzi o jedenaście następujących zagadnień:

- 1) wybór potrzebnego produktu;
- 2) przedterminowa spłata kredytu;
- 3) zestaw produktów;
- 4) rejestry kredytowe;
- 5) wycena nieruchomości;
- 6) procedury zajmowania obciążonych nieruchomości;
- 7) rejestry krajowe;
- 8) obowiązujące przepisy;
- 9) przepisy dotyczące zróżnicowania stóp procentowych i tzw. lichwiarskich stóp procentowych;
- 10) finansowanie kredytu hipotecznego;
- 11) instytucje niebankowe i usługowe.

### 3.2 Uwagi na temat poszczególnych punktów oceny oddziaływania

3.2.1 **Informacje na etapie przed zawarciem umowy.** Komitet uważa, że w celu zaradzenia nierównowadze w zakresie informacji dostępnej na etapie przed zawarciem umowy należy rozprowadzać i rozpowszechniać konkretne informacje i wiedzę na temat kredytów hipotecznych. Nie powinno to jednak obciążać obywateli dodatkowymi kosztami.

3.2.1.1 Warunkiem skutecznej oceny stosunku kosztów do korzyści wynikającego z sytuacji ryzyka jest zwiększenie informacji i rozpowszechnienie kultury finansowej. W rzeczywistości najlepszym instrumentem zapobiegania ewentualnym nadmiernym czynnikom ryzyka jest ich rzeczywiste uświadomienie stronom umawiającym się.

3.2.1.2 Zdaniem Komitetu należy podkreślić, że przepisy i normy powinny dotyczyć **sposobów rozprowadzania informacji** oraz nakładania ewentualnych kar za ich nieprzestrzeganie. Niemniej Komitet uważa, że nałożenie obowiązku po prostu na jedną ze stron umawiających się doprowadziłoby jedynie do próby zrzucenia tego obowiązku na drugą stronę.

<sup>(3)</sup> Por. załącznik 2 do białej księgi, oficjalne sprostowanie i s. 5 wersji angielskiej.

<sup>(4)</sup> Por. załącznik 2 do białej księgi, pkt 8.

3.2.2 **Kodeksy postępowania** Komitet uważa, że należy przyjąć zachęty do dobrowolnego przestrzegania kodeksu postępowania.

3.2.2.1 Umożliwiłyby to kredytobiorcy lepsze uzmysłowienie sobie ryzyka, na jakie może być narażony, a także możliwości uzyskania korzystnych warunków finansowania.

3.2.2.2 Proponowanym instrumentem mogłoby być zwrócenie się do kredytobiorcy o odpowiedzenie na listę standardowych pytań w celu dokonania oceny **własnej zdolności do wywiązania się ze średnio- lub długoterminowego zobowiązania finansowego**.

3.2.3 **Stawka kosztów**. Komitet uważa, że instytucje finansowe powinny być zobowiązane do wskazania całkowitego kosztu operacji poprzez rozbicie go na poszczególne składniki, z uwzględnieniem opodatkowania.

3.2.4 **Doradztwo**. Komitet jest zdania, że należy podnieść wartość usług doradczych, ściśle związanych z operacjami finansowania hipotecznego, przy użyciu **niezależnych mechanizmów cenowych, które byłyby niemniej wykazane przy obliczaniu kosztu operacji**.

3.2.5 Przedterminowa spłata kredytu

3.2.5.1 **Możliwość stosowania**. Podejmując kwestię przedterminowej spłaty kredytu, należy rozróżnić a) przedterminową całkowitą lub częściową spłatę zadłużenia hipotecznego; b) spłatę kredytu wynikającą z możliwości negocjowania korzystniejszych warunków kosztowych z innymi instytucjami finansowymi.

— w pierwszym przypadku Komitet uważa za istotne, by zawsze udzielać pozwolenia na spłatę, również na częściową spłatę przedterminową;

— w drugim przypadku uważa, że należy przenieść umowę o finansowaniu do innej instytucji finansowej.

3.2.5.2 **Koszt**. Co się tyczy kosztów spłaty przedterminowej, Komitet jest zdania, że powinny być one obliczane na podstawie wzorów matematycznych i obowiązkowo objaśniane w ramach stosunków umownych. **Klient powinien być obciążony kosztem jedynie w wypadku dobrowolnej spłaty finansowania. W wypadku przeniesienia praw wynikających z umowy kosztem należy obciążyć następną instytucję finansową.**

3.2.6 **Sprzedaż wiązana**. By mieć uzasadnienie, sprzedaż wiązana produktów musi opierać się przede wszystkim na umiejętności dowiedzenia rzeczywistych korzyści z niej wynikających. Zdaniem Komitetu problem ten można rozwiązać, zobowiązując podmiot udzielający kredytu do obliczenia stosunku kosztów do korzyści i pozostawiając kredytobiorcy odpowiednią ilość czasu na podjęcie decyzji w sprawie przyjęcia propozycji, ewentualnie również po podpisaniu umowy o finansowaniu.

3.2.7 **Rejestry kredytowe**. Komitet zgadza się w tym względzie z wymogiem sporządzenia ogólnoeuropejskiego rejestru, do którego dostęp byłby regulowany przez konkretne przepisy

dotyczące prywatności. Komitet uważa w rzeczywistości, że stworzenie ogólnoeuropejskiego rejestru kredytowego może się przyczynić do zaostrzenia konkurencji między różnymi kredytodawcami hipotecznymi w całej Europie. W każdym razie należy ułatwiać dostęp transgraniczny do rejestrów każdego z państw członkowskich, upraszczając procedury informacyjne.

3.2.8 **Wycena nieruchomości**. Wychodzi się od założenia, że wycena nieruchomości jest czynnością bardziej skomplikowaną od ogólnej wyceny finansowej. W rzeczywistości specyfika nieruchomości (zwłaszcza jej nieusuwalność) warunkuje jej przydatność, a na jej wycenę wpływają ponadto czynniki zewnętrzne związane z jej lokalizacją, takie jak:

- morfologia;
- usługi komunikacyjne;
- gęstość zaludnienia itp.

W konsekwencji streszczenie w konkretnej formule wyceny nieruchomości wszystkich czynników wpływających na jej wartość jest czystą utopią.

3.2.8.1 **Kryteria wyceny nieruchomości**. Podkreśliwszy zatem dużą złożoność wyceny nieruchomości z przyczyn podanych powyżej, Komitet stwierdza, że nie należy korzystać z konkretnej, uniwersalnej formuły. Proponuje natomiast **rozwińnięcie tzw. best practices (sprawdzonych rozwiązań) na szczeblu lokalnym** i wzmocnienie obowiązku sporządzania wyceny przez podmioty o dowiedzonej profesjonalności, certyfikowane przez stowarzyszenia branżowe, które przyjmowałyby również odpowiedzialność za uczciwość danej propozycji.

3.2.8.2 **Ocena ryzyka związanego z nieruchomościami**. Komitet uważa, że oprócz dokonania wyceny nieruchomości należy również określić zmienność stwierdzonej wartości, tak by lepiej ocenić gwarancję oferowaną przez nieruchomość. W związku z tym Komitet proponuje wykorzystanie instrumentów, którymi posługują się już podmioty rynku finansowego, i które zostały w dużej mierze przyjęte w innych przepisach wspólnotowych, takich jak na przykład wartość narażona na ryzyko <sup>(5)</sup>.

3.2.9 **Zajęcie obciążonych nieruchomości**. Jeżeli finansowanie hipoteczne dzieli się na kredyt za nieruchomość oraz kredyt dla kredytobiorcy, to konieczne jest również rozróżnienie beneficjenta finansowego danej nieruchomości od właściciela, który udziela gwarancji formalnej.

3.2.10 **Obowiązujące przepisy**. Komitet uważa, że sposobność dokonania korzystnego wyboru spośród różnych możliwości, jakie oferują przepisy cywilne i podatkowe krajów Unii, jest siłą napędową integracji rynku, która w innym razie byłaby niemożliwa do przeprowadzenia.

3.2.10.1 W związku z tym Komitet zasadniczo popiera utrzymanie różnych przepisów istniejących w państwach członkowskich, jednocześnie umożliwiając kontrahentom wybór takiego przepisu, który przyczyni się do obniżenia całkowitego kosztu operacji finansowania, tak jak przewiduje już konwencja rzymska <sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> Por. dyrektywa w sprawie usług inwestycyjnych znana jako MiFID „Rynki instrumentów finansowych” nr 2004/39/WE przyjęta 21 kwietnia 2004 r., została opublikowana w Dzienniku Urzędowym i weszła w życie 30 kwietnia 2004 r.

<sup>(6)</sup> Por. COM(2005) 650 z 15 grudnia 2005 r.

3.2.11 **Lichwiarskie stopy oprocentowania.** W tej kwestii Komitet potwierdza opinię wyrażoną już w przeszłości, szczególnie co się tyczy ogromnych trudności z dokładnym określeniem lichwiarskiego poziomu stopy oprocentowania przy zastosowaniu systemów prawnych przyjętych w odniesieniu do tzw. kredytu konsumpcyjnego. Niemniej Komitet podkreśla, że najlepszą ochroną przed lichwiarstwem jest informacja i proponuje ustanowienie instrumentów komunikacji na szeroką skalę, dotyczącej przedziałów premii za ryzyko, stosowanych w odniesieniu do różnych kategorii ryzyka ponoszonego przez kredytobiorców.

3.2.12 **Refinansowanie kredytu hipotecznego.** Komitet jest zdania, że stanowisko wyrażone w białej księdze mające na celu rozróżnienie zasad refinansowania na podstawie subiektywnego charakteru pośredników (czyniąc rozróżnienie między pośrednikami bankowymi i niebankowymi) jest zbyt łatwe do obejścia.

3.2.12.1 **Instytucje niebankowe i usługowe.** Pożyczki hipoteczne powinny być zawsze udzielane przez uregulowaną i kontrolowaną instytucję. Wsparcie i pomoc ze strony pośredników (na przykład w zakresie doradztwa) są dozwolone, pod warunkiem że udzielają ich odpowiednio wyspecjalizowane instytucje, nawet jeżeli nie są one instytucjami kredytowymi.

#### 4. Propozycje Komitetu, które należy rozwinąć

4.1 Ostatni kryzys w USA dotyczący kredytów hipotecznych o obniżonej wiarygodności tzw. *subprime* dowiódł, że zmienność cen nieruchomości w połączeniu z praktyką mało wnikliwej oceny ryzyka dotyczącego danego klienta w przypadku niepłacenia zbyt wysokich rat w stosunku do wartości nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie kredytu, może wywołać tak poważny kryzys finansowy, że zdestabilizuje cały system. Każde działanie na szczeblu wspólnotowym powinno zatem uwzględniać to doświadczenie, a także uwagi przytoczone w poprzednim punkcie.

4.2 Wprowadzenie ewentualnego 28. systemu regulacji kredytu hipotecznego, który uzupełniałby systemy już występujące w państwach członkowskich, tak jak sugeruje biała księga, mogłoby zatem pomóc w większej integracji rynku wspólnotowego kredytów hipotecznych, zwiększając tym samym możliwości wyboru dla kontrahentów, nie tworząc jednakże warunków do niestabilności systemu finansowego uwidocznionych przez kryzys kredytów *subprime*.

4.3 Zdarza się, że na decyzję o zakupie nieruchomości, zwłaszcza mieszkaniowej, wpływają częściowo czynniki emocjonalne (subiektywne), które nie mają nic wspólnego z prawidłową i racjonalną wyceną nieruchomości (obiektywną). Zatem, by być skutecznymi, wszelkie działania Komisji zmierzające do uregulowania kredytu hipotecznego muszą uwzględniać kontekst odniesienia (obiektywny lub subiektywny).

4.4 Przydatne byłoby opracowanie propozycji, którą Komitet mógłby pogłębić, dotyczącej przyjęcia schematu interpretacji kredytu hipotecznego, który dzieliłby każdą operację finansową na portfel składający się z dwóch części pasywnych:

- finansowania nieruchomości (zabezpieczonego aktywami), którego wartość określają cena rynkowa oraz ewentualna zmienność wartości nieruchomości;
- finansowania celu (pożyczka osobista), którego wartość określają zdolność oraz perspektywy ekonomiczno-finansowe kontrahenta.

4.5 Przyjęcie systemu dwuskładnikowego kredytu hipotecznego (*twin-mortgage*) może przynieść między innymi takie korzyści (które należy zweryfikować, dokonując bardziej dogłębnej analizy):

- uproszczenie oceny czynników ryzyka związanych z bardziej racjonalną częścią operacji (finansowanie zabezpieczone aktywami) w porównaniu z częściami wynikającymi ze zdolności płatniczej kredytobiorcy (celowe finansowanie osobiste);
- możliwość stosowania przejrzystych cen w różnych sytuacjach ryzyka, które cechują te dwa składniki operacji finansowej (obiektywne finansowanie nieruchomości i subiektywna pożyczka osobista);
- ograniczenie negatywnych skutków dla systemu finansowego w wypadku braku płatności ze strony nadmiernej liczby kredytobiorców, w przeciwieństwie do niedawnych konsekwencji ponoszonych przez rynek finansowy (tzw. kryzysu kredytowego *subprime*).

4.6 Komitet ma nadzieję, że Komisja jak najszybciej zakończy tę procedurę, wykazując się większą determinacją i tworząc warunki ku temu, by rozdzielenie aspektów instytucjonalnych mogło być podstawą do zapoczątkowania ewentualnego 28. systemu.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Przemiany w sektorze budownictwa w Europie”

(2009/C 27/05)

Dnia 6 grudnia 2007 r. Margot WALLSTRÖM, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej i komisarz ds. stosunków instytucjonalnych i strategii komunikowania oraz Günter VERHEUGEN, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej i komisarz ds. przedsiębiorstw i przemysłu, zwrócili się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

*przemian w sektorze budownictwa w Europie*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 13 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Bernard HUVELIN.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2008 r. (posiedzenie z dnia 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 57 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię.

### 1. Wnioski

1.1 W przeciwieństwie do tego, co niektórzy mogliby sądzić, przyszłość przemysłu budowlanego zależeć będzie w mniejszym stopniu od wyasygnowanych środków publicznych (nawet jeśli zwiększenie ciągłości programowania byłoby niewątpliwym plusem), a w większym stopniu od zdolności właściwych organów do rozwijania ram prawnych, które stosowałyby się do wszystkich i które umożliwiłyby zwiększenie przejrzystości konkurencji i lepsze wykorzystanie potencjału i wiedzy specjalistycznej przedsiębiorstw różnej wielkości.

1.2 Mając powyższe na uwadze, w niniejszej opinii zaleca się przede wszystkim:

- wprowadzenie rozporządzeniem, w jak najkrótszym czasie, ujednoliconych procedur przetargowych, dzięki którym klienci, szczególnie z sektora publicznego, otrzymaliby możliwie najszerszy i jak najbardziej zrozumiały wachlarz możliwości, z którego mogliby wybrać instrument kontraktowy najbardziej odpowiadający ich wymaganiom;
- otwarcie dla pracowników sektora budownictwa możliwości prawnych, które pozwoliłyby im na wniesienie istotnego wkładu w realizację wyzwań związanych z rozwojem zrównoważonym: małe i duże przedsiębiorstwa są dzisiaj gotowe zmierzyć się zwycięsko z tym wyzwaniem dzięki takim rozwiązaniom, jak uwzględnienie kosztu całkowitego, udział w partnerstwach publiczno-prywatnych niezależnie od ich wielkości oraz finansowanie oparte na przewidywanych wynikach;
- poprawę wizerunku sektora budownictwa, tak aby zainteresować nim uczącą się młodzież i rozwiązać problem niedostatecznego napływu nowych pracowników;
- położenie większego nacisku na szkolenia w zawodach, które stanowią dużą część europejskiego rynku pracy niezagrażonego delokalizacją;
- wspieranie zrównoważonego budownictwa w UE;
- utrzymanie zdrowego otoczenia gospodarczego oraz warunków zatrudnienia, które są wyrazem poszanowania potrzeb ludzi w krajach, w których pracują;

— wspieranie konkurencyjności europejskiej.

1.3 Tylko pod tym warunkiem możliwe będzie przygotowanie się na prawdopodobne rychłe pojawienie się konkurencji spoza Europy.

### 2. Tło i wprowadzenie

2.1 W piśmie z dnia 6 grudnia 2007 r. komisarze europejscy Margot Wallström i Günter Verheugen zwrócili się do EKES-u, w ramach realizacji agendy lizbońskiej, o sporządzenie opinii rozpoznawczej w celu zbadania, czy regulacje obowiązujące w sektorze budownictwa i w sektorze usług dla przedsiębiorstw „są spójne, czy uwzględniają one aktualne i przyszłe przemiany oraz w jakim stopniu konieczne byłoby dokonanie uproszczenia, racjonalizacji i modernizacji prawodawstwa w tej dziedzinie. Należy w tym miejscu podkreślić, że opinia nie powinna ograniczyć się do analizy przepisów bezpośrednio dotyczących wspomnianych sektorów, lecz powinna odnieść się do wszelkich innych przepisów prawnych wpływających na rozwój tychże sektorów (ochrona zdrowia, bezpieczeństwo i higiena pracy, ochrona środowiska naturalnego itp.) oraz uwzględnić uzasadnione interesy tych sektorów”.

2.2 Należy zatem przeprowadzić rygorystyczną i metodyczną analizę wszystkich kwestii podniesionych we wniosku o sporządzenie opinii, ponieważ zakres opracowania jest bardzo szeroki. W przeszłości kwestie te były przedmiotem licznych całościowych opracowań zleconych przez Komisję różnym ekspertom zewnętrznym.

2.3 Niemniej niniejsza opinia ograniczy się do analizy aspektów zasygnalizowanych przez wnioskodawcę, a mianowicie zmian lub uproszczeń aktów prawnych lub przepisów mających zastosowanie do sektora budownictwa i prowadzących do poprawy warunków jego funkcjonowania i rozwoju w ramach strategicznej i obiektywnej wizji tego sektora.

2.4 W niniejszej opinii przywołano zatem pewne istotne dane dotyczące sektora budownictwa, które pozwalają przedstawić zawody związane z budownictwem wraz z ich typowymi ograniczeniami w odpowiednim kontekście.

### 3. Miejsce sektora budownictwa w gospodarce europejskiej

3.1 Wskaźniki dotyczące sektora budownictwa: 2006 r., UE-27, 2,7 miliona przedsiębiorstw

	2006
Udział wartości dodanej brutto w budownictwie w ogólnym PKB	10,5 %
Udział wynagrodzeń pracowniczych w budownictwie w wartości dodanej brutto tego sektora	54,5 %
Udział nakładów brutto na środki trwałe w sektorze budownictwa w nakładach brutto na środki trwałe we wszystkich sektorach	50,5 %
Udział całkowitego zatrudnienia w sektorze budownictwa w całkowitym zatrudnieniu we wszystkich sektorach <sup>(1)</sup>	2 %

<sup>(1)</sup> Zatrudnienie w sektorze budownictwa stanowi 30,4 % zatrudnienia w przemyśle — źródło: Eurostat i FIEC.

#### 3.2 Przypomnienie pewnych faktów

3.2.1 Budownictwo jest działalnością niepodatną na delokalizację, a zatem ma ono znaczący wpływ na przyszłe tendencje we wzroście gospodarczym w Europie i jej strukturę przemysłową.

3.2.2 Z uwagi na samą strukturę swej produkcji i konieczność dysponowania stałymi lokalizacjami rozmieszczonymi we wszystkich krajach i silnie zakorzenionymi w życiu społeczności lokalnych, budownictwo odgrywa rolę społeczną i obywatelską, którą należy mieć na uwadze i wspierać.

3.2.3 Wreszcie budownictwo powinno odgrywać ważną rolę we wszystkich działaniach związanych z rozwojem zrównoważonym:

- jako niezbędny podmiot realizujący inwestycje w tym kontekście (mieszkania — ogólnie budynki — transport — produkcja energii etc.);
- poprzez dostosowanie metod wykonawstwa, w tym sektora materiałów, do potrzeb i wymogów rozwoju zrównoważonego.

3.2.4 Przedstawienie ogólnego obrazu omawianego sektora działalności nie byłoby kompletne bez przypomnienia, że pomimo znaczących wysiłków podejmowanych przez ten sektor przez ponad 30 lat, obraz zawodów związanych z budownictwem pozostaje częściowo negatywny. W niniejszej opinii należy odnieść się do tej kwestii, ponieważ:

- wpływa ona w niektórych krajach na sformułowania dotyczące warunków realizacji zamówień publicznych i na podejście do pracy nielegalnej;
- stwarza niewątpliwe trudności w zakresie zatrudniania ludzi młodych (bezpośrednia atrakcyjność zawodu) i w ich szkoleniu (nieufny stosunek ogólnego systemu edukacji do sektora budownictwa).

3.2.5 Sama natura tych zawodów, zarówno jeśli chodzi o potrzeby klientów, jak i o różne wymagania techniczne sprawia, że rynek budownictwa jest i jeszcze długo pozostanie bardzo

podzielony, co zawsze prowadzić będzie do współistnienia obok siebie rzemieślników oraz małych, średnich i dużych przedsiębiorstw.

W tym kontekście należy zrewidować postrzeganie budownictwa przez pryzmat dużych przedsiębiorstw angażujących się jedynie w duże projekty zważywszy, że prace o wartości jednostkowej przekraczającej 20 mln euro reprezentują jedynie 2-5 % całego rynku budownictwa.

3.2.6 Z tego względu duże grupy europejskie, często bardzo widoczne na rynkach światowych, stanowią w większości „federacje” małych i średniej wielkości przedsiębiorstw, silnie zakorzenionych w społecznościach lokalnych i działających w tym samym środowisku konkurencyjnym co lokalne struktury niezależnych MŚP.

3.2.7 Duże europejskie podmioty tego sektora zazwyczaj rozwinęły się według innego modelu niż tzw. model amerykański, to znaczy poprzez opracowanie sposobów utrwalania i rozwijania we własnym zakresie wiedzy specjalistycznej i opierania się na własnej pomysłowości oraz poprzez uczestnictwo w fazie koncepcyjnej.

3.2.8 To dzięki temu podejściu przedsiębiorstwa europejskie wypracowały sobie miejsce na rynkach światowych. Model ten, oparty na łączeniu koncepcji i realizacji, nie jest wyłączną domeną dużych przedsiębiorstw, ale może i powinien stosować się do przedsiębiorstw różnej wielkości.

#### 4. Pewne podstawowe zasady

4.1 Wyzwaniem, któremu musi sprostać niniejsza opinia rozpoznawcza, opracowana na wniosek Komisji Europejskiej, powinno być, oprócz uproszczenia prawodawstwa, zaproponowanie podjęcia działań umożliwiających:

- rzeczywistą przejrzystość procedur przetargowych i równość szans;
- przejście od kultury podejrzliwości, będącej dziedzictwem odległej przeszłości, do kultury zaufania i partnerstwa;
- uwzględnienie najbardziej korzystnej pod względem ekonomicznym oferty (najlepszego oferenta) oraz kosztów całkowitych całego cyklu realizacji robót;
- zagwarantowanie praw własności intelektualnej;
- określanie w ramach przetargów minimalnych warunków pracy oraz kontrolę ich przestrzegania i nakładanie kar za ich naruszanie;
- zmniejszanie obciążeń administracyjnych poprzez ograniczanie w największym możliwym stopniu uregulowań prawnych i procedur, przy jednoczesnym zachowaniu aspektów bezpieczeństwa oraz podstawowych praw i obowiązków stron umowy.

4.2 Z wyjątkiem kwestii fluktuacji wielkości rynków, która nie wchodzi w zakres omawianej opinii, powyżej wymienione różne elementy, które należałoby uwzględnić w przepisach, powinny umożliwić normalny rozwój podmiotów sektora budowlanego, zgodnie ze spójną polityką społeczną (zatrudnienie — zabezpieczenie socjalne — wynagrodzenia etc.). Powinny one również uczynić go bardziej atrakcyjnym dla różnych zainteresowanych podmiotów (młodych rodziców, nauczycieli etc.).

## 5. Główne propozycje

5.1 Proponujemy, by właściwe organy skupiły swoje wysiłki na następujących kluczowych elementach:

- ujednoczeniu i uproszczeniu procedur udzielania zamówień publicznych tak, by zagwarantować jednoczesną przejrzystość oraz optymalizację środków oraz kompetencji;
- promowaniu innowacyjności, zwłaszcza poprzez uregulowanie kwestii własności intelektualnej pomysłów oraz ich wariantów;
- szkoleniu pracowników, zarówno wstępnym, jak i w ciągu całej kariery zawodowej;
- przyczynieniu się do zmiany wizerunku tego sektora zawodowego oferującego miejsca pracy młodym ludziom;
- przepisach socjalnych regulujących warunki zatrudnienia oraz najlepsze praktyki w zakresie BHP;
- szeroko rozumianym rozwoju zrównoważonym, w której to kwestii przedsiębiorstwa budowlane powinny odegrać zasadniczą rolę oraz podejmować nowe obowiązki.

### 5.2 Ujednoczenie i uproszczenie procedur udzielania zamówień publicznych

5.2.1 Proponujemy następujące kierunki działań:

- przekształcenie obecnych dyrektyw w zakresie zamówień publicznych w rozporządzenia w celu rzeczywistego ujednoczenia procedur na szczeblu europejskim, a także zapewnienia równych warunków konkurencji;
- bardziej systematyczne preferowanie najlepszych, a nie najtańszych oferentów;
- stworzenie ściślejszych ram dialogu konkurencyjnego dla podmiotów zamawiających tak, by stał się on autentyczną procedurą optymalizacji, a nie systematycznego wykradania pomysłów oraz własności intelektualnej;
- zachęcanie do stosowania podejścia „od koncepcji do realizacji” pozwalającego łączyć, poczynając od fazy koncepcyjnej, specjalistyczną wiedzę przedsiębiorstw z talentem pomysłodawców;
- stosowanie na szerszą skalę kontraktów globalnych (dla prac budowlanych i konserwatorskich lub PPP), by sprostać wyzwaniom związanym z rozwojem zrównoważonym;
- przygotowanie i zorganizowanie adekwatnej odpowiedzi na próby dumpingu podejmowane przez niektóre kraje na rynkach europejskich;
- wprowadzeniu w życie rzeczywistej harmonizacji norm i rozwiązań technicznych w celu usunięcia krajowych barier technicznych i skonsolidowania rynku europejskiego;
- uwzględnianie potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw, tak aby umożliwić im trwałe funkcjonowanie i utrzymanie zatrudnienia oraz aby uniknąć zbytniego rozwarstwienia tego sektora.

Jeżeli chodzi o tę całą listę, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że formułując wnioski o pewne zmiany w istniejących przepisach nie oczekuje się odpowiedzi polegającej na narzuceniu z góry gotowych rozwiązań, ale pragnie się, by inwestorzy dysponowali swego rodzaju kompletnym „zestawem narzędzi”, z której mogliby wybrać rozwiązanie odpowiednie do ich potrzeb.

5.2.2 Wszystkie te modyfikacje lub przystosowania powinny wspierać przejrzyste i równe warunki gry między strukturami

prywatnymi, publicznymi lub quasi-publicznymi i jednoznacznie stwierdzać, że wykonywanie wszelkich prac wymagających świadczeń finansowych musi być poprzedzone procedurą przetargową i zawarciem formalnej umowy.

### 5.3 Innowacyjność i własność intelektualna

5.3.1 Specyficzną charakterystyką sektora budownictwa jest to, że jego produkty są zawsze „prototypami”. Stwarza to potrzebę przyjęcia prawodawstwa europejskiego chroniącego własność intelektualną i uwzględniającego szczególnie cechy pomysłów mających podlegać ochronie: a mianowicie, że powstają one w odpowiedzi na konkretne zaproszenie do składania ofert i że niekoniecznie będą się systematycznie powtarzać. Należy przyjąć konkretne przepisy prawne na szczeblu europejskim, które chroniłyby myśl techniczną w procesie konkurencji i przyznawały oferentom określone prawa.

### 5.4 Szkolenie

5.4.1 W większości państw członkowskich pracownicy sektora budownictwa dość powszechnie twierdzą, że generalnie krajowe systemy kształcenia tylko w niewielkim stopniu odpowiadają na potrzeby ich zawodu, a uwaga ta dotyczy wszystkich szczebli nauczania. Dlatego, o ile powinno się ulepszyć relacje między zawodami a krajowymi systemami edukacyjnymi, to należałoby również stwarzać zachęty na szczeblu europejskim, które mogłyby polegać na:

- wspieraniu prawodawstwa w dziedzinie szkoleń w sektorze budownictwa i robót publicznych (uznawanie i równoważność certyfikatów szkoleniowych na wszystkich szczeblach);
- przyczynieniu się do rzeczywistego podnoszenia wartości zasobów ludzkich poprzez propagowanie kształcenia ustawicznego — zważywszy, że trudna sytuacja w budownictwie jest powszechnie znana, sektor ten jest źle postrzegany przez młodych ludzi, a ponadto oferuje niewielkie możliwości awansu; w sektorze budownictwa odpowiednie przygotowanie jest niezwykle ważne, ponieważ wymagane są szerokie, a nawet bardzo szerokie kwalifikacje, co wiąże się z solidnymi podstawami; kwalifikacje pracowników powinny być następnie podnoszone przez przedsiębiorstwa poprzez zapewnianie dostępu do regularnych szkoleń, a tym samym do awansów;
- powszechnym wprowadzeniu systemu szkoleniowego typu „Erasmus” kształcącego na różnych szczeblach w zawodach związanych z europejskim sektorem budownictwa i robót publicznych, korzystając z doświadczeń zdobytych w działaniach na bardzo małą skalę (dzięki wsparciu EFS w trzech gałęziach: malarstwie, kamieniarstwie i renowacji zabytków);
- rozwijaniu europejskich szkół wyższych kształcących w zawodach sektora budownictwa i robót publicznych oraz wspieraniu uznawania europejskiego tytułu czeladnika;
- rozwijaniu szkół kształcących w kierunku nadzoru robót budowlanych w Europie tak, by klienci przedsiębiorstw, którzy reprezentują sektor publiczny i prywatny, mieli lepszą wiedzę o kontraktach i o sposobach działania przedsiębiorstw;
- tworzeniu europejskich międzybranżowych wyższych uczelni zawodowych;
- wspieraniu europejskich kwalifikacji (np. znajomości języków).

## 5.5 Przepisy socjalne oraz BHP

5.5.1 Bieżące przepisy mają bardzo pozytywny i znaczący wpływ na warunki pracy w budownictwie. Niemniej należałoby:

- wspierać wymianę najlepszych wzorców postępowania dotyczących aspektów BHP;
- zwalczać nielegalne zatrudnienie poprzez wprowadzenie w życie instrumentów europejskich (konsultacja i wspólna sieć banków danych, identyfikatory i systemy identyfikacji pracowników), sankcji oraz odpowiedniego opodatkowania (na przykład obniżonej stawki VAT);
- ułatwiać wprowadzanie w życie rozporządzenia REACH;
- ułatwiać przepływ pracowników z jednoczesnym unikaniem dumpingu socjalnego (zaakceptowanie formalności, które już zostały wprowadzone w państwach członkowskich w odniesieniu do delegowania) i umożliwiać pracownikom europejskim powrót do kraju pochodzenia;
- zapewnić możliwość egzekwowania kar pieniężnych we wszystkich państwach UE;
- przyjąć, że podstawą dla każdego rodzaju mobilności pracowników musi być akceptacja warunków państwa, w którym wykonuje się pracę.

## 5.6 Rozwój zrównoważony

5.6.1 W obliczu globalnych wyzwań, w tym tych związanych ze zmianami klimatycznymi, pracownicy sektora budownictwa mają, jak już wspomniano, znaczącą rolę do odegrania. Dziś są gotowi przyjąć za nią odpowiedzialność i wnieść wartość dodaną na rynek europejski, w ramach istniejących przepisów i zachęt. Są również gotowi przekazywać swą specjalistyczną wiedzę w innych częściach świata, tam gdzie wiadomo, że wysiłki, które należałoby podjąć są ogromne, a zarazem konieczne, by skutki podjętych działań były odczuwalne dla wszystkich.

5.6.2 W tym celu należałoby:

- wprowadzić do europejskich przepisów dotyczących zamówień publicznych podejście oparte na kosztach całkowitych (w trakcie całego trwania inwestycji) i zdefiniować najlepszego oferenta, być może w oparciu o kryterium „rozwoju zrównoważonego”. Powinno to umożliwić podmiotom zamawiającym pełne uwzględnienie wymiaru „rozwoju zrównoważonego” w procedurze selekcji;
- wspierać procedury związane z partnerstwem publiczno-prywatnym, które z racji swej istoty łączą koncepcję, reali-

zację i konserwację, i które mogą być najlepszym środkiem optymalizującym koncepcję kosztów całkowitych;

- dokonać przeniesienia określonych środków pomocowych poprzez ich skoncentrowanie, we wszystkich państwach członkowskich, na ogromnym zadaniu renowacji infrastruktury energetycznej;
- promować duże kompleksowe projekty dotyczące robót publicznych i renowacji budynków publicznych;
- wspierać rozwój i promocję dzielnic ekologicznych (stworzyć oznakowanie wspólnotowe, opracować zachęty finansowe itd.).

5.6.3 Zarówno w sektorze budownictwa, jak i w sektorze transportu gdy przedsiębiorstwa mają możliwość udziału w całym łańcuchu „koncepcja-realizacja-utrzymanie”, są w stanie wnieść znaczny wkład, między innymi w zakresie zapewnienia finansowania potrzebnych operacji, ze względu to, że potrafią zarządzać całkowitymi kosztami i finansować inwestycje przyszłą oszczędnością energii.

## 5.7 MŚP w sektorze budownictwa

5.7.1 Problemem małych i średnich przedsiębiorstw w sektorze budownictwa nie jest tak naprawdę dostęp do określonego rodzaju rynku, tak jak ma to miejsce w przypadku innych rodzajów działalności (patrz pkt 3.2.5 powyżej).

5.7.2 Z tego względu przedstawiciele omawianego sektora słusznie uznają, że rozumowanie w kategorii „kontyngentów” — wspierane przez niektórych, ale odrzucone przez władze europejskie — jest nieuzasadnione; zwłaszcza, że rzeczywiste dane liczbowe we wszystkich państwach europejskich znacząco przekraczają liczby przytaczane przez jedną, jak i drugą stronę.

5.7.3 Kwestie MŚP, poza zagadnieniami uwzględnionymi w *Small Business Act*, należy więc dodatkowo uregulować poprzez:

- inteligentne rozwiązania w zakresie transferu przedsiębiorstw;
- rozwiązania w zakresie wsparcia, wzajemnego świadczenia usług lub środków finansowych umożliwiających ustanowienie równych reguł gry bez zakłócania konkurencji, szczególnie dotyczące dostępu MŚP do złożonych przedsięwzięć (PPP i zrównoważony rozwój);
- rozwiązania mające na celu ułatwienie dostępu MŚP do standaryzacji i norm.

Bruksela, 10 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju sektora usług dla przedsiębiorstw w Europie

(2009/C 27/06)

Dnia 6 grudnia 2007 r. Margot Wallström, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej i komisarz ds. stosunków instytucjonalnych i strategii komunikacji, oraz Günter Verheugen, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej i komisarz ds. przedsiębiorstw i przemysłu, zwrócili się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*rozwoju sektora usług dla przedsiębiorstw w Europie.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Edwin CALLEJA.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 2 — 12 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wprowadzenie

1.1 Margot Wallström, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej i komisarz ds. stosunków instytucjonalnych i strategii komunikacji, oraz Günter Verheugen, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej i komisarz ds. przedsiębiorstw i przemysłu, zwrócili się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie usług dla przedsiębiorstw poprzez uzupełnienie i dalszą analizę na podstawie poprzedniej opinii <sup>(1)</sup> dotyczącej usług dla przedsiębiorstw i przemysłu.

1.1.1 W niniejszej analizie należy uwzględnić ogromne znaczenie, jakie Komisja Europejska przykłada do strategii lizbońskiej, mającej na celu ochronę i umacnianie konkurencyjności przemysłu europejskiego poprzez zarządzanie procesem zmian w sposób zgodny z europejską strategią zrównoważonego rozwoju oraz na poziomie społecznym poprzez zachęcanie do wyłaniania reprezentatywnych partnerów społecznych do uczestnictwa w negocjacjach na odpowiednim szczeblu.

1.1.2 Realizacja tych celów musi przebiegać równoległe do upraszczania ram prawnych dla przemysłu, co jest priorytetem politycznym stanowiącym jedno z głównych założeń polityki przemysłowej Komisji.

1.1.3 Ponadto tę politykę przemysłową cechuje zintegrowane podejście, w ramach którego uwzględnia się potrzeby różnych sektorów.

### 2. Streszczenie wniosków i zaleceń

#### 2.1 Uznanie znaczenia sektora usług dla rozwoju gospodarczego i społecznego

EKES dostrzega nagłą potrzebę wprowadzenia realnych zmian oraz położenia większego nacisku na usługi, które nie powinny być dłużej traktowane wyłącznie jako dodatek do przemysłu wytwórczego. Społeczeństwo doświadcza ogromnych przemian, a usługi są ich kluczowym elementem. Dlatego też Komisja Europejska musi uwzględnić te zmiany i przywiązywać do nich większą wagę.

#### 2.2 Priorytety działania

Zważywszy na szeroki zakres potencjalnych działań w obszarach polityki związanych z usługami dla przedsiębiorstw, hierarchizacja tych działań odgrywa najistotniejsze znaczenie. Należy pilnie poczynić postępy w zakresie dziesięciu celów kluczowych wyszczególnionych we wspólnotowym programie lizbońskim na lata 2008–2010. Mają one bezpośredni lub pośredni wpływ na przyszły rozwój usług. Zdaniem EKES-u należy ustalić następującą hierarchię wspomnianych działań:

— *Wdrażanie polityki usług dla przedsiębiorstw i grupa wysokiego szczebla.* Zaleca się utworzenie grupy wysokiego szczebla ds. usług dla przedsiębiorstw, która byłaby odpowiedzialna za bardziej szczegółową analizę tego sektora, weryfikację istniejących zasad polityki w celu określenia i oceny najbardziej efektywnych i skutecznych narzędzi w odniesieniu do usług dla przedsiębiorstw, a także za opracowanie konkretnych działań w celu wypełnienia najpoważniejszych luk i zaspokojenia podstawowych potrzeb. Należy zwrócić szczególną uwagę na niezwykle zróżnicowany charakter poszczególnych podsektorów usług dla przedsiębiorstw w celu zidentyfikowania tych, które wymagają najdalej idących zmian, oraz określenia, na jakim szczeblu (regionalnym, krajowym, unijnym) należy podjąć działania.

— *Polityka rynku pracy w sektorze usług dla przedsiębiorstw.* Ze społecznego punktu widzenia na poziomie sektora potrzeba dogłębnej analizy wyzwań wynikających z powstawania nowych form zatrudnienia wskutek interakcji pomiędzy usługami dla przedsiębiorstw a przemysłem wytwórczym. Analiza taka musi obejmować edukację, szkolenia i uczenie się przez całe życie, a także warunki zatrudnienia pracowników, włącznie z tymi, którzy biorą udział w procesach outsourcingu. Realizacja tego celu wymaga zachęcania do dialogu społecznego na szczeblu sektorowym. W tym kontekście należy opracować program rozmów na temat konkretnych zmian w zakresie warunków pracy i możliwości zatrudnienia w wyniku przemian strukturalnych oddziałujących na sektor usług dla przedsiębiorstw.

— *Usługi dla przedsiębiorstw w polityce innowacji.* Należy wyraźnie promować programy badań i rozwoju oraz programy i działania ukierunkowane na innowacje w zakresie usług. Takie obszary, jak usługi dla przedsiębiorstw oparte na wiedzy specjalistycznej (KIBS) oraz zarządzanie innowacją wymagają większej uwagi.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 318/2006 z 23.12.2006, s. 4 (CCMI/035).

- *Rozwój standardów usług dla przedsiębiorstw.* Należy zachęcać przedsiębiorstwa do uczestnictwa w tworzeniu standardów poprzez samoregulację po szczegółowych konsultacjach z użytkownikami usług dla przedsiębiorstw. Istotna jest pomoc Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego i jego stowarzyszonych z nim organizacji (otwarta platforma) w rozpowszechnianiu efektów skutecznej innowacji, zwłaszcza poprzez szybkie osiągnięcie nieformalnego konsensusu.
- *Promowanie nauki o usługach jako nowej dyscypliny edukacji i szkoleń.*
- *Rynek wewnętrzny i jego regulacja prawna, która ma wpływ na usługi dla przedsiębiorstw.* EKES określił listę obszarów, które wymagają działań w celu uproszczenia, wyjaśnienia i zmniejszenia obciążeń regulacyjnych, oczywiście bez jednoczesnego obniżania obowiązujących wymogów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz reprezentacji pracownicz. Wśród innych kwestii wymienia się fakt, że nie przeprowadzono oceny wpływu dyrektywy usługowej na usługi dla przedsiębiorstw oraz że problem ten zasługuje na zaangażowanie znaczących sił, zwłaszcza po transpozycji dyrektywy do ustawodawstwa krajowego. Podejmowane działania powinny obejmować określenie możliwych przyszłych działań na rzecz bardziej otwartego handlu i konkurencyjności na rozszerzonym rynku wewnętrznym UE.
- *Dalsza poprawa jakości danych statystycznych dotyczących usług dla przedsiębiorstw.* Zaleca się, by państwa członkowskie zacieśniły współpracę w celu poprawy jakości danych statystycznych dotyczących usług dla przedsiębiorstw, zwłaszcza, by zapewnić dokładniejsze informacje na temat osiąganych wyników oraz oddziaływania na gospodarkę poszczególnych państw członkowskich. Dane te są niezbędnym narzędziem, jeżeli rządy państw członkowskich wspierać mają rozwój tego sektora. Ostatnie zmiany w rozdziale 74 statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej (NACE) wciąż nie wystarczą do zapewnienia poziomu szczegółowości niezbędnego do wychwycenia znaczących danych dotyczących usług dla przedsiębiorstw.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 *Kontekst.* W opinii z inicjatywy własnej EKES-u przyjętej we wrześniu 2006 r. (CCMI/035) proponowano zwrócenie większej uwagi na usługi dla przedsiębiorstw ze względu na ich wkład w funkcjonowanie przemysłu wytwórczego w Europie. W opinii tej wyjaśniono interakcje pomiędzy usługami a produkcją oraz wpływ na wyniki społeczne i gospodarcze w zakresie zatrudnienia, wydajności i konkurencyjności. Stanowi ona punkt wyjścia niniejszego uzupełnienia i dalszej analizy usług dla przedsiębiorstw. Na wstępie niniejszej opinii należałoby zdefiniować usługi dla przedsiębiorstw jako określone działania usługowe, które — w swej roli pośredniczącej — mają wpływ na jakość i wydajność działań produkcyjnych poprzez uzupełnianie lub zastępowanie usług wewnętrznych (Rubalcaba i Kox, 2007). Definicja ta jest do pewnego stopnia spójna z klasyfikacją NACE wer. 1 (kody 72–74) oraz z nową wersją tej klasyfikacji (kody 69–74, 77–78, 80–82) i zestawieniem różnych kategorii usług. Wśród usług dla przedsiębiorstw wyróżnia się dwie główne kategorie:

- usługi oparte na wiedzy specjalistycznej (np. usługi w zakresie oprogramowania i sprzętu komputerowego,

doradztwo w dziedzinie zarządzania, rachunkowość, doradztwo prawne i podatkowe, marketing i badanie opinii publicznej, usługi techniczne i inżynierskie, usługi dotyczące kadr oraz szkolenia zawodowe i rekrutacja);

- usługi operacyjne (np. ochrona, sprzątanie, administracja i księgowość, rekrutacja pracowników czasowych, centra obsługi klienta, tłumaczenia ustne i pisemne).

Celem niniejszej opinii jest zwiększenie uznania tego sektora, umożliwienie mu niepoohamowanego rozwoju i wspieranie starań o poprawę konkurencyjności gospodarki europejskiej na rynku światowym.

3.2 *Znaczenie usług i usług dla przedsiębiorstw.* Usługi zajmują coraz istotniejsze miejsce w oczach obywateli, fachowców, firm, regionów i krajów. Usługi w dużym stopniu zdominowały nowy popyt i podaż w systemach gospodarczych i społecznych. Jakkolwiek są one obecne w większości aspektów życia gospodarczego i społecznego, wiele rodzajów działalności usługowej wymyka się statystyce. Tradycyjny podział pomiędzy sektorami produkcji, jakkolwiek jest niekompletny i ukrywa istotne relacje wewnątrz sektorów gospodarki, umożliwia oszacowanie znaczenia najważniejszych rodzajów działalności gospodarczej. Znaczenie usług jako sektora gospodarki w Europie rośnie, przy czym ich udział w łącznym zatrudnieniu jest niższy (70 %) niż w Stanach Zjednoczonych (80 %) i wyższy niż w Japonii (67 %). Na wszystkich trzech obszarach podsektor usług dla przedsiębiorstw rozwijał się niezwykle dynamicznie, pociągając za sobą podobny wzrost udziału w łącznym zatrudnieniu. Przedsiębiorstwa, których podstawową działalnością jest świadczenie usług dla innych przedsiębiorstw, mają udział rzędu 10–12 % w łącznym zatrudnieniu i wartości dodanej. Jeśli uwzględni się usługi dla przedsiębiorstw świadczone jako działalność poboczna, udział w zatrudnieniu będzie znacznie większy. W Europie w roku 2004 krajami wiodącymi w gospodarce usług dla przedsiębiorstw były: obszar Beneluksu, Wielka Brytania, Francja i Niemcy. W latach 1995–2004 w niektórych krajach — Węgry, Polska, Austria, Łotwa i Malta — sektor usług dla przedsiębiorstw rozwinął się znacząco. Świadczy to o pewnej zbieżności między niektórymi krajami UE. W krajach tych badano wyłącznie zatrudnienie w firmach, których podstawową działalność stanowi świadczenie usług dla przedsiębiorstw. Większość z nich to małe i średnie przedsiębiorstwa.

3.3 *Ocena rozwoju wydarzeń.* EKES dokonał ponownej oceny sytuacji w świetle zmian, jakie zaszły od chwili opublikowania poprzedniej opinii Komitetu we wrześniu 2006 r. (CCMI/035) i z zadowoleniem stwierdził, że znaczenie usług dla przedsiębiorstw w branży produkcyjnej jest w większym stopniu uwzględniane w decyzjach Komisji:

- Komunikat „Przegląd śródkresowy polityki przemysłowej. Wkład w strategię UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”<sup>(?)</sup> wydany po opublikowaniu wyżej wspomnianej opinii EKES-u zaleca podjęcie działań w zakresie weryfikacji i analizy konkurencyjności sektorów usług oraz ich wpływu na konkurencyjność w przemyśle. W razie konieczności należy prowadzić dalszy monitoring sektory. Jego wynikiem powinna być identyfikacja wszelkich przeszkód uniemożliwiających poprawę konkurencyjności oraz wyeliminowanie potencjalnych problemów rynkowych,

<sup>(?)</sup> COM(2007) 374 z 4.7.2007.

które mogłyby uzasadniać działania na rzecz rozwiązania określonych problemów w sektorze przemysłowym lub w sektorze usług. Komisja Europejska prowadzi tę pogłębioną analizę w bieżącym roku i powinna przedstawić jej wyniki pod koniec roku.

- Opublikowanie w lipcu 2007 r. dokumentu roboczego służb Komisji zatytułowanego: „W kierunku europejskiej strategii wspierania innowacji w sektorze usług: wyzwania i zagadnienia kluczowe dla dalszych działań”<sup>(3)</sup>, uruchomienie europejskiej platformy usług związanych z biznesem w lutym 2008 r. oraz przygotowywany obecnie komunikat w sprawie innowacji w usługach (spodziewany termin publikacji pod koniec 2008 r.) mogą łącznie stać się istotnym krokiem w kierunku prawdziwej integracji usług w ramach polityki innowacyjnej UE.
- Przyjęcie dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym<sup>(4)</sup>, którą należy wdrożyć do 28 grudnia 2009 r., stanowić będzie punkt zwrotny na drodze ku osiągnięciu faktycznego wewnętrznego rynku usług, o ile ustawodawstwo krajowe państw członkowskich zostanie dostosowane do przepisów dyrektywy z zapewnieniem zastosowania prawa pracy i odpowiednich układów zbiorowych kraju, w którym świadczona jest usługa. Zarówno firmy, jak i konsumenci będą mogli w pełni wykorzystać możliwości oferowane przez ten sektor. Inicjatywa ta powinna także zachęcić rynek usług dla przedsiębiorstw do eliminowania barier w zakresie handlu i inwestycji pomiędzy państwami UE oraz otworzyć nowe możliwości dla firm produkcyjnych, które będą mogły wybierać spośród liczniejszych, lepszych i tańszych usług. Nowe przewagi konkurencyjne w usługach dla przedsiębiorstw powinny zwiększyć poziom zatrudnienia, wydajność oraz wyniki gospodarcze.

**3.4 Działania wspierające na rzecz usług dla przedsiębiorstw.** Oprócz najważniejszych działań UE w celu promowania usług dla przedsiębiorstw w ramach polityki przemysłowej i innowacyjnej oraz potencjalnych skutków ubocznych dyrektywy dotyczącej rynku wewnętrznego, inne działania Komisji także pośrednio wspierają rolę usług dla przedsiębiorstw w sektorze produkcji:

- Eurostat wdrożył obecnie nową wersję klasyfikacji NACE, aby wychwycić więcej danych dotyczących usług.
- W wyniku połączenia centrów Euro Info oraz ośrodków przekazu informacji uruchomiona została sieć Enterprise Europe Network w celu promowania przedsiębiorczości i rozwoju przedsiębiorstw w UE, dzięki czemu zapewniono przedsiębiorcom ponad 500 punktów kontaktowych<sup>(5)</sup>. Powinno to okazać się pomocne dla małych i średnich przedsiębiorstw, a tym samym dla dużej większości firm świadczących usługi dla przedsiębiorstw.
- Od 2005 r. Komisja Europejska wydała wnioski dotyczące uproszczeń i redukcji obciążeń administracyjnych. Najnowsze wnioski z 2008 r. dotyczą przyspieszonej

redukcji<sup>(6)</sup>. To dobra wiadomość dla MŚP, które borykają się z niewspółmiernie dużym obciążeniem administracyjnym w stosunku do swych niewielkich rozmiarów.

- Omówiono dokument Komisji „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity”<sup>(7)</sup> oraz poczyniono postępy w ramach dialogu społecznego podjętego przez partnerów społecznych. Powinno to ułatwić ogólnoeuropejskie wdrożenie tej koncepcji przy jednoczesnym dostosowaniu jej do zróżnicowanych warunków panujących w poszczególnych państwach członkowskich. Model flexicurity wynegocjowany przez partnerów społecznych może być przydatny dla dynamicznych usług dla przedsiębiorstw, przy jednoczesnym promowaniu lepszych miejsc pracy o wyższej jakości. Aby UE sprostała wyzwaniom globalizacji, konieczne jest zaangażowanie partnerów społecznych.
- Opublikowanie dokumentu komisji „Ku zwiększeniu wkładu normalizacji w innowacje w Europie”<sup>(8)</sup>, który wśród innych inicjatyw promuje przyspieszenie współpracy ze strony przemysłu i innych zainteresowanych stron w zakresie rozwoju, wdrażania i stosowania standardów wspierających innowacje w związku ze zrównoważoną polityką przemysłową.

**3.5 Podstawowe potrzeby sektora usług dla przedsiębiorstw.** Mimo postępujących działań związanych z usługami, należy wziąć pod uwagę najistotniejsze braki i potrzeby. Istniejące w Europie ramy prawne są silnie ukierunkowane na przemysł wytwórczy, jakkolwiek to usługi stanowią zdecydowanie największy segment gospodarki i przyczyniają się do rozwoju wszelkich aspektów życia gospodarczego i społecznego.

**3.5.1 Większość poziomych i sektorowych inicjatyw realizowanych w ramach polityki przemysłowej UE, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, to działania zorientowane na przemysł wytwórczy, nieuwzględniające zasadniczego znaczenia wspierających go usług dla przedsiębiorstw.** Dlatego istnieje pilna potrzeba opracowania zrównoważonej polityki unijnej, która doceni znaczenie usług dla przedsiębiorstw dla globalnej konkurencyjności europejskiego przemysłu produkcyjnego oraz gospodarki jako takiej. Inicjatywy poziome adresowane do sektorów gospodarki muszą być prawdziwie poziome oraz dostosowane do potrzeb firm i pracowników nowej gospodarki usług, w ramach której sektory przemysłu i usług są ze sobą nierozdzielnie związane, tworząc tym samym nowe możliwości dla gospodarki europejskiej na globalnym rynku dzięki wewnętrznej synergii. Wiele inicjatyw UE będących elementami polityki przemysłowej należy dostosować i zastosować do sektora usług. Dotyczy to takich zagadnień, jak w pełni efektywny wewnętrzny rynek usług, handel międzynarodowy, zasady pomocy publicznej, rynek pracy, instrumenty socjalne, szkolenia i polityka regionalna, badania i rozwój, innowacje, standaryzacja, przedsiębiorczość, poprawa jakości danych

<sup>(3)</sup> SEC(2007) 1059 z 27.7.2007.

<sup>(4)</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006.

<sup>(5)</sup> Notatka prasowa IP/08/192 z 7.2.2008.

<sup>(6)</sup> Notatka/08/152 z dnia 10 marca 2008 r.

<sup>(7)</sup> COM(2007) 359 wersja ostateczna.

<sup>(8)</sup> COM(2008) 133 wersja ostateczna z dnia 11 marca 2008 r.

statystycznych i przepływu informacji, z uwzględnieniem — gdy to konieczne — szczególnych potrzeb sektora usług. Nie oznacza to, że wszystkie inicjatywy powinny mieć charakter pionowy i być ukierunkowane na usługi. Chodzi raczej o to, że implikacje wszystkich zastosowanych do usług narzędzi powinny zostać poddane ocenie, a w razie konieczności należy podjąć odpowiednie, konkretne działania.

3.5.2 Istotne potrzeby można zidentyfikować w następujących obszarach:

- *Usługi dla przedsiębiorstw w polityce przemysłowej.* Po niedawnym włączeniu usług dla przedsiębiorstw do polityki przemysłowej i uruchomieniu bieżącego monitorowania, więcej uwagi należy poświęcić szczególnym warunkom, w których wykorzystanie usług ma pozytywny wpływ na wydajność przemysłu, np. rolę usług dla konkurencyjności przemysłu oraz wydajności z punktu widzenia gospodarki. Aby stawić czoła konkurencji globalnej, Europa musi inwestować w innowacje, wiedzę, wzornictwo, logistykę, marketing i inne usługi dla przedsiębiorstw — innymi słowy w cały globalny łańcuch wartości.
- *Usługi dla przedsiębiorstw w polityce zatrudnienia i szkolenia.* Większość miejsc pracy znajduje się w sektorze usług i tendencja ta będzie się utrzymywać (decydenci nie powinni zapominać o tym, że 20 % pośredniego wkładu przemysłu wytwórczego wywodzi się z usług). Dlatego też potencjalny wpływ globalnego zatrudniania pracowników i globalnego outsourcingu w zawodach związanych z usługami (do 30 % wg badania OECD z 2006 r.) powinien skłaniać państwa członkowskie do propagowania odpowiednich umiejętności i kwalifikacji, które pozwolą im przemysłowi stawić czoła globalnej konkurencji.
- *Usługi dla przedsiębiorstw w polityce innowacji i produktywności.* Promowanie innowacji w usługach ma znaczenie kluczowe dla umacniania konkurencyjności przemysłowej poprzez czynniki jakości. Innowacje w sektorze usług mają ogromny, pozytywny wpływ na jakość, zatrudnienie i stosunki z klientami. Jednocześnie w usługach dla przedsiębiorstw znaleźć można dobrą pracę w dobrych warunkach i środowisku przesyconym wiedzą; w takich wypadkach pracownicy przyczyniają się do umożliwienia i powodzenia innowacji. Może to pozwolić przedsiębiorstwom na zajęcie bardziej konkurencyjnej pozycji, a pracownikom — na znajdowanie nowych możliwości zatrudnienia. Korzyści płynące z innowacji w usługach należy ukierunkować w taki sposób, aby rozwiązać problem stagnacji wzrostu produktywności w sektorze usług dla przedsiębiorstw. W większości krajów w dalszym ciągu przeważają niskie wskaźniki wzrostu produktywności, nawet jeśli problemy związane z pomiarem statystycznym prowadzą do niedoszacowania udziału usług dla przedsiębiorstw w ogólnym wzroście produktywności.
- *Usługi dla przedsiębiorstw a rynek wewnętrzny.* Celem jest stworzenie europejskiego rynku usług, a przez to zapewnienie UE możliwości odegrania decydującej roli w procesie globalizacji poprzez uwzględnienie wszelkich warunków, które mają wpływ na rynki i konkurencyjność. Niezbędna jest weryfikacja sposobu dostosowania przepisów państw członkowskich do wymogów dyrektywy usługowej oraz wpływu tego procesu na usługi dla przedsiębiorstw.
- *Usługi dla przedsiębiorstw a regiony.* W wielu regionach usługi dla przedsiębiorstw nie są wystarczająco dofinansowane ze

względu na ich koncentrację raczej w dużych metropoliach oraz w obszarach charakteryzujących się wysokim poziomem dochodu. Na szczeblu regionalnym należy promować i stymulować zarówno popyt, jak i podaż usług dla przedsiębiorstw, korzystając w maksymalnym stopniu z istniejących sieci, które mogą wzmocnić synergię pomiędzy poszczególnymi podmiotami poziomu lokalnego.

- *Usługi dla przedsiębiorstw a związane z nimi narzędzia polityki.* Istnieją dwa rodzaje narzędzi polityki związanych z usługami dla przedsiębiorstw: narzędzia związane przede wszystkim z regulacjami prawnymi (rynek wewnętrzny, konkurencja, usprawnienie mechanizmów regulacji, zamówienia publiczne) oraz takie, które na ogół nie są z nimi związane (innowacja, umiejętności, jakość i zatrudnienie, przedsiębiorczość i MŚP, wiedza i dane statystyczne). Szczególną uwagę należy zwrócić na rolę norm, nowej dyscypliny nauki o usługach oraz danych statystycznych.

3.6 *Interakcje pomiędzy usługami dla przedsiębiorstw a celowymi narzędziami polityki.* Doświadczenie wskazuje, w jaki sposób wstępne szeroko zakrojone działania mogłyby wchodzić w interakcje z usługami dla przedsiębiorstw i umożliwiać im pełen rozwój oraz stawienie czoła wyzwaniom. Należy także uwzględnić synergię i interakcje pomiędzy różnymi narzędziami polityki.

3.7 *Przesłanki ekonomiczne.* Przy opracowywaniu poszczególnych zasad polityki unijnej celem poprawy funkcjonowania usług dla przedsiębiorstw należy uwzględnić przesłanki ekonomiczne, co niedawno wykazali Kox i Rubalcaba (*Business Services in European Economic Growth*, 2007). Na poparcie swoich argumentów przedstawili podstawowe problemy rynkowe i systemowe, takie jak asymetria informacji i czynniki zewnętrzne.

3.8 *Agenda lizbońska na lata 2008–2010.* Działania związane z usługami dla przedsiębiorstw mogą okazać się pomocne w kontekście propozycji wspólnotowego programu lizbońskiego na lata 2008–2010 (COM(2007) 804 wersja ostateczna). Większość z dziesięciu celów kluczowych przewidzianych do realizacji do roku 2010 wywiera bezpośredni lub pośredni wpływ na usługi.

3.8.1 Komisja proponuje przyjęcie do połowy 2008 r. nowej **agendy społecznej** i pomoże w wypełnieniu luk w zakresie umiejętności. Istotne niedobory i potrzeby można wskazać w większości usług dla przedsiębiorstw, które są niezwykle pracochłonne. W opinii w sprawie zatrudniania grup priorytetowych (strategia lizbońska)<sup>(9)</sup> EKES stwierdził, że ambitne cele strategii lizbońskiej dotyczące zatrudnienia zostały osiągnięte tylko w ograniczonym zakresie, a wiele nowych miejsc pracy utworzonych w ostatnich latach, w szczególności w przypadku zatrudnienia kobiet, dotyczy pracy w niepełnym wymiarze godzin. Pracownicy w starszym wieku nadal borykają się z niemożnością znalezienia odpowiedniego zatrudnienia, natomiast ludzie młodzi angażują się na ogół w nietypowe (niestandardowe) formy zatrudnienia, w niektórych przypadkach nie uzyskując przy tym odpowiedniego zabezpieczenia prawnego i socjalnego. W opinii EKES-u podkreślono, że w kontekście modelu flexicurity niezbędne jest zapewnienie wysokiego stopnia zabezpieczenia socjalnego, aktywnej polityki rynku pracy, a także edukacji, uczenia się przez całe życie i szkolenia.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 93 (SOC/251).

3.8.2 Na początku tego roku Komisja przedstawiła wnioski dotyczące **wspólnej polityki migracyjnej**. Może to mieć wpływ na imigrację wysoko wykwalifikowanych pracowników w takich dziedzinach, jak oparte na wiedzy specjalistycznej usługi dla przedsiębiorstw, a także słabiej wykwalifikowanych pracowników w takich sektorach, jak sprzątanie czy usługi ochroniarskie.

3.8.3 Wspólnota przyjmie regulację w sprawie małych przedsiębiorstw (**Small Business Act**), aby uwolnić potencjał rozwojowy MŚP w trakcie całego cyklu ich życia. Usługi dla przedsiębiorstw to sektor charakteryzujący się najwyższymi wskaźnikami powstawania i likwidacji przedsiębiorstw, dlatego zasadne wydaje się położenie szczególnego nacisku na nowe MŚP. W opinii w sprawie potencjału przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich <sup>(10)</sup> EKES wskazywał na konieczność wprowadzenia lepiej ukierunkowanych i sprawniejszych, zintegrowanych wytycznych w zakresie MŚP, aby zapewnić ich wzrost i tworzenie nowych miejsc pracy w latach 2008–2010. MŚP skorzystają także na ograniczeniu unijnych obciążeń administracyjnych o 25 % do roku 2012.

3.8.4 Wspólnota będzie **umacniać wspólny rynek i zwiększać konkurencyjność w sektorze usług**. W tej samej opinii INT/324 EKES wymienił powyższe zastrzeżenia dotyczące niepełnego scalenia rynku, a przede wszystkim powolnego wdrażania wymogów dyrektyw przez państwa członkowskie, obciążeń administracyjnych oraz braku mobilności zawodowej. Dla MŚP problemy te stanowią niezwykle poważną barierę na drodze rozwoju.

3.8.5 Wspólnota urzeczywistni założenia **piątej swobody** (swobodnego przepływu wiedzy) i utworzy faktyczną europejską przestrzeń badawczą. Usługi dla przedsiębiorstw oparte na wiedzy specjalistycznej mogą odegrać pewną rolę w realizacji tego priorytetu lizbońskiego.

3.8.6 Wspólnota usprawni **warunki ramowe dla innowacji**. EKES wydał także opinię w sprawie: „Inwestycje w wiedzę i innowacje” <sup>(11)</sup>. Podstawowe jej założenie głosiło, że Europa musi utrzymać wiodącą pozycję w badaniach, rozwoju technologicznym i innowacjach, i że wymaga to zwiększenia finansowania z budżetu unijnego oraz poprawy funkcjonowania edukacji i ogólnego podniesienia standardów. Wymaga to także klimatu społecznego otwartego na postęp i innowacje, stworzenia niezbędnych warunków oraz podjęcia decyzji, które pozwolą inwestorom zyskać poczucie bezpieczeństwa oraz przyjąć optymistyczne założenia, a co za tym idzie, ulokować kapitał w nowe przedsięwzięcia w Europie. Wymaga to również zwiększania świadomości w zakresie fundamentalnego znaczenia badań podstawowych oraz zaszczepienia ducha przedsiębiorczości tym, którzy są gotowi wprowadzać innowacje i ponosić związane z tym ryzyko, jak również zaakceptować określony poziom porażek i strat, które nieuchronnie wiążą się z ryzykiem. EKES przeanalizował także otoczenie prawne i społeczne będące warunkiem innowacyjnej przedsiębiorczości i rynku przyjaznego innowacjom.

3.8.7 Wspólnota będzie promować zasady **polityki przemysłowej** ukierunkowane na bardziej zrównoważoną produkcję i konsumpcję. W ramach tego priorytetu można umieścić rolę, jaką w polityce przemysłowej odgrywają usługi dla przedsiębiorstw w zakresie ochrony środowiska.

3.8.8 Wspólnota będzie prowadzić dwustronne negocjacje z kluczowymi partnerami handlowymi w celu otwierania nowych

**możliwości handlu międzynarodowego i inwestycji** oraz będzie tworzyć wspólną przestrzeń przepisów i norm regulacyjnych.

#### 4. Hierarchizacja działań na rzecz usług w biznesie

Istnieje konieczność opracowania hierarchii działań ze względu na szeroki zakres polityki związanej z usługami dla przedsiębiorstw. Zdaniem EKES-u działania te powinny być uszeregowane następująco:

4.1 **Priorytet 1.** Komisja Europejska powinna utworzyć grupę wysokiego szczebla ds. usług dla przedsiębiorstw w związku z prowadzoną polityką przemysłową i na rzecz przedsiębiorstw, aby zagwarantować, że w podejmowanych w jej ramach działaniach szerzej uwzględniane będą interakcje pomiędzy usługami a przemysłem i ogółem działalnością gospodarczą. Główne cele grupy wysokiego szczebla mogłyby obejmować:

- pogłębienie analizy potrzeb w zakresie usług dla przedsiębiorstw, z uwzględnieniem potrzeb poszczególnych niezwykle zróżnicowanych podsektorów usług dla przedsiębiorstw;
- weryfikację istniejących narzędzi polityki mających wpływ na usługi dla przedsiębiorstw oraz opracowanie konkretnych działań na odpowiednim szczeblu (regionalnym, krajowym lub unijnym);
- zarekomendowanie celów strategicznych, które należy osiągnąć w ramach negocjacji WTO dotyczących Układu ogólnego w sprawie handlu usługami, ze szczególnym naciskiem na środki niezbędne, aby umożliwić MŚP eksport ich usług;
- określenie i pogrupowanie zainteresowanych podmiotów w obszarach, w których reprezentacja jest bardzo ograniczona i rozproszona;
- utworzenie obserwatorium europejskiego do spraw usług dla przedsiębiorstw w celu monitorowania wyników wdrażania narzędzi polityki unijnej oraz propagowania najlepszych praktyk; wśród członków obserwatorium powinni znaleźć się przedstawiciele EKES-u, związków zawodowych, stowarzyszeń biznesowych oraz eksperci do spraw usług dla przedsiębiorstw.

4.2 **Priorytet 2.** Należy promować dialog społeczny poświęcony usługom dla przedsiębiorstw w celu omawiania i opracowywania zaleceń w zakresie:

- nowych możliwości zatrudnienia;
- uczenia się przez całe życie;
- wyzwań związanych z delokalizacją i outsourcingiem;
- identyfikacji braków w zakresie umiejętności;
- pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz telepracy;
- koncepcji flexicurity w kontekście usług dla przedsiębiorstw (kwestia ta została omówiona w sposób ogólny w wydanej niedawno opinii EKES-u SOC/283);
- niedoboru personelu w sektorze usług dla przedsiębiorstw opartych na wiedzy specjalistycznej (KIBS) oraz roli imigracji;
- mobilności.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 8 (INT/324).

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 17 (INT/325).

W istocie możliwość wdrożenia i skuteczność takiego sektorowego dialogu społecznego (m.in. uznawanie umów, wsparcie organizacyjne) będzie tutaj zależała od określenia i uznania reprezentatywnych europejskich organizacji pracodawców i pracowników.

#### 4.3 Priorytet 3. B+R oraz innowacje w usługach:

- analiza metod innowacji w usługach dla przedsiębiorstw i ich wpływu na efektywność oraz rozwój społeczny i gospodarczy;
- rola usług dla przedsiębiorstw opartych na wiedzy specjalistycznej (KIBS) w rozwoju innowacji w usługach;
- relacja pomiędzy rozwojem technologii IKT i innowacyjnością usług;
- monitorowanie programów badań i rozwoju oraz innowacji w celu oceny pozycji usług dla przedsiębiorstw;
- zastosowanie technik *lean manufacturing* do usług;
- rola innowacji w usługach i inne możliwe działania w zakresie usług opartych na wiedzy specjalistycznej na szczeblu regionalnym; zastosowanie polityki innowacji do stymulowania popytu i podaży usług dla przedsiębiorstw.

**4.4 Priorytet 4.** Opracowywanie standardów. Standardy w sektorze usług powstają powoli. Na ogół siłą napędową ich rozwoju jest popyt. Po stronie podmiotów świadczących usługi dla przedsiębiorstw można zaobserwować problemy strukturalne. W większości są to małe przedsiębiorstwa niereprezentowane przez organizacje w swoich krajach, co znajduje także odzwierciedlenie na szczeblu europejskim — kategoria ta nie jest wystarczająco reprezentowana przez organizacje europejskie. Jedynym sposobem poprawy tej sytuacji jest zatem mobilizacja użytkowników, aby formułowali swoje oczekiwania. Rynek usług dla przedsiębiorstw zyska niezwykle dużo na sformułowaniu przejrzystych standardów dla tego obszaru. Opracowanie standardów może okazać się przydatne dla:

- uzupełnienia lub zastąpienia istniejących przepisów;
- poprawy jakości i pobudzania konkurencyjności;
- ograniczenia asymetrii informacji z korzyścią dla świadczących usługi i użytkowników na rynku charakteryzującym się brakiem przejrzystości;
- zapewnienia porównywalności w przypadku, gdy użytkownik musi wybierać pomiędzy różnymi ofertami;
- szerszego rozpowszechniania wyników prac badawczo-rozwojowych oraz programów innowacji, co zachęci do innowacji prowadzących do poprawy jakości usług;
- zmniejszenia liczby sporów poprzez jasne określenie praw i obowiązków podmiotów świadczących usługi i użytkowników;
- unikania konfliktów społecznych dzięki poszanowaniu przez dostawców usług i użytkowników obowiązującego prawa pracy oraz — w razie potrzeby — dzięki negocjacjom zbiorowym prowadzonym na odpowiednim szczeblu;

— ułatwienia małym przedsiębiorstwom świadczącym podobne usługi w różnych państwach członkowskich UE uzyskiwania ekonomii skali, przyczyniając się do eliminacji barier na drodze do integracji rynkowej;

— rozwoju zdrowego sektora eksportu i pomocy w przetargach publicznych na usługi oraz w podzlecaniu usług.

**4.5 Priorytet 5.** Dalsza poprawa jakości danych statystycznych dotyczących usług dla przedsiębiorstw. Działania w zakresie polityki są uzależnione od analizy aktualnych tendencji, które można określić wyłącznie na podstawie przejrzystych i wiarygodnych danych statystycznych. Obserwowany brak wzrostu produktywności w porównaniu z USA może być związany z niewiarygodnymi danymi statystycznymi, które bazują na metodologii stosowanej do pomiaru wydajności produkcji. Dalsze uszczegółowienie danych statystycznych dotyczących usług dla przedsiębiorstw wymaga nie tylko decyzji Eurostatu, ale także współpracy ze strony instytucji rządowych w celu zmiany metod zbierania danych. Należy zwrócić szczególną uwagę na pomiar roli, jaką usługi dla przedsiębiorstw odgrywają w innych sektorach przemysłowych i usługowych.

#### 4.6 Priorytet 6. Nauka o usługach

Nauka o usługach (lub nauka, zarządzanie i inżynieria usług, SSME) to nowo powstająca dyscyplina, która obejmuje zróżnicowane i fragmentaryczne teorie na temat usług, między innymi: ekonomię usług, zarządzanie usługami, marketing usług, inżynierię usług. Konieczność promowania i poprawy integracji tych obszarów została uznana przez badaczy i przedsiębiorstwa. W ramach nauki o usługach, dobrym przykładem jest inżynieria usług. To dyscyplina techniczna zajmująca się systematycznym rozwojem i projektowaniem produktów usługowych przy pomocy odpowiednich modeli, metod i narzędzi. Jakkolwiek inżynieria usług obejmuje także pewne aspekty zarządzania operacyjnego usługami, jednym z kluczowych obszarów jej zainteresowań jest opracowywanie nowych usług. Jednocześnie inżynieria usług obejmuje także opracowywanie systemów rozwoju, innymi słowy, kwestie związane z usługami w ogólnym zarządzaniu innowacjami, badaniami i rozwojem. Zintegrowane teorie wspólnej inżynierii towarów, oprogramowania i usług staną się codziennością.

Fundamentalna analiza nowych modeli, metod i narzędzi biznesu przyczyni się do znaczącego rozwoju nauk o usługach. Rosnąca harmonizacja standardów usług przyczyni się wreszcie do zdefiniowania i efektywnego rozwoju nowych usług <sup>(12)</sup>.

Inżynieria usług to jeden z niewielu obszarów sektora usług, kształtowany przede wszystkim w ramach badań europejskich. Ścisła integracja z sieciami międzynarodowymi oraz systematyczny rozwój niezależnej społeczności inżynierii usług mają kluczowe znaczenie dla utrzymania wiodącej roli na tym polu w przyszłości <sup>(13)</sup>.

<sup>(12)</sup> Inżynieria usług — metodyczne opracowywanie nowych produktów usługowych, termin wprowadzony przez Hansa-Jorga Bullingera, Klaus-Petera Fahnricha, Thomasa Meirena.

<sup>(13)</sup> Thomas Meiren, Fraunhofer Institute for Industrial Engineering, Stuttgart, Niemcy.

#### 4.7 **Priorytet 7.** Rynek wewnętrzny i regulacja usług dla przedsiębiorstw

*Ograniczenie i uproszczenie obciążeń regulacyjnych.* Istnieje szereg czynników ograniczających, które działają na niekorzyść podmiotów gospodarczych działających w sektorze usług dla przedsiębiorstw oraz neutralizują ich wysiłki na rzecz zwiększenia wydajności oraz poszukiwania możliwości prowadzenia działalności w innych państwach członkowskich. Między innymi są to problemy związane z mobilnością siły roboczej oraz uznaniem wykształcenia. Ilość i złożoność przepisów prawnych wzrosła w ostatnich latach, powodując tym większe obciążenie niewielkich podmiotów świadczących usługi. Najważniejsze kwestie wymagające rozpatrzenia to:

- *Zakładanie i przenoszenie przedsiębiorstw.* Czas i pieniądze niezbędne w celu założenia nowego przedsiębiorstwa lub przekazania własności istniejącej firmy w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw stanowią poważną barierę.
  - *Barierę związaną z eksportem usług.* Małe i średnie przedsiębiorstwa, które pragną eksportować swoje usługi, muszą się liczyć ze znacznymi nakładami w celu wysledzenia przepisów istotnych z ich punktu widzenia oraz wysokimi kosztami konsultacji. Konieczne są dalsze kroki w międzynarodowych negocjacjach handlowych w celu zniesienia niepotrzebnych barier dla usługodawców europejskich na zewnętrznych rynkach usług dla przedsiębiorstw. Stworzona przez Komisję Europejską baza danych nt. dostępu do rynków powinna pomóc w identyfikacji takich barier.
  - *Ograniczenia w zakresie współpracy wielodyscyplinarnej.* Istnieją bariery dostępu dla dostawców usług profesjonalnych, które mogą zostać zniesione z wejściem w życie dyrektywy o usługach.
  - *Niewystarczająca transpozycja przepisów unijnych,* a także zróżnicowane ustawodawstwo poszczególnych państw członkowskich. Nawet jeśli przepisy nie są wymierzone w funkcjonowanie rynku wewnętrznego, znaczne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi utrudnia integrację rynków.
  - *Zamówienia publiczne i przepisy dotyczące konkurencji* pomiędzy firmami prywatnymi a państwowymi w zakresie zamówień publicznych.
- *Barierę utrudniającą świadczenie usług w innych państwach członkowskich.* Postawy obronne organizacji zawodowych, których regulaminy zabraniają podjęcia działalności fachowcom z innych państw członkowskich.
  - *Delegowanie wysoko wykwalifikowanych pracowników za granicę.* Trudności związane z delegowaniem pracowników do innych państw członkowskich, także na stanowiska wymagające wysokich kwalifikacji. Opinia EKES-u w sprawie delegowania pracowników może wskazać możliwe działania w tym zakresie <sup>(14)</sup>.
  - *Uznawanie kwalifikacji.* Termin transpozycji dyrektywy 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych minął 20 października 2007 r. Chodziło tutaj o zastąpienie piętnastu wcześniejszych dyrektyw w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Zmiana ta powinna przynieść całościową modernizację systemu wspólnotowego, który promować będzie unijny rynek usług dla przedsiębiorstw poprzez bardziej elastyczne i automatyczne uznawanie kwalifikacji. Tymczasem inicjatywę Komisji Europejskiej pod nazwą IMI można uznać za praktyczne rozwiązanie dla władz i pracodawców w państwach członkowskich, które umożliwi sprawdzanie we wspólnej bazie danych właściwych władz (na szczeblu regionalnym lub krajowym w każdym państwie członkowskim) uprawnionych do wydawania świadectwa kompetencji i kwalifikacji oraz do weryfikacji autentyczności takich świadectw.
  - *Transpozycja dyrektywy usługowej.* Analiza sektorowa pomogłaby podmiotom świadczącym usługi dla przedsiębiorstw wykorzystać w jak największym stopniu nowe otoczenie prawne, a zwłaszcza pomogłaby w identyfikacji pozostałych barier w trakcie wdrażania dyrektywy usługowej i po jego zakończeniu. Będzie ono podlegało monitorowaniu od roku 2010, tak aby można było oceniać i ściśle nadzorować postępy w tej dziedzinie. Szczególną uwagę należy zwrócić na wpływ na gospodarkę usług dla przedsiębiorstw. Systemy informacji o rynku wewnętrznym mogą dostarczyć cennych informacji do podjęcia następnych kroków i przyszłego zmniejszenia rozbieżności między krajami.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(14)</sup> Zob. CESE 995/2008 (SOC/282). Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 95.

## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

**Punkt 2.2, drugie tiret:**

„— *Polityka rynku pracy w sektorze usług dla przedsiębiorstw. Ze społecznego punktu widzenia potrzeba dogłębnych analiz na poziomie sektora, by stawić czoła wyzwaniom spowodowanym przez generowanie nowych form zatrudnienia w wyniku interakcji pomiędzy usługami dla przedsiębiorstw a przemysłem wytwórczym. Analiza taka musi obejmować edukację, szkolenia i uczenie się przez całe życie, a także warunki zatrudniania pracowników, włącznie z tymi, którzy biorą udział w procesach outsourcingu. Realizacja tego celu wymaga rozszerzenia programu dialogu społecznego, co umożliwi analizę określonych zmian w zakresie warunków pracy i możliwości zatrudnienia w wyniku przemian strukturalnych oddziałujących na usługi dla przedsiębiorstw.*”

Wynik głosowania:

87 głosów za zmianą powyższego tekstu, 35 przeciw, 13 osób wstrzymało się od głosu.

---



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego produktów kosmetycznych (przekształcenie)**

COM(2008) 49 wersja ostateczna — 2008/0035 (COD)

(2009/C 27/07)

Dnia 13 maja 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego produktów kosmetycznych (przekształcenie).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Jacek KRAWCZYK.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9-10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 10 lipca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 126 głosami za i przy 4 osobach wstrzymujących się od głosu przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet wyraża aprobatę dla celów przedstawionego projektu rozporządzenia, a także przekształcenia dyrektywy 76/768/EWG i zastąpienia jej rozporządzeniem.

1.2 Komitet zwraca uwagę na fakt, że należy spodziewać się konieczności poniesienia znacznych kosztów, w szczególności przez małe i średnie przedsiębiorstwa, w celu spełnienia nowych wymogów w zakresie dobrej praktyki wytwarzania, oceny bezpieczeństwa oraz dokumentacji produktu, a także w związku z przeprowadzeniem wszystkich niezbędnych testów.

1.3 Komitet uznaje za wskazane zminimalizowanie tego negatywnego wpływu finansowego na małe i średnie przedsiębiorstwa, na przykład poprzez stwierdzenie, że dokumentacja produktu i ocena bezpieczeństwa mają być przygotowywane zgodnie z nowymi wymogami dla produktów wprowadzanych na rynek po raz pierwszy.

1.3.1 Komitet popiera 36-miesięczny okres przewidziany na wejście rozporządzenia w życie. Zaleca jednak, jeśli chodzi o aktualizację dokumentacji informacyjnej i ocenę bezpieczeństwa produktów kosmetycznych już wprowadzonych na rynek, dalszy 24-miesięczny okres przejściowy, licząc od momentu wejścia rozporządzenia w życie.

1.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie zróżnicowanej procedury opartej na ocenie ryzyka związanego z substancjami sklasyfikowanymi jako rakotwórcze, mutagenne lub działające szkodliwie na rozrodczość („CMR”). Zakaz stosowania takich substancji powinien zostać utrzymany.

## 2. Słowo wstępne

2.1 Podstawowym celem dyrektywy (dyrektywa 76/768/EWG) jest ochrona zdrowia konsumentów przy jednoczesnej harmonizacji przepisów prawnych dotyczących produktów kosmetycznych podlegających obrotowi na wspólnym rynku. Ocena obecnej sytuacji rynkowej wskazuje, że poprawki do dyrektywy 76/768/EWG i brak jednolitej transpozycji przez państwa członkowskie doprowadziły do licznych niezgodności i niepewności prawnej. Z tego względu ich wprowadzenie spowodowało obciążenia administracyjne oraz niepo-

trzebne koszty zarówno dla odpowiednich władz, jak i dla przedstawicieli branży, nie zwiększając przy tym bezpieczeństwa produktów kosmetycznych.

2.2 Uproszczenie dyrektywy Rady 76/768/EWG z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących produktów kosmetycznych („dyrektywa kosmetyczna”) zapowiedziano w komunikacie Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego”, a także w rocznej strategii politycznej Komisji na rok 2007 oraz w programie działań legislacyjnych i prac Komisji na rok 2007. Komisja zaproponowała uproszczenie dyrektywy kosmetycznej poprzez przekształcenie, tzn. zastosowanie techniki prawnej, umożliwiającej skodyfikowanie tekstu prawnego wraz z wniesionymi do niego poprawkami oraz wprowadzenie do niego istotnych ulepszeń.

2.3 Na podstawie wyników konsultacji publicznych przeprowadzonych w roku 2006, a także szeregu badań przeprowadzonych przez Komisję, Komisja przygotowała szeroko zakrojoną ocenę wpływu przed opracowaniem wniosku dotyczącego rozporządzenia (przekształcenia) (1).

2.4 Sektor produktów kosmetycznych UE jest zdominowany przez małe i średnie przedsiębiorstwa. 97 % wszystkich firm kosmetycznych to małe i średnie przedsiębiorstwa, a 80 % z nich zatrudnia poniżej 19 pracowników. Małe i średnie przedsiębiorstwa zatrudniają około dwóch trzecich wszystkich pracowników zatrudnionych bezpośrednio w sektorze produktów kosmetycznych w UE.

2.5 Jeśli chodzi o zatrudnienie, przemysł kosmetyczny w Europie zatrudnia około 150 tys. pracowników. Od roku 1999 sektor ten stale tworzy w Europie nowe miejsca pracy (wzrost o 1,2 % rocznie).

2.6 Oprócz zatrudnienia bezpośredniego sektor produktów kosmetycznych wywiera silny wpływ pośredni na zatrudnienie w branżach handlu detalicznego, dystrybucji i transportu. Szacuje się, że przemysł kosmetyczny tworzy pośrednio około 350 tys. miejsc pracy.

(1) COM(2008) 49 wersja ostateczna — 2008/0025 (COD).

2.7 Z tego względu należy wziąć pod uwagę interesy i opinie małych i średnich przedsiębiorstw z sektora produktów kosmetycznych w UE w ramach analizy wpływu przedmiotowego wniosku.

2.8 Od 1999 r. średnioroczny wzrost wewnątrzspółnotowego eksportu produktów kosmetycznych wynosił 5 % pod względem wolumenu i 6,5 % pod względem wartości.

2.9 Przemysł kosmetyczny to sektor międzynarodowy, w którym Europa jest niezwykle istotnym graczem. Globalny charakter tego sektora ma szczególne znaczenie dla UE jako eksportera netto. W roku 2005 wartość eksportu produktów kosmetycznych poza UE wyniosła 16 miliardów euro, zaś importu — 4,4 miliarda euro.

2.10 W poszczególnych państwach UE występuje zróżnicowana sytuacja. Polska jest przykładem jednej z takich sytuacji. Znaczna część sektora kosmetyków w Polsce pozostaje wciąż niezależna, a liczba przedsiębiorstw, głównie małych i średnich, wynosi ponad 400. Polski rynek kosmetyczny, który odnotował roczny wzrost w wysokości 8,2 % w roku 2006 i 7,2 % w roku 2007, przy czym potencjał dalszego wzrostu pozostaje wysoki, to dobry przykład stabilnego wzrostu, nieodnotowywanego już w pięciu najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajach UE (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania).

### 3. Wprowadzenie

Dyrektywa kosmetyczna to niezwykle szczegółowy zbiór przepisów o charakterze nakazowym. Od 1976 r. poprawki do dyrektywy kosmetycznej wprowadzono 56 razy, co doprowadziło do powstania niepewności prawnej oraz całkowitego braku jakiegokolwiek zestawu definicji.

3.1 Proponowane przekształcenie dyrektywy Rady 76/768/EWG ma następujące cele podstawowe:

- wyeliminowanie niepewności prawnej i niezgodności wynikających z licznych poprawek;
- uniknięcie rozbieżności w zakresie transpozycji do ustawodawstwa krajowego poszczególnych państw, które nie sprzyjają poprawie bezpieczeństwa produktu, zwiększając za to obciążenia i koszty administracyjne;
- uproszczenie i ujednoczenie określonych procedur administracyjnych takich jak notyfikacja, nadzór nad bezpieczeństwem produktów kosmetycznych oraz współpraca administracyjna w ramach monitorowania rynku;
- zapewnienie bezpieczeństwa produktów kosmetycznych wprowadzanych na rynek unijny, zwłaszcza w świetle innowacyjności tego sektora;
- utrzymanie zasad związanych z badaniami na zwierzętach, które dodano do dyrektywy kosmetycznej w ramach „siódmej poprawki” w 2003 r.;
- wprowadzenie jednoznacznych minimalnych wymogów dotyczących oceny bezpieczeństwa produktów kosmetycznych;
- wprowadzenie możliwości rozstrzygnięcia w wyjątkowych wypadkach o zastosowaniu substancji CMR 1 i 2 na podstawie rzeczywistego ryzyka.

Kluczowe założenia wniosku dotyczącego projektu rozporządzenia brzmią następująco:

3.2 Propozycja Komisji utrzymuje w mocy zakres dyrektywy 76/768/EWG, a definicja produktu kosmetycznego pozostaje niezmieniona. Podczas konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję Europejską większość stron była za przekształceniem dyrektywy 76/768/EWG w rozporządzenie.

3.3 Zaproponowano wprowadzenie szeregu nowych definicji, w tym: producenta, importera, udostępnienia na rynku, wprowadzenia do obrotu, norm zharmonizowanych, ilości śladowych, substancji konserwujących, barwników, substancji promieniotwórczych, przypadków niepożądanych, poważnych przypadków niepożądanych, wycofania z rynku i zwrotu. Nie zaproponowano jednak żadnej nowej definicji produktu kosmetycznego.

3.4 Wprowadzono koncepcję osoby odpowiedzialnej w ramach Wspólnoty. Opisano zakres odpowiedzialności w przypadku produktów dostarczanych do konsumentów spoza UE, na przykład przez Internet.

3.5 Wprowadzono zasady „nowego podejścia”: odniesienie do norm zharmonizowanych w aktach prawnych, w zakresie dobrych praktyk wytwarzania, pobierania próbek i analiz, a także deklaracji dotyczących produktów kosmetycznych.

3.6 Określono minimalne wymogi w zakresie oceny bezpieczeństwa oraz informacji o produkcie (dokumentacji produktu). Zaproponowano raport bezpieczeństwa produktu kosmetycznego jako załącznik I do projektu rozporządzenia. Ocena bezpieczeństwa produktu kosmetycznego jest oparta na profilu toksykologicznym jego składników.

3.7 Zaproponowano zastosowanie zróżnicowanej procedury, opartej na ocenie ryzyka (a nie zagrożenia) dla substancji sklasyfikowanych jako rakotwórcze, mutagenne lub działające szkodliwie na rozrodczość („CMR”) zamiast dotychczas stosowanej procedury, bazującej na ocenie zagrożenia. Ogólnie rzecz biorąc, zakaz stosowania CMR należących do kategorii 1 i 2 został utrzymany. Jednakże nowe podejście umożliwi stosowanie tych substancji pod pewnymi rygorystycznymi warunkami, o ile zostanie stwierdzone, że mogą one być bezpiecznie wykorzystywane w produktach kosmetycznych.

3.8 Ogólna strategia mająca na celu wprowadzenie zakazu testowania produktów gotowych na zwierzętach, a także terminy wprowadzenia zakazu sprzedaży produktów kosmetycznych zawierających składniki lub kombinacje składników testowanych na zwierzętach zostały utrzymane w mocy.

3.9 Określono jednolite podejście do zarządzania przypadkami niepożądanymi i poważnymi przypadkami niepożądanymi. Dane dotyczące przypadków niepożądanych i poważnych przypadków niepożądanych będą włączane do raportu bezpieczeństwa produktu kosmetycznego i przekazywane konsumentom. Ponadto poważne przypadki niepożądane będą zgłaszane odpowiednim władzom.

3.10 Zaproponowano wprowadzenie uproszczonej, scentralizowanej procedury notyfikacji w formie elektronicznej. Do chwili obecnej przed wprowadzeniem produktu kosmetycznego na rynek konieczna była odrębna notyfikacja w każdym państwie członkowskim. Zakres przekazywanych informacji jest zróżnicowany dla poszczególnych państw członkowskich. Ponadto obecnie w niektórych państwach członkowskich wymaga się odrębnej notyfikacji w centrach kontroli zatruć.

3.11 Położono większy nacisk na współpracę administracyjną pomiędzy odpowiednimi władzami, a także stosowanie dobrych praktyk administracyjnych.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet popiera cele projektu rozporządzenia — uproszczenie i ujednoczenie określonych procedur administracyjnych przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa konsumenta. Proponowane rozporządzenie jest niewątpliwie przejrzyste. Zawarte w nim przepisy prawne wyjaśniają kwestie prawne, które były poprzednio dwuznaczne i prowadziły do rozbieżnych interpretacji i stosowania przepisów.

4.2 Przekształcenie dyrektywy 76/768/EWG w rozporządzenie zapewni jednolite zastosowanie wszystkich przepisów prawnych, ułatwiając wolny obrót produktami na wspólnym rynku oraz upraszczając procedury administracyjne na rynkach UE.

4.3 Jakkolwiek uproszczenie procedur administracyjnych może zapewnić obniżenie niektórych kosztów (np. notyfikacji produktów oraz notyfikacji w centrach kontroli zatruć), małe i średnie przedsiębiorstwa będą musiały ponieść znaczące koszty w celu spełnienia nowych wymogów dotyczących zawartości dokumentacji produktów oraz zgodności z normą zharmonizowaną EN ISO 22716 (GMP). Należy podkreślić, że obowiązujące obecnie przepisy prawne nie wymagają dostarczania szczegółowych danych toksykologicznych w takim zakresie, jak projekt nowego rozporządzenia.

4.4 Należy oczekiwać, że dodatkowe koszty, ponoszone w celu spełnienia wymogów rozporządzenia, będą w znacznym stopniu uzależnione od rozmiaru przedsiębiorstwa. Koszty związane z przygotowaniem dokumentacji produktu i oceny bezpieczeństwa zostaną poniesione w pierwszej kolejności przez małe i średnie przedsiębiorstwa, które dotąd przygotowywały dane w zakresie podstawowym, określonym przez istniejące przepisy prawne.

W przypadku wielkich korporacji międzynarodowych nie należy spodziewać się znaczącego wzrostu kosztów ze względu na ich długoletnie doświadczenia, poziom wyspecjalizowania, zasoby ludzkie, zaplecze techniczne oraz dostęp do *know-how* osób trzecich. W przypadku dużych przedsiębiorstw wytwarzających produkty na kilku rynkach UE scentralizowany europejski system przekazywania informacji niewątpliwie uprości istniejące dotąd procedury administracyjne, redukując tym samym związane z tym koszty. Co więcej, przedsiębiorstwa międzynarodowe wprowadziły już systemy powiadamiania dla swoich receptur ramowych.

4.5 W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw należy spodziewać się znaczącego wzrostu kosztów w zakresie najlepszych praktyk wytwarzania, oceny bezpieczeństwa

i przygotowywania dokumentacji produktu, a także wszystkich niezbędnych testów.

Tylko w związku z badaniami, dokumentacją i oceną bezpieczeństwa koszty małych i średnich przedsiębiorstw mogą wzrosnąć aż o 100 % dla każdej nowej receptury wprowadzanej na rynek. Spowoduje to znaczne zwiększenie kosztów produkcji w małych i średnich przedsiębiorstwach, co będzie miało wpływ na cenę detaliczną produktu, a tym samym na interesy konsumentów.

Należy mieć na uwadze fakt, że w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw serie produktów są wytwarzane w ilościach znacznie mniejszych niż w przypadku dużych koncernów międzynarodowych sprzedających duże ilości swoich produktów. Tym samym koszty badań oraz dokumentacji i oceny bezpieczeństwa przypadające na jeden produkt są dużo wyższe w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw.

W związku z powyższym, ocena wpływu przygotowana przez Komisję może okazać się nieodpowiednia dla państw członkowskich takich jak Hiszpania, Włochy, Polska i Bułgaria, w których działa duża liczba małych i średnich przedsiębiorstw.

4.6 Zasadne wydaje się zminimalizowanie negatywnego wpływu finansowego na małe i średnie przedsiębiorstwa, na przykład poprzez stwierdzenie, że dokumentacja i ocena bezpieczeństwa produktu mają być przygotowywane zgodnie z nowymi wymogami dla produktów wprowadzanych na rynek po raz pierwszy. W przypadku produktów znajdujących się już w obrocie rynkowym konieczne wydaje się przedłużenie okresu przejściowego w celu aktualizacji dokumentacji i oceny bezpieczeństwa tych produktów.

4.6.1 Komitet popiera 36-miesięczny okres przewidziany na wejście rozporządzenia w życie. Zaleca jednak, jeśli chodzi o aktualizację dokumentacji informacyjnej i ocenę bezpieczeństwa produktów kosmetycznych już wprowadzonych na rynek, dalszy 24-miesięczny okres przejściowy, licząc od momentu wejścia rozporządzenia w życie.

4.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie zestawu definicji. Ułatwią one interpretację przepisów rozporządzenia, przyczyniając się do wyeliminowania niezgodności natury prawnej oraz niepewności prawnej. Nie zaproponowano jednak żadnej nowej definicji produktu kosmetycznego. Przemysł kosmetyczny odznacza się wysoką innowacyjnością, a nowe składniki aktywne i kategorie produktów wprowadzane są na rynek co roku. Może to stwarzać problemy dotyczące zakwalifikowania produktów (kosmetyki, produkty farmaceutyczne itd.) oraz związane z produktami, których nie można jednoznacznie zaliczyć do danej kategorii (tzw. *borderline products*). Należy w związku z tym podejmować działania edukacyjno-informacyjne oraz wzmocnić nadzór rynku w tym sektorze.

4.8 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wprowadzenie koncepcji „osoby odpowiedzialnej”. Ustalenie osoby odpowiedzialnej — którą może zostać przedsiębiorca inny niż producent — jest przydatne i zgodne ze stosowanymi obecnie praktykami rynkowymi, takimi jak outsourcing i własne marki. Przepisy dotyczące osoby odpowiedzialnej określają jej odpowiedzialność w przypadku udostępniania na rynku produktów pochodzących spoza UE, na przykład przez Internet.

4.9 Komitet uważa ponadto, że należy zdefiniować także inne pojęcia, tak aby zagwarantować bezpieczeństwo i pewność prawną, szczególnie w przypadku instrumentu prawnego w formie rozporządzenia. Dotyczy to zwłaszcza pojęć „zapach” i „składnik czynny”.

4.10 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wprowadzenie systemu elektronicznej notyfikacji kosmetyków i receptur ramowych kierowanych do ośrodków kontroli zatruć. Niewątpliwie przyczyni się to do ujednoczenia procedur administracyjnych na rynku UE.

4.11 Komitet popiera wprowadzenie zasad nowego podejścia do przepisów prawnych dotyczących produktów kosmetycznych. Zastosowanie norm zharmonizowanych, które mogą być dobrowolnie stosowane przez wytwórców i odpowiednie władze, sprzyja ujednoczeniu stosowanych metod. Normy zharmonizowane to dobry przykład narzędzia samoregulacji, zarówno przydatnego, jak i chętnie stosowanego przez przemysł kosmetyczny. Komitet ma jednak zastrzeżenia odnośnie do bezkrytycznego stosowania zasad nowego podejścia. Kwestie związane ze zdrowiem i bezpieczeństwem konsumentów muszą zostać uregulowane przy pomocy odpowiednich przepisów.

4.12 Komitet z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie norm zharmonizowanych związanych z deklaracjami producenta dotyczącymi produktów. Jednakże normy zharmonizowane powinny uwzględniać metody oceny skuteczności stosowane do udowadniania tych deklaracji, a nie same deklaracje. Działanie, które jest deklarowane, może podlegać pomiarowi za pomocą wiarygodnych i powtarzalnych metod. Co więcej, normy zharmonizowane powinny uwzględniać także postęp naukowy i technologiczny oraz obszerny zakres zagadnienia.

4.13 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wprowadzenie zróżnicowanych procedur, opartych na ocenie ryzyka dla substancji sklasyfikowanych jako rakotwórcze, mutagenne lub działające szkodliwie na rozrodczość („CMR”), o których mowa w dyrektywie 67/548/EWG (art. 12 ust. 2). Zakaz stosowania tych substancji powinien zostać utrzymany w mocy. Jednakże obowiązujący obecnie system bazuje na zagrożeniach (tzn. na swoistych właściwościach substancji), nie uwzględniając dawek i drogi narażenia. Mogłoby to doprowadzić do automatycznego zakazu stosowania etanolu (tzn. alkoholu) w przypadku jego sklasyfikowania jako substancji należącej do kategorii CMR 1 lub 2, pomimo faktu, że zastosowanie tej substancji w produktach kosmetycznych jest bezpieczne. Projekt rozporządzenia wskazuje, że substancje należące do grupy CMR kategorii 1 i 2 mogą być stosowane jako składniki produktów kosmetycznych w przypadku jednoczesnego spełnienia trzech warunków (art. 12 ust. 2). Jednakże jeden z tych warunków zakłada, że dana substancja musi być dopuszczona do stosowania w żywności i odżywianiu. Bardzo prawdopodobna jest jednak sytuacja, w której substancja sklasyfikowana jako CMR kategorii 1 lub 2, uznana za bezpieczną w stosowaniu w produktach kosmetycznych, nie będzie dopuszczona do użytku w produkcji żywności (np. formaldehyd, kwas borowy itd.). Proponowane przepisy wykluczają możliwość zastosowania tych substancji w przemyśle kosmetycznym.

4.14 Komitet ma świadomość konieczności zastosowania okresów przejściowych w celu dostosowania dokumentacji

produktów oraz oceny ich bezpieczeństwa w przypadku produktów już wprowadzonych na rynek (art. 34). Projekt nie określa, czy okres przejściowy ma zastosowanie tylko do produktów wprowadzanych na rynek, czy też także do tych, które znajdują się już w obrocie rynkowym. Przyjęcie tego samego okresu przejściowego (36 miesięcy) dla wszystkich produktów — włącznie z tymi, które znajdują się już w obrocie rynkowym — może prowadzić do sytuacji, w której produkty wprowadzone legalnie na rynek będą musiały zostać wycofane ze względu na brak aktualizacji etykiet lub aktualizacji dokumentacji produktu. Komitet popiera 36-miesięczny okres przewidziany na wejście rozporządzenia w życie. Zaleca jednak, jeśli chodzi o aktualizację dokumentacji informacyjnej i ocenę bezpieczeństwa produktów kosmetycznych już wprowadzonych na rynek, dalszy 24-miesięczny okres przejściowy, licząc od momentu wejścia rozporządzenia w życie.

W dokumencie SEC(2008)117, który jest sprawozdaniem z oceny wpływu, Komisja Europejska stwierdza: „Wszelkie dostępne statystyki wskazują, że liczba niepożądanych reakcji na produkty kosmetyczne jest bardzo niska. (...) Co więcej, od chwili wejścia w życie dyrektywy kosmetycznej, w przemyśle kosmetycznym nie odnotowano żadnego poważnego kryzysu bezpieczeństwa, w odróżnieniu na przykład od sektora pasz”.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet ma świadomość faktu, że niektóre z przepisów uwzględnionych we wniosku Komisji będą trudne do wprowadzenia. Najistotniejsze z nich obejmują zakres danych wymaganych dla dokumentacji i oceny bezpieczeństwa produktu (art. 7 i załącznik I).

5.2 Wspomniana w art. 7 ocena bezpieczeństwa produktów kosmetycznych powinna zostać przeprowadzona przez niezależną osobę trzecią, spoza samego przedsiębiorstwa.

5.3 Artykuł 7 ust. 3. Zwrot: „niekliniczne badania z zakresu bezpieczeństwa” jest niejasny. Zgodnie z dostępnymi informacjami, zwrot ten jest różnie interpretowany w różnych państwach członkowskich. Zgodnie z interpretacją stosowaną przez właściwe organy w Polsce, badania kliniczne to badania produktów leczniczych. Badania naukowe z udziałem ochotników, prowadzone w celu oceny kosmetyków (badania dermatologiczne, badania zgodności, badania aparaturowe) nie mogą być rozumiane jako badania kliniczne. Jednakże nie można ich także definiować jako badań nieklinicznych w znaczeniu art. 7 ust. 3 proponowanego rozporządzenia. Zgodnie z dyrektywą 2004/10/WE przepisy dotyczące dobrych praktyk laboratoryjnych nie mają zastosowania do badań z udziałem ludzi.

5.4 Co więcej, wymóg, zgodnie z którym wszystkie badania toksykologiczne oraz analizy niezbędne do oceny bezpieczeństwa powinny być realizowane zgodnie z zasadami dobrych praktyk laboratoryjnych uniemożliwia wykorzystanie większości danych, zawartych w toksykologicznych bazach danych oraz opracowaniach naukowych, stanowiących cenne źródło informacji. Nawet w najnowszych opracowaniach naukowych niezwykle rzadko można odnaleźć deklarację zgodności (lub niezgodności) z dobrymi praktykami laboratoryjnymi, przedstawianą przez laboratoria wykonujące odpowiednie badania.

5.5 Przepisy ust. 2 i 4 w załączniku I dotyczące oceny czystości i stabilności materiału, z którego wykonano opakowanie, oceny interakcji pomiędzy składnikami oraz oceny wpływu stabilności produktu na jego bezpieczeństwo, a także dotyczące oznaczenia „okresu po otwarciu opakowania” mogą okazać się trudne do zastosowania, ponieważ brakuje powszechnie dostępnej i uznanej metodologii, na przykład w formie norm międzynarodowych lub europejskich bądź publikacji naukowych. Dlatego też dane te są trudno dostępne.

5.5.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem przepisy załącznika I (sprawozdanie na temat bezpieczeństwa produktów kosmetycznych), które odnoszą się do minimalnych wymogów, jakie muszą spełniać dane i badania wykonywane podczas przygotowywania dokumentacji informacyjnej produktu. Poprawi to jakość dokumentacji i ułatwi nadzór rynkowy, a tym samym przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa konsumentów.

5.6 Wartość NOAEL (No Observed Adverse Effect Level — najwyższa dawka, dla której nie obserwuje się działania szkodliwego), niezbędna dla obliczenia MoS (marginesu bezpieczeństwa), nie jest dostępna w przypadku wielu substancji. Obowiązek obliczania wartości NOAEL doprowadzi do konieczności przeprowadzania testów na zwierzętach, co jest pogwałceniem polityki UE na rzecz popierania metod alternatywnych. Narusza to także przepisy art. 11 (testy na zwierzętach).

5.6.1 Dlatego wskazane byłoby, aby w nowych przepisach jasno określić, jakie testy substancji użytych w kosmetykach producent powinien przeprowadzić w celu zidentyfikowania potencjalnych zagrożeń dla konsumenta.

5.7 Komitet nie zgadza się, by wykaz składników zamieszczany był jedynie na opakowaniu (art. 15 lit. g). Powinien on także obowiązkowo znajdować się na samym produkcie (pojemniku), chyba że okaże się to kompletnie niemożliwe.

5.8 Komitet uważa, że produkty kosmetyczne powinny być opatrzone specjalnymi ostrzeżeniami dotyczącymi ich stosowania

przez dzieci, z określeniem — w sposób jasny i dobrze widoczny — wieku minimalnego oraz informacją o konieczności przechowywania ich poza zasięgiem dzieci.

5.9 Ponadto Komitet jest zdania, że rozporządzenie powinno w jasny sposób stanowić, że w przypadku sprzedaży wysyłkowej produktów kosmetycznych, ten sam rodzaj informacji, który musi znajdować się na etykietach i opakowaniach produktów kosmetycznych sprzedawanych w sklepach, musi również zostać zawarty w sposób wyraźny w ofertach sprzedaży wysyłkowej.

5.10 Komitet popiera zwiększenie nacisku na współpracę administracyjną pomiędzy odpowiednimi władzami, a także zastosowanie dobrej praktyki administracyjnej.

5.11 Komitet popiera uporządkowanie dotychczasowych załączników zawierających wykazy substancji niedozwolonych oraz dozwolonych z ograniczeniami do stosowania w produktach kosmetycznych, poprzez dodanie numerów CAS (Chemical Abstracts Service) i EINECS (European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances — Europejski Spis Istniejących Substancji Chemicznych o Znaczeniu Handlowym) oraz nazw INCI (International Nomenclature Cosmetic Ingredient — Międzynarodowe Nazewnictwo Składników Kosmetycznych), a także ustanowienie elektronicznego wykazu składników kosmetycznych.

5.12 Wycofanie dotychczasowego załącznika I do dyrektywy 76/768/EWG wydaje się właściwe. W dotychczasowym wykazie podział na kategorie miał charakter dość arbitralny i wielokrotnie powtarzały się w nim grupy kategorii takie jak „pudry do makijażu” oraz „produkty do makijażu oraz do usuwania makijażu”. Ponadto wykaz ten jest już przestarzały — na rynku pojawiły się nowe kategorie produktów, w rodzaju plastrów przeciw cellulitowi i chusteczek do usuwania makijażu nasączonych substancjami aktywnymi.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/82/WE i dyrektywę 2001/83/WE odnośnie do zmian warunków pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych**

COM(2008) 123 wersja ostateczna — 2008/0045 (COD)

(2009/C 27/08)

Dnia 3 kwietnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/82/WE i dyrektywę 2001/83/WE odnośnie do zmian warunków pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Carmelo CEDRONE.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9-10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 127 głosami — 7 osób wstrzymało się od głosu — następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2001/82/WE i dyrektywę 2001/83/WE (COM (2008) 123 wersja ostateczna) i uznaje, że zmiany te zapewniają harmonizację przepisów dla wszystkich produktów leczniczych, niezależnie od procedury regulującej wydanie zgody na ich wprowadzenie na rynek.

1.2 Stosowanie tych samych kryteriów dla wszystkich produktów leczniczych zapewnia, oprócz takich samych kryteriów odnoszących się do jakości, bezpieczeństwa i skuteczności, także wysoki poziom ochrony zdrowia publicznego, bardziej skuteczne funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz ogranicza zbędne obciążenie administracyjne i finansowe przedsiębiorstw.

1.3 EKES zawsze popierał i nadal popiera wysiłki Komisji na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa produktów leczniczych, będące czynnikiem o podstawowym znaczeniu dla ochrony zdrowia osób oraz zwierząt.

1.4 EKES zgadza się zatem, że Komisja powinna być upoważniona do rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia (WE) nr 1084/2003 na wszelkie zmiany, które mogą mieć miejsce po wydaniu zgody, niezależnie od zastosowanej procedury, co pozwoliłoby uniknąć ewentualnych przeszkód w swobodnym przepływie produktów leczniczych, i jednocześnie podkreśla wagę przyszłego środka, który Komisja będzie musiała przyjąć.

1.5 EKES ponownie podkreśla, że jest przekonany, iż należy szybciej zmierzać w kierunku urzeczywistnienia jednolitego rynku, także w sektorach, w których to jeszcze nie nastąpiło lub nastąpiło tylko częściowo.

## 2. Kontekst

2.1 W listopadzie 2001 r. Komisja Europejska przedstawiła daleko idącą reformę przepisów w sprawie produktów leczniczych, wydając dwa konkretne akty prawne: dyrektywę

2001/82/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do weterynaryjnych produktów leczniczych oraz dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi <sup>(1)</sup>.

2.2 Przepisy te są kontynuacją szerokiej reformy przeprowadzonej w 1993 r. poprzez utworzenie, na mocy rozporządzenia 2309/93, Europejskiej Agencji Leków (EMA) oraz ustanowienie nowych procedur wydawania pozwoleń na wprowadzanie do obrotu środków farmaceutycznych <sup>(2)</sup>.

2.3 Zgodnie z zasadą swobodnego przepływu towarów, rozporządzenie to przewidywało stosowanie od 1 stycznia 1995 r. dwóch procedur wydawania pozwoleń na dopuszczenie do obrotu wszystkich produktów leczniczych:

- a) „scentralizowana” procedura wydawania pozwoleń przez EMA, stosowana na terytorium całej UE, obowiązkowa w odniesieniu do produktów leczniczych uzyskanych dzięki biotechnologii oraz opcjonalna w przypadku produktów leczniczych o nowej formule;
- b) utrzymanie tzw. „zdecentralizowanej” procedury krajowej dopuszczającej wydanie pozwolenia przez właściwy organ na szczeblu krajowym. Procedura ta umożliwia stosowanie szczególnych przepisów dotyczących wzajemnego uznawania produktów leczniczych, które zostały dopuszczone do obrotu w jednym państwie członkowskim i mogłyby ewentualnie zostać dopuszczone na rynek także w innych państwach członkowskich UE.

2.4 Celem wspomnianych procedur wydawania pozwolenia na dopuszczenie do obrotu było zapewnienie właściwej oceny stosunku korzyści do ryzyka oraz określenie wysokich kryteriów jakości, bezpieczeństwa i skuteczności, co miało wyraźnie służyć zapewnieniu zdrowia obywateli Unii oraz zdrowia zwierząt.

<sup>(1)</sup> Dz.U L 311 z 28.11.2001.

<sup>(2)</sup> Dz.U L 214 z 24.8.1993.

2.5 Dyrektywy 2001/82/WE i 2001/83/WE wzmocniły te niezbędne gwarancje, wprowadzając szczególne przepisy dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii (*farmacovigilance*), w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego poprzez zwiększoną częstotliwość kontroli oraz wzmocnienie i dokładniejsze określenie kryteriów zgłaszania efektów niepożądanych.

2.6 W trakcie okresowych kontroli funkcjonowania systemów wydawania pozwoleń dla produktów farmaceutycznych Komisja określiła problemy odnoszące się do zmian, które mogą wystąpić w kolejnych fazach, jakie następują po wydaniu pozwoleń na szczeblu krajowym, stanowiących ok. 80 % wszystkich pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych.

2.7 Do wspomnianych zmian występujących po wydaniu pozwolenia na szczeblu krajowym odnoszą się rozporządzenia 1084/2003 i 1085/2003, które jednak dotyczą wyłącznie takich aspektów jak proces produkcji, opakowanie środków farmaceutycznych, własność intelektualna, lecz pomijają tak podstawowe aspekty, jak np. wprowadzenie nowych wskazań terapeutycznych lub zmiany sposobów podawania leku.

2.8 W konsekwencji procedury stosowane po wydaniu pozwolenia mogą być w niektórych przypadkach różne w poszczególnych państwach członkowskich, co może prowadzić do stosowania różnych przepisów i klasyfikacji w stosunku do tego samego produktu. Można zatem mieć do czynienia ze stosowaniem zróżnicowanych poziomów ochrony zdrowia w następstwie zróżnicowanej klasyfikacji terapeutycznej lub zróżnicowanego zastosowania tego samego produktu, nie wspominając już o fakcie, że może to niekiedy stanowić sztuczną przeszkodę utrudniającą swobodny przepływ produktów leczniczych, jaki przewiduje się w ramach UE.

### 3. Wniosek Komisji

3.1 W celu uniknięcia zróżnicowanych warunków dla tych samych produktów leczniczych Komisja postanowiła złożyć wniosek dotyczący zmiany dyrektyw 2001/82/WE i 2001/83/WE poprzez rozszerzenie zakresu stosowania rozporządzenia (WE) nr 1084/2003, obowiązującego obecnie jedynie w odniesieniu do produktów leczniczych podlegających procedurze scentralizowanej, na wszystkie produkty lecznicze, niezależnie od procedury regulującej wydanie zgody na ich wprowadzenie na rynek.

3.2 Omawiany wniosek jest częścią programu działalności legislacyjnej i prac Komisji na rok 2008 w ramach załącznika 2 (inicjatywy dotyczące upraszczania). Składa się on wyłącznie z aktu prawnego wprowadzającego zmianę kilku artykułów dyrektywy 2001/82/WE oraz dyrektywy 2001/83/WE dotyczących zakresu stosowania rozporządzenia (WE) nr 1084/2003, który zostaje w ten sposób rozszerzony na wszystkie produkty lecznicze.

3.3 Utrzymanie obecnego stanu rzeczy oznaczałoby zbędne obciążenie administracyjne i finansowe przedsiębiorstw, które zamierzają wprowadzać produkty lecznicze na rynki kilku państw członkowskich. Przedsiębiorstwa te mają do czynienia ze zróżnicowanymi przepisami stosowanymi w poszczególnych państwach członkowskich i związanymi z tym różnymi wymogami administracyjnymi, co może ponadto stwarzać sztuczne przeszkody w stosowaniu zasady swobodnego przepływu towarów.

3.4 Wniosek ma charakter czysto prawny i przewiduje zmianę podstawy prawnej rozporządzenia (WE) nr 1084/2003 w sposób, który upoważnia Komisję do zmian zakresu stosowania rozporządzenia w celu zapewnienia harmonizacji przepisów regulujących wydanie pozwoleń na wprowadzenie produktów na rynek.

3.5 Komisja podkreśla, że omawiany zmieniający wniosek legislacyjny był przedmiotem szerokich konsultacji z wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz że sposób dokonania zmiany prawnej, wybrana spośród różnych możliwych opcji, okazał się najbardziej odpowiedni do uzyskania harmonizacji w fazie następującej po wprowadzeniu produktu na rynek z punktu widzenia wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego i spójności prawnej.

3.6 Zaproponowane zmiany szeregu artykułów opierają się na przepisach art. 95 Traktatu WE, który przewiduje stosowanie procedury współdecyzji i są zgodne z zasadą pomocniczości oraz z zasadą proporcjonalności.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES popiera wniosek dotyczący zmieniany dyrektyw 2001/82/WE i 2001/83/WE i uznaje, że zmiany te zapewniają harmonizację przepisów dla wszystkich produktów leczniczych, a także wysoki poziom ochrony zdrowia publicznego i bardziej skuteczne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, usuwając zbędne obciążenie administracyjne i finansowe przedsiębiorstw.

4.2 Podobnie jak we wcześniejszych opiniach na ten temat, EKES popiera wysiłki Komisji na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa produktów leczniczych, będące czynnikiem o podstawowym znaczeniu dla ochrony zdrowia osób oraz zwierząt i zachęca Komisję do ich podejmowania.

4.3 Omawiany wniosek, poprzez dokonanie prostej zmiany legislacyjnej, służy zatem harmonizacji przepisów dla wszystkich produktów leczniczych, niezależnie od procedury regulującej wydanie zgody na ich wprowadzenie na rynek, a jednocześnie pozwala uniknąć wszelkich możliwych przeszkód w swobodnym przepływie tych produktów.

4.4 Odnosząc się pozytywnie do zmiany podstawy prawnej, EKES oczekuje jednocześnie na obecnie sporządzany wniosek legislacyjny, który jest jego zdaniem bardziej istotny dla przyszłości sektora farmaceutycznego.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do prostych zbiorników ciśnieniowych (wersja ujednolicona)**

COM(2008) 202 wersja ostateczna — 2008/0076 COD

(2009/C 27/09)

Dnia 26 maja 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 odnoszącej się do prostych zbiorników ciśnieniowych (wersja ujednolicona).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Komitet 142 głosami — 6 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku sieci kolejowej nadającej pierwszeństwo przewozom towarowym”**

COM(2007) 608 wersja ostateczna

(2009/C 27/10)

Dnia 18 października 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„W kierunku sieci kolejowej nadającej pierwszeństwo przewozom towarowym”.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 111 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Podsumowanie

1.1 EKES podziela sformułowaną przez Komisję diagnozę sytuacji w obszarze transportu kolejowego towarów w Unii Europejskiej i jest zdania, że propozycje Komisji zmierzają w dobrym kierunku, nawet jeśli są skromne w zestawieniu z wielkością problemu, jaki należy rozwiązać.

1.2 Komitet jest zdania, że dla poprawy sytuacji konieczne są:

- oferta usług logistycznych, a nie jedynie usług transportowych;
- obniżenie kosztów, aby móc stosować bardziej konkurencyjne ceny;

- większa niezawodność usług;
- rozsądnie krótkie całkowite czasy przewozu;
- wprowadzenie elastyczności w ofercie i szybkiego reagowania w problematycznych sytuacjach.

## 1.3 Usługi logistyczne z prawdziwego zdarzenia

Zasadniczą kwestią jest uczynienie prostym dla klienta tego, co z natury rzeczy jest złożone w transporcie kolejowym. Wymaga to obsługi klienta w pełnym tego słowa znaczeniu, jasnej i niezawodnej informacji, rozwoju oferty prywatnych wagonów, usług całościowych, obejmujących załadunek i rozładunek.



#### 1.4 Obniżenie kosztów

1.4.1 Dla osiągnięcia tego celu należy w dalszym ciągu dążyć do interoperacyjności i harmonizacji technicznej w Europie. W przeszłości każda sieć stworzyła własne przepisy i systemy regulacji i bezpieczeństwa. Konieczne jest stopniowe ujednoczenie wszystkich systemów, a jak najszybsze wdrożenie ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) powinno być priorytetem.

1.4.2 Realizując odpowiednie inwestycje, za każdym razem, gdy jest to rozsądnie możliwe, należałoby stopniowo zmieniać parametry infrastruktury kolejowej, takie jak szerokość torów, długość pociągów, nachylenia, nacisk osi, aby dostosować je do potrzeb transportu towarowego, tak jak to ma miejsce np. w Stanach Zjednoczonych.

1.4.3 Rzeczywisty rozwój konkurencji i otwarcie rynku sprzyjałyby większej skuteczności i wydajności. Kwestia ta wiąże się ze szkoleniem personelu kolejowego. W istocie, nowe podmioty na rynku mogą odczuć brak wykwalifikowanych pracowników. Należy zatem czuwać nad stworzeniem odpowiednich ścieżek kształcenia, tak aby zaspokoić popyt i umożliwić utworzenie nowych, wymagających wysokich kwalifikacji miejsc pracy.

1.4.4 Należałoby dokonać przeglądu rozdziału kosztów między poszczególnych operatorów, przeprowadzonego przez podmioty zarządzające infrastrukturą, oraz skuteczniej rozdzielić koszty zewnętrzne między konkurencyjne rodzaje transportu, aby stworzyć warunki swobodnej i uczciwej konkurencji.

1.4.5 Powinno się badać i wspierać inicjatywy takie jak linia Betuwe, projekt New Opera czy też Ferrmed, aby czerpać z nich naukę, w duchu gromadzenia doświadczeń i dobrych praktyk.

#### 1.5 Większa niezawodność usług

1.5.1 Należałoby ustanowić wiążące przepisy umowne dotyczące odszkodowań dla klientów w przypadku złej jakości usług, co sprzyjałoby poprawie jakości usług.

1.5.2 Należałoby również podjąć wysiłki w celu poprawy jakości i niezawodności różnych elementów umożliwiających świadczenie usługi. Obejmowałyby one nie tylko tabor, ale też sygnalizację, tory kolejowe czy systemy informacyjne.

1.5.3 Większa niezawodność usługi to także przydzielenie właściwych tras oraz ustanowienie zasad pierwszeństwa korzystnych dla przewozu towarowego w przypadku konfliktu z innymi pociągami na tych trasach, w dobrze rozumianym interesie wszystkich użytkowników. W szczególności należy odpowiednio dobrać okresy i godziny ruchu.

#### 1.6 Rozsądnie krótkie całkowite czasy przewozu

1.6.1 Jednym z zarzutów czynionych powszechnie wobec transportu kolejowego towarów jest długość tras i wolne tempo przewozu. W celu rozwiązania tego problemu należałoby wytyczać trasy przewozu o ograniczonej liczbie przystanków (czy nawet pozbawione przystanków) i niewielkim prawdopodobieństwie wystąpienia konfliktu z innymi pociągami; należałoby również na poziomie zarządzania operacyjnego możliwie najczęściej dawać im pierwszeństwo w przypadku tego rodzaju konfliktu. Powinno się także rozwijać transport towarowy pociągami nocnymi dużych prędkości.

1.6.2 Należałoby także wdrożyć inwestycje w celu przystosowania infrastruktury do większych prędkości, przy uwzględnieniu faktu, że na danych torach wzrost prędkości prowadzi do zmniejszenia dozwolonego nacisku osi. O ile prędkość aktualna transportu kolejowego towarów wymaga poprawy, należy podkreślić, że najważniejszym czynnikiem jest stałość prędkości pociągów. Korzystniejsza jest umiarkowana prędkość stała niż ciągłe hamowanie i przyspieszanie, prowadzące do akumulacji opóźnień.

#### 1.7 Wprowadzenie elastyczności

1.7.1 Niezamierzonym skutkiem tradycyjnych zasad i sposobów zarządzania ruchem, które dają regularnie pierwszeństwo pociągom osobowym, na trasach ustalonych z góry, jest zjawisko polegające na tym, że dla „pociągu towarowego niewielkie początkowe opóźnienie (np. dziesięciominutowe) prowadzi prawie zawsze do wielkiego opóźnienia ostatecznego (kilkugodzinnego, a nawet jednodniowego)”.

1.7.2 Dzięki rozwojowi technologii w średnio- i długookresowej perspektywie będzie możliwe udrożnienie przepływu pociągów towarowych w czasie rzeczywistym, bez konieczności opierania się na teoretycznych trasach ustalonych z góry. Dzięki koncepcji ruchomego odstępu blokowego, zastosowanej w ostatniej fazie ERTMS, będzie możliwe wykorzystanie tej samej infrastruktury dla większej ilości pociągów i skuteczniejsze reagowanie w problematycznych sytuacjach. W tym celu niezbędne jest, by wszystkie państwa członkowskie inwestowały w system ERTMS, tak aby jak najszybciej osiągnąć interoperacyjność i ciągłość eksploatacji między poszczególnymi sieciami krajowymi.

1.7.3 W dalszym ciągu konieczne są inwestycje w zakresie wąskich gardeł i platform załadunkowych i rozładunkowych, które pozwolą na interoperacyjność systemów transportu.

1.7.4 Zagadnienie stacji rozrządowych i załadunku/rozładunku jest ważne, ale też nieodłącznie związane z kwestią sieci pobocznych przecinających terytorium. Aby transport kolejowy towarów mógł być rzeczywiście konkurencyjny, powinien umożliwiać dotarcie jak najbliżej do klienta.

## 1.8 Sieć przeznaczona dla przewozu towarów

1.8.1 O ile zalecanie wprowadzenia transeuropejskiej sieci przeznaczonej do przewozu towarów jest w chwili obecnej mało realistycznym pomysłem, nie zmienia to faktu, że odrębna sieć byłaby najlepszym sposobem propagowania transportu kolejowego towarów, czyniąc go bardziej niezawodnym i punktualnym, mniej kosztownym i szybszym. Koncepcja korytarzy ukierunkowanych na transport towarowy ma tę zaletę, że jest realistyczna, jednak wobec braku dużych transkontynentalnych sieci przeznaczonych do przewozu towarów można by rozważyć włączenie do korytarzy ukierunkowanych na transport towarowy rosnącej liczby odcinków linii przeznaczonych wyłącznie do przewozu towarów, aby połączyć szczególnie aktywne ośrodki gospodarcze, do czego zachęca sukces linii Betuwe, łączącej port Rotterdam i Niemcy. Konieczne jest, by wszystkie państwa członkowskie w rzeczywisty sposób zaangażowały się we wdrażanie polityki i przepisów pozwalających na zwiększenie konkurencyjności kolei.

## 2. Analiza obecnej sytuacji

### 2.1 Niepokojący stan rzeczy

2.1.1 O ile transport towarowy wzrastał o 2,8 % rocznie w latach 1995–2005, udział rynku przewozu kolejowego towarów stale malał i ustabilizował się w 2005 r. na poziomie ok. 10 % — najniższym od 1945 r.

2.1.2 W opinii Komisji przyczyny tak niskiego wyniku leżą w braku niezawodności, niewystarczającej wydajności, wadliwym zarządzaniu informacją, powolności i braku elastyczności. Pomimo tych wad, w obecnej sytuacji, charakteryzującej się wzrostem wymiany handlowej, przeciążeniem dróg, wzrostem cen paliw i rosnącą troską o ochronę środowiska, przed transportem kolejowym rysują się nowe możliwości.

2.1.3 W przeszłości Wspólnota, mając na celu rozwój transportu kolejowego, określiła trzy kierunki strategiczne:

- otwarcie rynku transportu kolejowego towarów i restrukturyzacja tradycyjnych operatorów;
- rozwój interoperacyjności technicznej i opracowanie wspólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa;
- wyznaczenie sieci kolejowej stanowiącej część transeuropejskiej sieci transportowej.

2.1.4 Należy stwierdzić, że otrzymane rezultaty nie są zadowalające, w szczególności jeżeli chodzi o ruch transgraniczny.

### 2.2 Rozwój wspólnej polityki transportowej

2.2.1 Biała księga w sprawie europejskiej polityki transportowej na 2010 r. zakładała ambitnie doprowadzenie do przejścia z transportu drogowego na kolejowy i przewidywała już utworzenie „multimodalnych korytarzy transportowych nadających pierwszeństwo przewozom towarowym”. Jak wiadomo, podczas przeglądu białej księgi w 2006 r. w trosce o realizm ograniczono ambitne plany przejścia z transportu drogowego na kolejowy i rozwinięto ideę współmodalności, a także przypomniano

o konieczności dążenia do utworzenia sieci kolejowej nadającej pierwszeństwo przewozom towarowym.

2.2.2 Ta właśnie koncepcja została rozwinięta w komunikacie Komisji, formułującym potrójny cel: zwiększenia prędkości, poprawy niezawodności i wydajności transportu w sieci utworzonej na podstawie istniejących sieci transeuropejskich.

## 3. Propozycje Komisji

3.1 Komisja przywołuje inicjatywy, które zostały już podjęte w celu rozwoju, poprawy i wspierania transportu kolejowego towarów: rozwój interoperacyjności i informacji (Eurottrails), budowa infrastruktury (linia Betuwe), tworzenie struktur zarządzających korytarzami. Inicjatywy te okazały się jednak niewystarczające.

3.2 Rozważane są trzy możliwe formy rozwiązań: utrzymanie status quo, nowe środki zmierzające do utworzenia sieci ukierunkowanej na transport towarowy, odrębny program zmierzający do utworzenia europejskiej sieci kolejowej przeznaczonej do przewozów towarowych.

3.3 Wierna zasadom filozofii antycznej Komisja jest zdania, że „in medio stat virtus” i odrzuca pierwszą i trzecią opcję, pierwszą jako zbyt mało ambitną, a trzecią jako mało realistyczną.

### 3.4 Proponowane działania

3.4.1 Komisja pragnie rozwijać korytarze transgraniczne, aby doprowadzić do powstania sieci ukierunkowanej na transport towarowy. Chodziłoby o zdefiniowanie korytarzy wyposażonych w odpowiednią infrastrukturę przy jednoczesnym wdrożeniu systemu skutecznego zarządzania i eksploatacji. Nie może to jednak zostać zrealizowane bez przystąpienia do projektu państw członkowskich, jako zarządzających infrastrukturą.

3.4.2 W tym celu Komisja rozważa włączenie szeregu środków legislacyjnych, obejmujących zachęty i finansowanie w ramach istniejących programów, do wniosku w sprawie przekształcenia pierwszego pakietu kolejowego, planowanego na 2008 r.

3.4.3 Komisja proponuje tym samym nadanie definicji prawnej korytarzom transportowym nadającym pierwszeństwo przewozom towarowym, zachęcanie państw członkowskich i podmiotów zarządzających infrastrukturą do tworzenia korytarzy transgranicznych ukierunkowanych na transport towarowy i poszukiwanie finansowania dla tych struktur, ale w ramach istniejących programów.

3.4.4 Jednym z zarzutów wysuwanych wobec transportu kolejowego towarów jest niewystarczająca jakość usług i niedostateczne informowanie klientów. W związku z tym Komisja pragnie, aby została wdrożona prawdziwa polityka jakości i przejrzystości i proponuje przyjęcie środka legislacyjnego dotyczącego publikowania wskaźników jakości. Komisja zamierza również opublikować sprawozdanie na temat działań podjętych przez operatorów na rzecz poprawy jakości usług transportu towarowego.

3.4.5 Niektóre odcinki sieci charakteryzuje duży stopień przeciążenia, w szczególności w środkowym obszarze Unii Europejskiej. Sytuacja ta może się dodatkowo pogorszyć w nadchodzących latach. W związku z tym okoliczności wymagają inwestycji w zakresie zwiększenia zdolności przesyłowych infrastruktury pod względem długości pociągu, szerokości toru, nacisku osi i maksymalnej prędkości. Inwestycje powinny być zatem właściwie ukierunkowane i skoordynowane. Komisja zaleca strukturalnym zarządzającym korytarzami opracowanie programów inwestycyjnych, co wiąże się z kwestią finansowania ze środków dostępnych w ramach istniejących programów.

3.4.6 Zagadnienie płynności ruchu i skuteczności transportu kolejowego towarów wiąże się z kwestią przydziału tras pociągów. Obecnie decyzje o przydziale tras podejmują poszczególne podmioty zarządzające infrastrukturą na podstawie przepisów właściwych dla poszczególnych państw członkowskich. Użyteczna byłaby zatem harmonizacja przepisów rządzących przydziałem tras w celu uzyskania tras wydajnych i niezawodnych.

3.4.7 Aby ten cel osiągnąć, Komisja zamierza zaproponować przepisy prawne w zakresie przydziału tras międzynarodowych oraz nadawania pierwszeństwa międzynarodowemu transportowi towarowemu, w szczególności w przypadku zakłóceń funkcjonowania sieci.

3.4.8 Przepływ towarów wymaga także istnienia terminali i stacji rozrządowych, tymczasem w minionych latach pod naciskiem rynku nieruchomości istniała tendencja do redukcji liczby takich terminali i stacji w rejonach miejskich.

3.4.9 Z lektury propozycji Komisji jasno wynika, że dla powodzenia zaproponowanych środków konieczne jest zaangażowanie i inicjatywa państw członkowskich i podmiotów sektora kolejowego.

### 3.5 Komentarze ogólne

3.5.1 Opis sytuacji w dziedzinie transportu kolejowego towarów, przedstawiony przez Komisję, nie wymaga szczególnego komentarza i potwierdza jedynie dotychczasową wiedzę o słabości tego sektora. Poprawa sytuacji wymaga zmobilizowania przedstawicieli władz publicznych i sektora przedsiębiorstw, nie tylko w odniesieniu do woli politycznej i dynamiki handlu, ale też w kwestii finansowania.

3.5.2 To właśnie jest słabą stroną propozycji. Komisja proponuje szereg środków legislacyjnych, ale nie zakłada przyznania żadnych dodatkowych zasobów. Działania prawne są bez wątpienia użyteczne, ale z pewnością niewystarczające. Środki finansowe potrzebne do wdrożenia planu powinny się znaleźć w ramach istniejących programów. Będzie to wymagało delikatnych rozstrzygnięć i doprowadzi do wystąpienia zjawiska naczyń połączonych, trudnego do opanowania.

3.5.3 Powodzenie planu wymaga wreszcie poważnego zaangażowania państw członkowskich i podmiotów zarządzających, podczas gdy te pierwsze często nie mają środków i mogą mieć inne priorytety w dziedzinie transportu kolejowego, a drugie nie zawsze mogą pochwalić się doskonałą kondycją finansową, choć skorzystały na oddzieleniu sieci, której utrzymanie jest kosztowne, od jej eksploatacji.

### 3.6 Uwagi szczegółowe

3.6.1 Stworzenie korytarzy transgranicznych ukierunkowanych na transport towarowy jest bez wątpienia warunkiem wstępnym rozwoju przewozów towarowych, zdajemy sobie jednak sprawę z tego, w jakim stopniu przewozy towarowe były dotychczas poświęcane na rzecz przewozów osobowych. Mamy zatem do czynienia z pewnego rodzaju rewolucją kulturalną, wymagającą od państw członkowskich wyznaczenia obowiązkowych celów i odpowiedniego finansowania, przy uwzględnieniu faktu, że w opinii publicznej pierwszeństwo pociągów osobowych jest czymś oczywistym i nie należy ogólnie poddawać go w wątpliwość. Kwestia dotyczy zatem optymalnego zarządzania siecią i zdefiniowania sieci ukierunkowanych na transport towarowy, bez uszczerbku dla jakości i punktualności przewozów pasażerskich. Tworząc korytarze transgraniczne należy brać pod uwagę rozstaw torów, tabor szynowy eksploatowany przez przedsiębiorstwa kolejowe w nowych i starych państwach członkowskich UE, przewozy towarowe krajów kandydujących i państw trzecich, a także kwestię obwodu kaliningradzkiego jako rosyjskiej enklawy.

3.6.2 Zagadnienia informacji i przejrzystości są niewątpliwie ważne; jest jednak jasne, że klient kieruje się głównie kryteriami ceny, niezawodności, prędkości dostawy, łatwości dostępu do terminali i załadunku oraz rozładunku. Kluczowym elementem jest zatem jakość usług, a ta zależy częściowo od mechanizmów organizacji ruchu kolejowego, a częściowo od realizacji poważnych inwestycji.

3.6.3 Jeżeli chodzi o konkurencyjność transportu kolejowego towarów, wydaje się ogólnie przyjęte, że tego rodzaju transport zarezerwowany jest dla określonego typu towarów, w szczególności o dużej wadze i przewożonych w dużych ilościach. Należałoby zastanowić się nad większym zróżnicowaniem klientów, które byłoby możliwe między innymi dzięki wykorzystaniu kontenerów; pozwoliłoby to na rozszerzenie rynku i większą konkurencyjność w sytuacji rosnących cen paliw i troski o zrównoważony rozwój.

3.6.4 Jeżeli chodzi o finansowanie, komunikat Komisji pozostawia wrażenie słabości, ponieważ nie przewiduje żadnych odrębnych środków, a proponowane rozwiązanie opiera się na kompromisach w ramach istniejących programów.

Bruksela, 10 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: Komunikat w sprawie europejskiej polityki portowej

COM(2007) 616 wersja ostateczna

(2009/C 27/11)

Dnia 18 października 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji: Komunikat w sprawie europejskiej polityki portowej.*

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2008 r. Sprawozdawcą był Jan SIMONS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9-10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 122 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje nowy komunikat Komisji Europejskiej w sprawie polityki portowej, który proponuje przede wszystkim środki tzw. miękkiego prawa. Komitet popiera także ogólne ukierunkowanie na zapewnienie stabilnych warunków inwestycyjnych, zrównoważonego rozwoju portów, dobrych warunków społecznych w portach oraz spójnego stosowania postanowień traktatów.

1.2 Sytuacja portów europejskich staje się coraz bardziej zróżnicowana pod względem liczby portów oraz zakresu funkcji i usług portowych. Komitet zaleca, aby w ramach polityki portowej UE wspierać ten proces rynkowy poprzez zapewnianie wszystkim portom europejskim możliwości pełnego i zrównoważonego wykorzystywania swojego potencjału.

1.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji w sprawie rozwoju sieci ukierunkowanej na towarowy transport kolejowy i wzywa państwa członkowskie, aby przyznały pierwszeństwo, bez uszczerbku dla kolejowych przewozów pasażerskich, wdrażaniu dużych transgranicznych projektów dotyczących infrastruktury kolejowej zapewniającej połączenia z portami.

1.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą wydania wytycznych w celu usunięcia niejasności związanych z zastosowaniem wspólnotowych przepisów w zakresie ochrony środowiska do rozwoju portów i zaleca opublikowanie tych wytycznych jeszcze przed końcem 2008 r.

1.5 Komisja Europejska powinna zintensyfikować wysiłki mające na celu usprawnienie administracji w portach. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zatem zamiar Komisji utworzenia w 2008 r. wspólnej przestrzeni morskiej bez barier. Komisja, a szczególnie państwa członkowskie, powinny poczynić dalsze postępy w modernizacji systemu celnego i nadać temu zadaniu wyższy priorytet polityczny.

1.6 Komitet zgadza się z Komisją, że cel zapewnienia wszystkim portom równych reguł gry może zostać wzmocniony poprzez opracowanie wytycznych w sprawie pomocy państwa

i dzięki przejrzystości rozliczeń finansowych. Podobnie, przedstawione w komunikacie wytyczne dotyczące stosowania koncesji, technicznych usług morskich oraz „konsorcjów” rekrutujących i szkolących pracowników portowych uważane są w znacznej mierze za pomocne i jednoznaczne. Komisja powinna także podjąć kolejne inicjatywy mające na celu zapewnienie uczciwej konkurencji pomiędzy portami Unii Europejskiej i sąsiadujących z nią państw trzecich.

1.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, jakim jest wspieranie i wzmacnianie współpracy pomiędzy miastami i ich portami. W szczególności Komitet wzywa Komisję do przeprowadzenia odpowiedniego badania na temat ekonomiczno-społecznego oddziaływania portów.

1.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji o zachęcaniu europejskich partnerów społecznych do ustanawiania komitetów dialogu sektorowego promujących dialog na szczeblu europejskim między partnerami społecznymi w portach.

### 2. Wprowadzenie

2.1 Przez ostatnie dziesięć lat Komitet uczestniczył aktywnie w debacie nad wspólną polityką portową UE. Taka polityka stanowi istotną wartość dodaną ze względu na kluczową rolę portów morskich dla rozwoju ekonomiczno-społecznego, dobrobytu i spójności Unii Europejskiej.

2.2 Komitet przyjął opinie zarówno w sprawie *Zielonej księgi w sprawie portów morskich i infrastruktury morskiej* COM (1997) 678 <sup>(1)</sup>, jak i w sprawie dwóch wniosków legislacyjnych Komisji Europejskiej w sprawie otwarcia rynku usług portowych w europejskich portach morskich <sup>(2)</sup>. Dnia 26 kwietnia 2007 r. Komitet przyjął także opinię z inicjatywy własnej w sprawie wspólnej polityki portowej w UE <sup>(3)</sup>. Biorąc pod uwagę kontrowersje, które wyplęły w trakcie debaty nad dyrektywą w sprawie usług portowych, w opinii tej Komitet skoncentrował się przede wszystkim na tych aspektach europejskiej polityki portowej, co do których możliwe byłoby osiągnięcie konsensusu pomiędzy zainteresowanymi stronami z sektora portowego.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 407 z 28.12.1998.

<sup>(2)</sup> Opinie EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do rynku usług portowych COM(2001) 35 wersja ostateczna, Dz.U. C 48 z 21.2.2001, s. 122 oraz COM(2004) 654 wersja ostateczna, Dz.U. C 294 z 25.11.2005, s. 25.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 57.

### 3. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie europejskiej polityki portowej

3.1 Dnia 18 października 2007 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie europejskiej polityki portowej. Komunikat ten stanowi wynik rocznych konsultacji z zainteresowanymi stronami, obejmujących dwie konferencje i sześć warsztatów tematycznych. Komunikat odzwierciedla ogólną strategię Komisji w sprawie polityki morskiej i stanowi jeden z elementów jej nowej agendy w sprawie przewozu towarów.

3.2 Celem nowej europejskiej polityki portowej jest wspieranie tworzenia efektywnego unijnego systemu portowego, który będzie w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom w zakresie potrzeb transportowych UE. Według Komisji wyzwania te obejmują popyt na transport międzynarodowy, zmiany technologiczne, emisję gazów cieplarnianych i zmiany klimatyczne, dialog pomiędzy portami, miastami i innymi zainteresowanymi stronami i wreszcie zapewnienie zgodności z wymogami w zakresie przejrzystości i konkurencji oraz ogólnie z przepisami wspólnotowymi.

3.3 Ogólnie rzecz biorąc, propozycje w zakresie polityki przedstawione w komunikacie stanowią połączenie interpretacji postanowień traktatowych i planu działań obejmującego środki, których większość ma charakter „miękkiego prawa”.

3.4 Obejmują one:

- działanie portów i połączenia z lądem;
- zwiększanie przepustowości z poszanowaniem środowiska naturalnego;
- modernizację;
- równe reguły gry — jasność zasad dla inwestorów, operatorów i użytkowników;
- zorganizowany dialog pomiędzy portami a miastami;
- pracę w portach.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji Europejskiej, ponieważ uznaje on strategiczne znaczenie portów morskich dla europejskiego handlu zewnętrznego i wewnętrznego oraz wkład, jaki porty te wnoszą w rozwój gospodarczy i zatrudnienie.

4.2 W szczególności Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja nie proponuje środków o charakterze interwencyjnym, ale koncentruje się — w ramach postanowień Traktatu o Unii Europejskiej — na zapewnieniu stabilnych warunków inwestycyjnych, zrównoważonego rozwoju portów i dobrych warunków społecznych w portach.

4.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje także fakt, że Komisja proponuje środki „miękkiego prawa” jako alternatywę wobec rozwiązań legislacyjnych z jednej strony i środków doraźnych z drugiej.

4.4 Niemniej jednak Komitet ma kilka szczegółowych uwag i zaleceń odnoszących się do poszczególnych rozdziałów komunikatu Komisji.

#### 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Kontekst gospodarczy i wyzwania dla europejskiego systemu portowego

5.1.1 Komitet odnotowuje wnioski Komisji, zgodnie z którymi przewóz ładunków kontenerowych koncentruje się

obecnie zaledwie w kilku portach Europy Północno-Zachodniej. Należy jednak zauważyć również tendencję w kierunku wzrostu liczby portów aktywnych na europejskim rynku przewozu ładunków kontenerowych, a nie ograniczania ruchu jedynie do kilku portów. W 2006 r. najbardziej dynamicznie rozwijającymi się portami kontenerowymi były małe i średnie porty położone w różnych częściach Europy. Tym samym wyraźny jest wzrost konkurencji pomiędzy znacznie oddalonymi od siebie ośrodkami portowymi (\*). Poprzez swoją politykę portową Unia Europejska może wspierać ten proces, dbając o to, aby wszystkie porty europejskie mogły wykorzystywać swój potencjał w sposób pełny i zrównoważony.

5.1.2 Uzupełniając listę wyzwań określonych przez Komisję, Komitet zwraca ponadto uwagę — na globalizację i konsolidację w europejskim sektorze portowym i sektorze żeglugi morskiej. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w przypadku przewozów kontenerowych, ale występuje także na innych rynkach, takich jak przewozy ro-ro, drobnicy czy ładunków masowych. Europejskie porty morskie świadczą usługi międzynarodowym grupom żeglugowym, a w kilku europejskich portach pojawiły się duże grupy operatorów terminali portowych. Wyzwaniem dla władz portowych jest zapewnienie zaangażowania ze strony tych międzynarodowych operatorów oraz przestrzegania celów rozwoju poszczególnych portów w zgodzie z odpowiednimi dziedzinami polityki UE.

#### 5.2 Działanie portów i połączenia z lądem

5.2.1 Komitet zgadza się z Komisją, że zaspokajanie rosnących potrzeb w zakresie przepustowości portów i infrastruktury towarzyszącej wymaga przede wszystkim optymalizacji wykorzystania istniejących urządzeń portowych oraz szlaków komunikacyjnych umożliwiających dostęp do portu. Komitet zgadza się także, że przed zaplanowaniem budowy nowej infrastruktury należałoby przeprowadzić pełną analizę kosztów i korzyści dla społeczeństwa. Powinna ona uwzględniać czynniki gospodarcze, społeczne oraz kwestie ochrony środowiska, gdyż stanowią one filary unijnej agendy lizbońskiej.

5.2.2 Jak wyjaśniono powyżej, procesy rynkowe już prowadzą do większego zróżnicowania sytuacji portów europejskich. Należałoby popierać podejście oddolne, zgodnie z którym wnioski projektowe byłyby wskazywane przez władze zarządzające portu, a w stosownych przypadkach również we współpracy z władzami regionalnymi lub krajowymi. Nie oznacza to oczywiście, że UE nie powinna nadal określać celów i wydawać wytycznych.

(\* Mierzony w perspektywie długoletniej, przeciętny udział w europejskim rynku kontenerowym portów leżących w strefie Hamburg — Le Havre spadł z 61 % w 1975 r. do 48 % w 2003 r., podczas gdy udział rynkowy portów leżących w strefie Morza Śródziemnego podwoił się z 18 % w 1975 r. do 36 % w 2003 r. Ponadto poziom koncentracji portów w Europie pod względem ruchu kontenerowego (mierzonej współczynnikiem Giniego) stale zmniejsza się począwszy od 1990 r., co wskazuje na rosnącą liczbę punktów wejścia na rynek europejski. Najszybciej rozwijającymi się portami kontenerowymi w 2006 r. (w wartościach względnych) były głównie porty średniej i małej wielkości usytuowane w różnych regionach Europy (Amsterdam, Sines, Rauma, Konstanca, Kotka, Tallin, Bremerhaven, Zeebrugge oraz Gdynia) — źródło: Instytut Transportu i Zarządzania Morskiego, Antwerpia (ITMMA). Jest to zupełnie inna sytuacja niż na przykład w przypadku USA, gdzie poziom koncentracji portów w tym samym okresie drastycznie wzrósł — źródło: Notteboom, T. (2007) „Market report on the European seaport industry” — sprawozdanie to opiera się na danych pochodzących z Eurostatu oraz dostarczonych przez poszczególne porty.

5.2.3 Komisja mogłaby jednak wykorzystać okazję, jaką stwarza przegląd śródkresowy transeuropejskiej sieci transportowej w 2010 r., i przyczynić się do rozwiązania problemu wąskich gardeł w połączeniach pomiędzy portami a lądem. Zadanie to powinno jednak zostać zrealizowane na podstawie obiektywnych kryteriów.

5.2.4 Ponadto Komitet ponownie wzywa Komisję do zwiększenia swoich wysiłków mających na celu usunięcie pozostałych wąskich gardeł w połączeniach z lądem poprzez swoje ogólne instrumenty polityki transportowej, w szczególności w odniesieniu do żeglugi śródlądowej i towarowego transportu kolejowego. Zwłaszcza sieć kolejowa znacznie ogranicza optymalną przepustowość portów oraz ich integrację z łańcuchami logistycznymi. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji w sprawie rozwoju sieci ukierunkowanej na towarowy transport kolejowy i wzywa państwa członkowskie, aby przyznały pierwszeństwo, bez uszczerbku dla kolejowego transportu pasażerskiego, wdrażaniu dużych transgranicznych projektów dotyczących infrastruktury kolejowej zapewniającej połączenia z portami.

### 5.3 Zwiększanie przepustowości z poszanowaniem środowiska naturalnego

5.3.1 Komitet z dużym zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą wydania wytycznych w sprawie zastosowania wspólnotowych przepisów w zakresie ochrony środowiska do rozwoju portów. Będzie to stanowić znaczący postęp w usuwaniu niektórych niejasności spowodowanych przepisami UE, takimi jak przepisy dyrektywy ptasiej i siedliskowej czy ramowej dyrektywy wodnej. Ze względu na pilność tej sprawy, Komitet zaleca publikację tych wytycznych jeszcze przed końcem 2008 r.

5.3.2 Komitet wzywa także Komisję do rozważenia dodatkowych środków w celu wzmocnienia statusu prawnego projektów dotyczących rozwoju portów oraz do uproszczenia obowiązujących obecnie przepisów, jak zostało to przedstawione bardziej szczegółowo w opinii EKES-u z inicjatywy własnej <sup>(5)</sup>.

5.3.3 Zaznaczając jasno, że zanieczyszczone osady należy poddać odpowiedniej obróbce, Komitet zaleca także, aby w rozpatrywanych wnioskach legislacyjnych, które będą miały wpływ na zarządzanie akwenami i osadami wodnymi, takich jak wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie odpadów oraz dyrektywy pochodnej ramowej dyrektywy wodnej <sup>(6)</sup>, uwzględniono fakt, że niezanieczyszczone osady nie należy uważać za odpady i że nie trzeba poddawać ich tego samego rodzaju obróbce, co osady zanieczyszczone, ponieważ podczas pogłębiania akwenów, na których dnie zalegają osady niezanieczyszczone, nie wprowadza się ani do dodaje do wody żadnych substancji zanieczyszczających.

5.3.4 Komitet popiera także propozycje Komisji dotyczące zapewnienia w portach urządzeń do odbioru odpadów ze statków oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Komitet zaleca, aby decyzje w sprawie zachęt ekonomicznych za pośrednictwem opłat portowych pozostawić poszczególnym organom zarządzającym portów, ponieważ tego rodzaju środki będą miały wpływ na strukturę finansową portów, a jest ona znacząco zróżnicowana w obrębie Europy.

<sup>(5)</sup> Zob. część 4. opinii Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 57 w sprawie wspólnej polityki portowej w UE.

<sup>(6)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpadów (COM(2005) 667) oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm jakości środowiska w dziedzinie polityki wodnej oraz zmieniającej dyrektywę 2000/60/WE (COM(2006) 397).

### 5.4 Modernizacja

5.4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar dotyczący przedstawienia w 2008 r. wniosku legislacyjnego w sprawie utworzenia wspólnej przestrzeni morskiej bez barier i odwołuje się w tym miejscu do konkretnych uwag wyrażonych już we wcześniejszych opiniach <sup>(7)</sup>.

5.4.2 Komitet ponawia swoje zalecenie, aby UE kontynuowała prace nad modernizacją kontroli celnych i zagwarantowała, że jej polityka w zakresie kontroli celnych, bezpieczeństwa na morzu, bezpieczeństwa w ogóle, zdrowia publicznego i jakości środowiska będzie właściwie skoordynowana i zharmonizowana oraz nie będzie przenosić nadmiernie zakresu odpowiedzialności z rządu na porty.

5.4.3 Komitet popiera tworzenie punktów kompleksowej obsługi oraz uruchomienie inicjatyw „e-maritime”, „e-Customs” i „e-Freight”. Komitet jest również zdania, że wdrażanie rozwiązań teleinformatycznych (ICT) powinno być efektywne pod względem kosztów, również w przypadku małych i średnich portów.

5.4.4 Wreszcie, jeśli chodzi o poprawę efektywności portów, Komitet popiera propozycję Komisji, aby do końca 2009 r. opracować zestaw ogólnych europejskich wskaźników, pod warunkiem zagwarantowania ochrony poufnych danych handlowych. W oparciu o istniejące wskaźniki w zakresie transportu lotniczego, żeglugi przybrzeżnej oraz kombinowanego transportu kolejowego, tego rodzaju wskaźniki należy także opracować w odniesieniu do aspektów specyficznych dla portów, takich jak wydajność instalacji portowych, współpraca między portami czy wspólne operacje w głębi lądu.

### 5.5 Równe reguły gry — przejrzystość dla inwestorów, operatorów i użytkowników

5.5.1 Komitet popiera stanowisko Komisji w sprawie roli władz portowych i różnorodności systemów zarządzania portami w Europie. W szczególności Komitet popiera opinię, że istotne zadania władz portowych mogą być wykonywane lepiej, jeśli władzom tym zapewni się duży stopień autonomii, a w szczególności pełną autonomię finansową.

5.5.2 Komitet z równym zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji dotyczącą przyjęcia w 2008 r. wytycznych w sprawie pomocy państwa. W tym kontekście Komitet przywołuje podstawowe zasady korzystania ze środków publicznych w portach, które określił w opinii z inicjatywy własnej z 26 kwietnia 2007 r.

5.5.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje także fakt, że Komisja przyjęła jego zalecenie w sprawie rozszerzenia zakresu stosowania przepisów dyrektywy 2006/111/WE dotyczących przejrzystości na wszystkie porty handlowe, niezależnie od wysokości ich obrotów rocznych.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50, OPINIA w sprawie komunikatu Komisji „Przyszła unijna polityka morska: europejska wizja oceanów i mórz” COM(2006) 275 wersja ostateczna; Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 57, OPINIA w sprawie wspólnej polityki portowej w UE (opinia z inicjatywy własnej); Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 20, OPINIA w sprawie autostrad morskich w łańcuchu logistycznym (opinia rozpoznawcza); Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 68, OPINIA w sprawie komunikatu Komisji „Śródkresowy przegląd Programu promocji żeglugi bliskiego zasięgu” [COM(2003) 155 wersja ostateczna] COM(2006) 380 wersja ostateczna.

5.5.4 W opinii z inicjatywy własnej Komitet zalecił przyjęcie wytycznych w sprawie procedur selekcji, takich jak przetargi i inne dopuszczalne instrumenty, warunków udzielania koncesji, zawierania umów o dzierżawę terenu oraz wytycznych w sprawie statusu prawnego takich usług portowych, które są świadczone w interesie publicznym, np. służą ogólnemu bezpieczeństwu w portach.

5.5.5 Komisja wzięła pod uwagę ten wniosek, uwzględniając w swoim komunikacie w sprawie polityki portowej wytyczne dotyczące stosowania koncesji oraz technicznych usług morskich. Komitet stwierdza, że przyjęta przez Komisję interpretacja zasad traktatowych i orzecznictwa jest w znacznej mierze pomocna i jednoznaczna. Niemniej Komitet podkreśla, że techniczne usługi morskie charakteryzuje powiązanie z bezpieczeństwem żeglugi, co powinno uzasadnić ich zakwalifikowanie jako usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

5.5.6 Świadoma polityka koncesyjna powinna zapewniać zarówno konkurencję pomiędzy portami, jak i optymalną efektywność i zaangażowanie podmiotów obsługujących terminale. Komitet zaleca, aby Komisja regularnie przeprowadzała przegląd swoich wytycznych dotyczących koncesji w celu zagwarantowania, że odzwierciedlają one skutecznie ww. cele oraz że zawierają dostateczną liczbę wspólnych elementów, aby zapewnić wszystkim władzom portowym równe reguły gry. Jak zostało to już omówione powyżej, zapewnienie równych reguł gry jest szczególnie istotne ze względu na stały proces konsolidacji w sektorze przeładunków.

5.5.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, aby wspierać rozpowszechnianie najlepszych praktyk dotyczących przejrzystości opłat portowych. Komitet zdecydowanie uważa, że wysokość opłat portowych powinna być określana na szczeblu lokalnym portu, aby optymalnie odzwierciedlała potrzeby użytkowników i ogólnego dobra tego portu.

5.5.8 Ponadto Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja wzięła pod uwagę jego zalecenie dotyczące rozwiązania kwestii nieuczciwej konkurencji ze strony portów państw trzecich sąsiadujących z UE. Poprzez swoją politykę rozszerzenia i politykę stosunków zewnętrznych Komisja powinna także zintensyfikować wysiłki mające na celu rozwiązanie problemów o podłożu politycznym, takich jak embargo nałożone przez Turcję na statki pływające pod banderą cypryjską i statki wypływające z portów cypryjskich, problemy między Turcją a Grecją dotyczące Morza Egejskiego, jak również utrudnienia w ruchu transgranicznym pomiędzy Rosją i państwami bałtyckimi.

## 5.6 Zorganizowany dialog pomiędzy portami a miastami

5.6.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, jakim jest wspieranie i wzmocnianie współpracy pomiędzy miastami i ich portami. Podstawowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju portów ma ich integracja z miastami i życiem w mieście, w połączeniu z dużą świadomością, zainteresowaniem, a nawet dumą obywateli z działalności portów. W tym względzie EKES popiera zwłaszcza tworzenie synergii w zakresie turystyki, rekreacji, dziedzictwa i ogólnie kultury.

5.6.2 Komitet zwraca także uwagę na brak wiarygodnych danych dotyczących pracowników zatrudnianych bezpośrednio lub pośrednio w portach europejskich oraz wartości dodanej wytwarzanej przez te porty. Odnosi np. wrażenie, że wykorzystane w komunikacie dane dotyczące zatrudnienia nie odzwierciedlają w pełni rzeczywistej sytuacji. Komitet wzywa zatem Komisję do należytego zbadania tej sprawy.

5.6.3 Komitet popiera także zamiar Komisji dotyczący przeprowadzenia oceny wpływu środków ochrony na dostępność portów oraz wydania wytycznych określających, jak pogodzić obydwie te wymogi.

## 5.7 Praca w portach

5.7.1 Komitet podkreślił konieczność promowania zarówno dobrych warunków i okoliczności zapewniających bezpieczeństwo pracy, jak i konstruktywnych stosunków pracy w portach. Komitet z satysfakcją zauważa, że w komunikacie w sprawie polityki portowej Komisja poświęciła temu zagadnieniu znaczną uwagę.

5.7.2 Komitet ponownie przywołuje swoje stanowisko, zgodnie z którym efektywność działań prowadzonych w portach zależy zarówno od elementu niezawodności, jak i elementu bezpieczeństwa, które to elementy, mimo postępu technologicznego, w znacznej mierze zależą od czynnika ludzkiego. Uzasadnia to konieczność zatrudniania w portach wykwalifikowanej i dobrze wyszkolonej siły roboczej zarówno na lądzie, jak i na statkach. Komitet zalecił, aby partnerzy społeczni odgrywali istotną rolę w tworzeniu i zapewnianiu dalszego istnienia takich warunków, a także aby na szczeblu europejskim Komisja wspierała ich wysiłki, ułatwiając dialog społeczny.

5.7.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zatem decyzję Komisji o zachęcaniu europejskich partnerów społecznych do ustanawiania komitetów dialogu sektorowego promujących dialog na szczeblu europejskim pomiędzy parterami społecznym w portach, w rozumieniu decyzji Komisji 98/500/WE.

5.7.4 Komitet popiera zamiar Komisji, aby wprowadzić wzajemne uznawanie ramowych szkoleń pracowników portowych, proponuje jednak, aby najpierw porównać stosowane obecnie systemy zawodowych kwalifikacji pracowników portowych. Taka analiza porównawcza mogłaby zostać przeprowadzona z pożytkiem w ramach europejskiego dialogu społecznego.

5.7.5 Komitet zgadza się też z Komisją, że stosowanie zasad w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w portach, zarówno określanych na szczeblu wspólnotowym, jak i ustalanych przez Międzynarodową Organizację Pracy, powinno być dokładnie monitorowane, a statystyki dotyczące wypadków wymagają ulepszeń. EKES wzywa jednak również do podejmowania na wszystkich szczeblach odpowiednich forów inicjatyw zmierzających do zapewnienia dalszej poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Transport drogowy — czas pracy kierowców pracujących na własny rachunek”

(2009/C 27/12)

Dnia 20 listopada 2007 r., Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, działając na podstawie artykułu 29 lit. a przepisów wykonawczych regulaminu wewnętrznego, podjęło decyzję o sporządzeniu opinii dodatkowej w sprawie

*transportu drogowego — czasu pracy kierowców pracujących na własny rachunek.*

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 5 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Eduardo Manuel CHAGAS <sup>(1)</sup>, którego zastąpił Brian CURTIS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2008 r. (posiedzenie z dnia 9 lipca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 121 do 14 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski

1.1 EKES jest przekonany, że wszyscy kierowcy pracujący na własny rachunek powinni być objęci zakresem stosowania dyrektywy 2002/15/WE określonym w artykule 2 (licząc od dnia 23 marca 2009 r.).

1.2 Powyższe włączenie zakłada prawidłową transpozycję dyrektywy przez państwa członkowskie, w szczególności definicji kierowcy pracującego na własny rachunek.

1.3 EKES uznaje, że objęcie zakresem stosowania jest konieczne, aby promować bezpieczeństwo drogowe, wesprzeć uczciwą konkurencję i polepszyć warunki pracy pracowników wykonujących pracę w trasie i osób pracujących na własny rachunek, w szczególności w zakresie zdrowia fizycznego i psychicznego. Przyjmuje się, że ogólna praca administracyjna, tak jak została ona określona w dyrektywie (artykuł 3 lit. a) pkt 2), nie wchodzi w zakres definicji czasu pracy.

1.4 Zdaniem EKES-u, wewnętrzny rynek transportu drogowego Unii Europejskiej zakłada stworzenie uczciwej konkurencji, która jest wprowadzona w oparciu o skuteczne i rzeczywiste stosowanie przepisów socjalnych odnoszących się do tej branży. Rozróżnienie dokonywane w stosowaniu przepisów dotyczących czasu pracy między pracownikami wykonującymi pracę w trasie a osobami pracującymi na własny rachunek przyczynia się do nieuczciwej konkurencji. Z tego względu EKES nie może wyrazić zgody na możliwość włączenia jedynie kierowców „pozornie pracujących na własny rachunek” do zakresu stosowania dyrektywy.

1.5 W celu przeciwdziałania możliwym trudnościom we wdrażaniu tego włączenia, EKES postuluje współodpowiedzialność różnych uczestników łańcucha transportowego, jak ma to miejsce w przypadku rozporządzenia dotyczącego czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku.

1.6 EKES wskazuje, że promowanie współpracy na szczeblu europejskim pomiędzy różnymi krajowymi administracjami jest podstawowym warunkiem skutecznego wdrażania dyrektywy.

1.7 Komitet stoi na stanowisku, że włączenie kierowców pracujących na własny rachunek do zakresu stosowania dyrektywy powinno nastąpić w taki sposób, żeby nie obciążać ich zbędnymi zadaniami administracyjnymi.

### 2. Wprowadzenie

2.1 EKES wykonał już obszerne prace w zakresie europejskiej polityki bezpieczeństwa drogowego i zdobył głęboką wiedzę w tej dziedzinie. W swojej ostatniej opinii z inicjatywy własnej w sprawie europejskiej polityki dotyczącej bezpieczeństwa ruchu drogowego i kierowców zawodowych — bezpieczne miejsca parkingowe (TEN/290) <sup>(2)</sup> Komitet zajął się, w ramach polityki infrastruktury drogowej, istotną kwestią miejsc odpoczynku kierowców zawodowych. Jednak innym bardzo ważnym zagadnieniem, które uzupełnia opinię w sprawie bezpiecznych miejsc parkingowych, jest czas pracy kierowców pracujących na własny rachunek w transporcie drogowym. Inne aspekty gospodarcze, społeczne i związane z bezpieczeństwem nie zostały jeszcze odpowiednio omówione na szczeblu europejskim. Innym uzasadnieniem sporządzenia opinii dodatkowej jest sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie skutków wyłączenia kierowców pracujących na własny rachunek z zakresu dyrektywy 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego — COM(2007) 266 wersja ostateczna.

2.2 Dyrektywa nr 2002/15/WE ustanawia minimalne wymogi w odniesieniu do organizacji czasu pracy w celu poprawy ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego oraz poprawy bezpieczeństwa drogowego i dostosowania warunków konkurencji. Wspomniana dyrektywa weszła w życie dnia 23 marca 2002 r., a państwa członkowskie miały trzy lata, do 23 marca 2005 r., na wdrożenie przepisów dyrektywy w odniesieniu do pracowników wykonujących pracę w trasie. Art. 2 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi, że przepisy dyrektywy będą stosować się do kierowców pracujących na własny rachunek od dnia 23 marca 2009 r., po tym jak Komisja przedstawi Radzie i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie, a także oparty na nim wniosek legislacyjny.

<sup>(1)</sup> Rezygnacja członka.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 88–90.



2.3 W ramach ostatecznej ugody, jaką Parlament Europejski i Rada zawarły w sprawie wspomnianej dyrektywy, postanowiono, że nie później niż dwa lata przed tym terminem, a więc dnia 23 marca 2007 r., Komisja powinna przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w którym przeanalizowane zostaną konsekwencje wyłączenia kierowców pracujących na własny rachunek z zakresu stosowania wspomnianej dyrektywy w odniesieniu do bezpieczeństwa drogowego, warunków konkurencji, struktury zawodu oraz aspektów społecznych. W sprawozdaniu uwzględnione powinny zostać także okoliczności odnoszące się do struktury branży transportowej i do środowiska pracy w zawodzie transportu drogowego w każdym z państw członkowskich.

2.4 Na podstawie takiego sprawozdania Komisja powinna przedstawić wniosek w sprawie (a) określenia procedur objęcia zakresem wspomnianej dyrektywy kierowców pracujących na własny rachunek, którzy prowadzą czysto krajową działalność transportową oraz których dotyczą określone ograniczenia; lub (b) nieobejmowania kierowców pracujących na własny rachunek zakresem wspomnianej dyrektywy.

2.5 Ponadto, art. 7 ust. 2 wspomnianej dyrektywy wymagał od Komisji dokonania oceny skutków przepisów dyrektywy dotyczących pracy w porze nocnej, najpóźniej do dnia 23 marca 2007 r., w ramach codziennego sprawozdania z wdrażania wspomnianej dyrektywy.

### 3. Sprawozdanie Komisji

3.1 Według Komisji sprawozdanie stanowi szeroki przegląd aktualnego stanu wdrożenia dyrektywy przez państwa członkowskie, omawia potencjalne konsekwencje wyłączenia kierowców pracujących na własny rachunek z zakresu stosowania dyrektywy, a także przedstawia ocenę skutków przepisów dyrektywy w zakresie pracy nocnej.

3.2 Po pierwsze, można wysnuć wniosek, że większości państw członkowskich nie udało się dokonać transpozycji dyrektywy w wyznaczonym trzyletnim okresie. W związku z tym Komisja ocenia, że nie jest w stanie przedstawić swojego pierwszego sprawozdania dwuletniego, które miało być gotowe w marcu 2007 r.

3.3 Jeśli chodzi o konsekwencje wykluczenia kierowców pracujących na własny rachunek, Komisja przypomina z jakich powodów zaproponowała ich włączenie: rozporządzenie dotyczące czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku nie dokonuje takiego rozróżnienia między kierowcami; uniknięcie ryzyka rozdrobnienia poprzez zachęcenie kierowców do zmiany statusu na „pozornie pracujących na własny rachunek”; sprawienie, by cele uczciwej konkurencji, poprawy bezpieczeństwa drogowego oraz poprawy warunków pracy były stosowane do całego sektora transportu drogowego.

3.4 Na podstawie wniosków sprawozdania opracowanego przez konsultantów zewnętrznych, Komisja uznaje, że zmęczenie i jego skutki dla bezpieczeństwa drogowego mogą dotyczyć każdego kierowcy, zarówno kierowcy pracującego na własny rachunek jak i pracownika wykonującego pracę w trasie. Dodatkowo, sprawozdanie potwierdziło także, że kierowcy pracujący na własny rachunek pracują dłużej niż pracownicy wykonujący pracę w trasie i zatrudnieni w branży transportu drogowego oraz że obie kategorie pracowników mają czas pracy dłuższy od czasu pracy w innych sektorach.

3.5 Uznając, że „ograniczenie czasu pracy mogłoby niewątpliwie przyczynić się do zmniejszenia zmęczenia”, sprawozdanie konsultantów zewnętrznych stwierdza również, że „taki instrument mógłby spowodować większy stres, ponieważ kierowca pracujący na własny rachunek stara się wykonać więcej pracy w krótszym czasie w celu utrzymania swojej rentowności, co z kolei może prowadzić do jeszcze większego zmęczenia i do wypadków”. Wydaje się, że Komisja zgadza się z tym stanowiskiem.

3.6 Jeśli chodzi o warunki konkurencji, Komisja opiera się na wnioskach sprawozdania, zgodnie z którymi wyłączenie kierowców pracujących na własny rachunek z zakresu stosowania dyrektywy przyczyniłoby się do dalszego rozdrobnienia branży i nie miałoby znaczącego wpływu na konkurencję w tej branży. Natomiast, objęcie kierowców pracujących na własny rachunek zakresem dyrektywy spowoduje zwiększenie obciążenia ich kosztami i skrócenie czasu pracy, w związku z czym konkurencyjna przewaga pracujących na własny rachunek w branży drogowego przewozu towarów zostanie znacząco obniżona. Wydaje się, że w ten sposób Komisja wspiera opcję, że jedynie osoby „pozornie pracujące na własny rachunek” powinny podlegać dyrektywie.

3.7 Komisja stwierdza także, że „mimo że z ekonomicznego punktu widzenia dalsze wyłączenie mogłoby być rozwiązaniem preferowanym, ewentualne skutki społeczne wynikające zarówno z włączenia, jak i z wyłączenia, nie są tak oczywiste. Wyłączenie może nie doprowadzić do poprawy sytuacji w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa, z drugiej zaś strony włączenie może spowodować dodatkowy stres i zwiększyć obciążenie administracyjne kierowców pracujących na własny rachunek, prowadząc do obniżenia ich dochodów”.

3.8 We wnioskach, Komisja sugeruje, że objęcie kierowców pracujących na własny rachunek zakresem stosowania dyrektywy może prowadzić do zwiększenia poziomu stresu i pogorszenia ich sytuacji finansowej, a ponadto może być trudne do egzekwowania i z tego powodu nieskuteczne.

3.9 W stosunku do oceny skutków przepisów dyrektywy dotyczących pracy w porze nocnej Komisja stwierdza, że kwestia kontroli stosowania zasad wymaga wykonania dokładniejszej analizy.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet przyjmuje do wiadomości prezentację sprawozdania Komisji w sprawie skutków wyłączenia kierowców pracujących na własny rachunek z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego.

4.2 Wyłączenie pracowników pracujących na własny rachunek z zakresu stosowania dyrektywy spowodowało, zdaniem wielu partnerów społecznych, naruszenie zasad konkurencji w branży transportu drogowego, co doprowadziło ostatnio Komitet do przyjęcia w opinii w sprawie przeglądu średniookresowego białej księgi dotyczącej transportu (TEN 257, której sprawozdawcą był Rafael Barbadillo Lopez) <sup>(3)</sup> następującego zalecenia:

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 89.

„Jeśli chodzi o przepisy socjalne w transporcie drogowym, należy zapewnić równe traktowanie wszystkich pracowników — zarówno najemnych, jak i osób pracujących na własny rachunek. Dyrektywa 15/2002/WE z 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób uczestniczących w czynnościach związanych z przewozem w zakresie transportu drogowego powinna mieć bezpośrednie zastosowanie do osób pracujących na własny rachunek, jeszcze przed upływem okresu przejściowego, gdyż jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa na drogach, uniknięcie zniekształceń konkurencji oraz stworzenie lepszych warunków pracy” (ustęp 4.3.1.2).

4.3 W tym kontekście EKES wyraża poważne wątpliwości co do wniosków dotyczących kwestii związanych z bezpieczeństwem drogowym, warunkami konkurencji i aspektami społecznymi, które są przejęte w wynikach badania.

4.4 Zdaniem EKES-u, jeśli chce się promować bezpieczeństwo drogowe, przyczynić się do zapewnienia uczciwej konkurencji i poprawy warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie oraz osób pracujących na własny rachunek (szczególnie ich zdrowia fizycznego i psychicznego), należy objąć kierowców pracujących na własny rachunek zakresem stosowania dyrektywy 2002/15/WE.

4.5 Zbyt długi czas pracy jest czynnikiem, który w istotny sposób przyczynia się do zmęczenia, a więc do zażnięcia za kierownicą, i w związku z tym stoi w sprzeczności z bezpieczeństwem drogowym. Uczciwa konkurencja powstaje wtedy, gdy duże firmy organizujące wszystkie działania związane z dystrybucją i przewozem towarów, udzielają podwykonawcom cen, które odzwierciedlają przestrzeganie wykonania przepisów socjalnych dotyczących branży zarówno w przypadku pracowników wykonujących pracę w trasie jak i osób pracujących na własny rachunek.

4.6 Nie jest pewne, że wyłączenie osób pracujących na własny rachunek z zakresu stosowania dyrektywy 2002/15/WE nie wywoła większego stresu, ponieważ osoby pracujące na własny rachunek będą poddane presji ze strony zleceniodawców mającej na celu obniżenie cen. Osoby te będą zmuszone pracować dłużej, aby zapewnić ten sam poziom dochodów ze szkoda dla bezpieczeństwa drogowego, swojego zdrowia i niepewnej już teraz równowagi między życiem zawodowym a rodzinnym.

4.7 Jednak zdaniem EKES-u, objęcie osób pracujących na własny rachunek zakresem stosowania dyrektywy 2002/15/WE pociąga za sobą prawidłową transpozycję omawianej dyrektywy, w szczególności definicji kierowcy pracującego na własny rachunek.

4.8 Komisja, jako organ stojący na straży Traktatu, powinna zapewnić prawidłową transpozycję przez państwa członkowskie definicji „kierowcy pracującego na własny rachunek”, określonej w artykule 3 e) <sup>(4)</sup> dyrektywy. Prawidłowa transpozycja stanowi

<sup>(4)</sup> Artykuł 3 e) „kierowca pracujący na własny rachunek” oznacza każdą osobę, której głównym zajęciem jest transport drogowy osób lub rzeczy, na zasadzie wynajmu lub za wynagrodzeniem, w rozumieniu ustawodawstwa wspólnotowego, na mocy licencji wspólnotowej lub dowolnego innego upoważnienia zawodowego do wykonywania wymienionego transportu, która jest uprawniona do pracy na własny rachunek i nie jest związana z pracodawcą w drodze umowy o pracę lub jakimkolwiek innym hierarchicznym stosunkiem pracy, która może samodzielnie organizować odnośne czynności pracownicze, której dochód zależy bezpośrednio od wypracowanego zysku i która ma swobodę, indywidualnie lub w drodze współpracy między kierowcami pracującymi na własny rachunek, utrzymywania stosunków handlowych z wieloma klientami.

Do celów niniejszej dyrektywy, kierowcy, którzy nie spełniają tych kryteriów podlegają tym samym obowiązkom i korzystają z tych samych przywilejów, które niniejsza dyrektywa przewiduje dla pracowników wykonujących pracę w trasie.

pierwszy konieczny warunek, jeśli w państwie członkowskim chce się zwalczyć zjawisko kierowców „pozornie pracujących na własny rachunek”.

4.9 Ponadto, omawiane włączenie musi iść w parze ze zmianą dyrektywy odnoszącą się do współodpowiedzialności różnych uczestników łańcucha transportowego. Rozporządzenie dotyczące czasu pracy i okresów odpoczynku <sup>(5)</sup>, artykuł 10, ust. 4, stanowi, że „Przedsiębiorstwa, spedytorzy, nadawcy ładunku, organizatorzy wycieczek, główni wykonawcy, podwykonawcy oraz agencje zatrudniania kierowców zapewnią, aby uzgodnione umownie harmonogramy transportu były zgodne z przepisami niniejszego rozporządzenia”. Ta współodpowiedzialność powinna obejmować stosowanie przepisów dotyczących czasu pracy. Pozwoliłoby to na równorzędne traktowanie pracowników wykonujących pracę w trasie i kierowców pracujących na własny rachunek. W istocie, jeśli kierowcy pracujący na własny rachunek znajdują się w sytuacji podwykonawców, podlegają presji zmuszającej ich do obniżenia cen poprzez wydłużenie godzin pracy. Można w ten sposób uniknąć sytuacji nieuczciwej konkurencji na niekorzyść pracowników wykonujących pracę w trasie.

4.10 Wnioski z badania uwzględniające dodatkowy stres, jaki spowodowałoby objęcie kierowców pracujących na własny rachunek zakresem stosowania dyrektywy, wydają się zdaniem EKES-u niezbyt racjonalne. Definicja czasu pracy zastosowana przez konsultantów nie jest jasna. Jeżeli kierowcy pracujący na własny rachunek mają wykonywać pracę, łącznie z czynnościami administracyjnymi i zarządzaniem całością operacji transportowych, w tym samym czasie, co pracownicy wykonujący pracę w trasie, którzy nie są zobowiązani do tego typu działań, w rzeczywistości występuje dodatkowy stres. Jeżeli ci kierowcy wykonują ten sam rodzaj pracy, co pracownicy wykonujący pracę w trasie w tym samym czasie pracy, nie są zrozumiałe powody, dla których kierowca pracujący na własny rachunek miałby przeżywać większy stres niż pracownik wykonujący pracę w trasie. Przyjmuje się, że ogólna praca administracyjna, tak jak została ona określona w dyrektywie (artykuł 3 lit. a) pkt 2), nie wchodzi w zakres definicji czasu pracy.

4.11 Ponadto, jeśli skrócenie czasu pracy przyczynia się do zmniejszenia zmęczenia, ale powoduje stres, osoby pracujące na własny rachunek są skazane na dokonanie wyboru między dżumą a cholera. Zdaniem EKES-u, pierwszeństwo ma bezpieczeństwo drogowe, a zmęczenie będące skutkiem długiego czasu pracy, łącznie z czasem jazdy, może być przyczyną braku bezpieczeństwa drogowego niezależnie od tego czy chodzi o pracownika wykonującego pracę w trasie czy osobę pracującą na własny rachunek.

4.12 Z drugiej strony analiza pomija — i Komisja idzie drogą tego rozumowania — zasygnalizowanie faktu, że stres kierowców może nadal istnieć i wzrastać również w przypadku wyłączenia ich ze stosowania dyrektywy, ponieważ zleceniodawcy nie omieszkają skorzystać z tej możliwości, aby wyrzucić presję w celu obniżenia cen.

4.13 Komisja podkreśla fakt, że Rada nie zgodziła się na żaden wymóg minimalny w zakresie systematycznej inspekcji przestrzegania zasad dotyczących czasu pracy. EKES, tak jak

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85.

Komisja, ubolewa nad tym, ale nie zamierza skorzystać z tego faktu, aby nie dostosować przepisów do kierowców pracujących na własny rachunek. To, że czas pracy jest trudny do skontrolowania w przypadku osób pracujących na własny rachunek, nie powinno decydować o ich wyłączeniu. Z tego względu współodpowiedzialność uczestników łańcucha transportowego w zakresie stosowania przepisów może stanowić interesujący element. Jeżeli okaże się, że umowy pomiędzy różnymi uczestnikami łańcucha transportowego są takie, że uniemożliwiają stosowanie średniego czasu pracy w wymiarze 48 godzin, ten element ochroni kierowcę pracującego na własny rachunek przed zbyt długim czasem jazdy i czasem pracy.

4.14 Zdaniem EKES-u, wewnętrzny rynek transportu drogowego Unii Europejskiej zakłada stworzenie uczciwej konkurencji, szczególnie w oparciu o skuteczne i rzeczywiste stosowanie przepisów socjalnych odnoszących się do tego sektora. Rozróżnienie dokonywane w stosowaniu przepisów dotyczących czasu pracy między pracownikami wykonującymi pracę w trasie a osobami pracującymi na własny rachunek przyczynia się do nieuczciwej konkurencji. Z tego względu EKES nie może wyrazić zgody na możliwość włączenia jedynie kierowców „pozornie pracujących na własny rachunek” do zakresu stosowania dyrektywy.

4.15 Ponadto, EKES pragnie wskazać, że wiele państw członkowskich posiadających różne struktury rynku operatorów transportu drogowego, takie jak Estonia (mało osób pracujących na własny rachunek) i Słowacja (licząca 70 % osób pracujących na własny rachunek) zdecydowało się na objęcie osób pracujących na własny rachunek zakresem stosowania dyrektywy 2002/15/WE. Jeżeli obecnie jest to już faktem, EKES nie rozumie powodów, dla których Komisja pragnie za wszelką cenę utrzymać osoby pracujące na własny rachunek poza zakresem stosowania dyrektywy 2002/15/WE ze względów ekonomicznych.

4.16 Termin „aspekty społeczne” Komisja odnosi nie tylko do zdrowia, bezpieczeństwa i warunków pracy pracowników wykonujących prace w trasie i kierowców pracujących na własny rachunek, ale także do wynagrodzenia i równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

4.17 Według Komisji, „wyłączenie daje osobom pracującym na własny rachunek możliwość większej kontroli nad wykonywaną pracą i wyższych dochodów, z czym wiąże się potrzeba zainwestowania większej ilości czasu i energii w celu zapewnienia sobie rentowności”.

4.18 EKES przypomina, że definicja czasu pracy odnośnie pracowników pracujących na własny rachunek nie jest jasna i/lub zakłada, że ogólne prace administracyjne nie wchodziły w skład czasu pracy. W tym ostatnim przypadku, EKES nie rozumie, dlaczego wyższe dochody osób pracujących na własny rachunek miałyby być wynikiem ich wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy dotyczącej czasu pracy.

4.19 EKES wskazuje, że promowanie współpracy na szczeblu europejskim pomiędzy różnymi krajowymi administracjami jest podstawowym warunkiem skutecznego wdrażania dyrektywy.

4.20 Komitet uznaje, że objęcie kierowców pracujących na własny rachunek zakresem stosowania dyrektywy powinno nastąpić w taki sposób, żeby nie obciążać ich zbędnymi zadaniami administracyjnymi.

4.21 Po wykonaniu tej analizy Komisja chce wykonać jeszcze dokładniejszą ocenę wpływu przed opracowaniem wniosku legislacyjnego. Ta ocena powinna wziąć pod uwagę nowe elementy jak np. nowe rozporządzenie dotyczące czasu jazdy i okresów odpoczynku. Ponadto, w tej ocenie wpływu Komisja zamierza utrzymać wyłączenie osób rzeczywiście pracujących na własny rachunek z zakresu stosowania zasad sektorowych dotyczących czasu pracy. EKES nie jest przekonany co do wartości dodanej nowej oceny wpływu.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (plan EPSTE) – Droga do niskoemisyjnych technologii przyszłości”**

COM(2007) 723 wersja ostateczna

(2009/C 27/13)

Dnia 22 listopada 2007 r. Komisja Europejska, 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 i Komitetu Regionów „Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (plan EPSTE) — Droga do niskoemisyjnych technologii przyszłości”.*

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Josef ZBOŘIL.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 127 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji oraz uzupełniające dokumenty robocze, a także zgadza się z analizą i opisem aktualnej sytuacji technologii energetycznych. Wobec braku przemyślanej strategii rozwoju technologii energetycznych rozważania o ograniczaniu zmian klimatycznych są bardzo problematyczne. Dlatego też Komitet popiera przyjęcie planu EPSTE.

1.2 Komunikat wyraźnie wzmacnia także kluczowy element polityki energetycznej, jakim jest bezpieczeństwo dostaw energii, i to zarówno pod względem materialnym, jak i pod względem równowagi społecznej i ekologicznej. Bezpieczeństwo dostaw nie oznacza jedynie ich zapewnienia w sensie fizycznym, ale także dostępność energii po cenach będących do przyjęcia dla społeczeństwa.

1.3 Komisja w swoim komunikacie na pierwszym miejscu w staraniach o ograniczenie zmian klimatycznych słusznie stawia rozwój technologii energetycznych i stanowisko to jest zgodne także z wnioskami przyjętymi na konferencji ONZ na Bali w grudniu 2007 roku <sup>(1)</sup>.

1.4 Komunikat Komisji bardzo trafnie zwraca uwagę na czynnik czasu, który odgrywa kluczową rolę w realizacji proponowanej strategii (planu EPSTE), o ile UE pragnie do 2020 r. osiągnąć redukcję emisji gazów cieplarnianych zgodną ze swoimi zobowiązaniami z marca 2007 r.

1.5 W celu przyspieszenia opracowywania i stosowania w praktyce nowych technologii energetycznych UE potrzebującej większej ilości celowych i skutecznych mechanizmów, które

wykorzystają możliwości pomocy publicznej, przemysłu, wyższych uczelni i ośrodków badawczych oraz zwiększą efekt synergii między nimi. Szersza współpraca oraz działania mające na celu zapobieganie rozdrobnieniu badań są także potrzebne na szczeblu międzynarodowym.

1.6 Komitet wysoko ocenia przedstawione w komunikacie podejście Komisji, która nawołuje do mobilizacji zasobów finansowych oraz przede wszystkim ludzkich na wszystkich czterech szczeblach: w sektorze prywatnym, na szczeblu państw członkowskich, na szczeblu Wspólnoty oraz na szczeblu globalnym. Komitet podkreśla, że odpowiednie wszechstronne wsparcie kształcenia w dziedzinie nauki i techniki jest warunkiem mobilizacji zasobów ludzkich.

1.7 Obok wytyczania priorytetów na szczeblu UE częścią strategicznego planu ma być także ustanawianie konkretnych priorytetów na poziomie państw członkowskich, przy uwzględnieniu ich naturalnych możliwości i doświadczeń, przyznanie wystarczających środków finansowych w budżetach publicznych (UE i państw członkowskich), optymalne wykorzystanie możliwości badawczo-rozwojowych, zaangażowanie sektora prywatnego dzięki odpowiednim impulsom płynącym z rynku energetycznego oraz inne instrumenty prawne i podatkowe.

1.8 Komitet stwierdza, że szkodliwe następstwa miałyby sytuacja, kiedy instrument bezspornie najważniejszy z punktu widzenia starań o ograniczenie zmian klimatu — strategia rozwoju i stosowania technologii energetycznych — byłby spychany na drugi plan poprzez inne tematy, które patrząc obiektywnie, muszą stanowić niezbędne ramy wspierające i pobudzające ten rozwój (chodzi tu o system handlu uprawnieniami do emisji, wsparcie dla wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, trzeci pakiet energetyczny itd.). Faktyczną redukcję emisji gazów cieplarnianych mogą przynieść jedynie rzeczywiste zmiany technologiczne idące w kierunku efektywniejszych technologii zarówno w produkcji, jak i w wykorzystaniu wszelkich rodzajów energii.

<sup>(1)</sup> Zob. decyzja z XIII konferencji stron ramowej konwencji NZ w sprawie zmian klimatu na Bali — plan działania.

1.9 Analiza obecnej bardzo niezadowolającej sytuacji jest nadzwyczaj celna i rzeczowa oraz trafnie wskazuje problemy organizacyjne i administracyjne, którymi społeczeństwo musi się zająć obok problemów naukowo-technicznych.

1.10 Na szczelnie UE zaleca się poświęcanie większej uwagi i zapewnienie odpowiedniego wsparcia technologiom służącym wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, czystym technologiom produkcji ciepła oraz najnowszej infrastrukturze przesyłu i magazynowania energii. Z ekonomicznego punktu widzenia niektóre rodzaje odnawialnych źródeł energii wiążą się jednak ciągle z wysokimi kosztami, które utrzymują się także w długim okresie. Energooszczędne technologie w końcowym zużyciu energii, czyste technologie bazujące na paliwach kopalnych, wykorzystanie energii jądrowej powstałej w wyniku rozszczepienia i syntezy oraz bezpieczne składowanie odpadów promieniotwórczych nadal jednak pozostają na dalszym planie. Komitet sądzi, że trzeba mieć na uwadze fakt, że wiele państw jest uzależnionych od paliw kopalnych i energii jądrowej i że będzie tak także w przewidywalnej przyszłości.

1.11 Komitet jest zdania, że nieodzowne jest zaangażowanie sektora prywatnego i to w bardzo dużym zakresie. UE i rządy państw członkowskich muszą zatem stworzyć konieczne ku temu warunki za pośrednictwem zarówno właściwych koncepcji, priorytetów i celów, jak i narzędzi wspierających ich realizację.

1.12 Kluczowym elementem jest wprowadzenie zasad rynkowych w energetyce przede wszystkim dzięki odpowiedniemu włączeniu kosztów zewnętrznych, w tym kosztów społecznych, do cen wszystkich rodzajów energii. Na szczelnie UE i państw członkowskich trzeba będzie niewątpliwie stworzyć w tej dziedzinie warunki prawne i podatkowe, które umożliwią lepsze połączenie publicznych i prywatnych środków finansowych inwestowanych w badania i rozwój w dziedzinie energetyki.

1.13 Faktyczne warunki naturalne i fizyczna dostępność zasobów powinny stać się punktem wyjścia dla oceny możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w poszczególnych państwach członkowskich oraz przy ich włączaniu do programu rozwoju technologii energetycznych.

1.14 Postęp w opracowywaniu technologii energetycznych przeznaczonych dla konsumentów musi wspierać zrównoważony rozwój. Do realizacji wytyczonych celów może w znacznym stopniu przyczynić się zalecana strategiczna koordynacja badań naukowych i rozwoju w dziedzinie energii, która będzie obejmować priorytety (z punktu widzenia tematyki i czasu) na szczelnie Wspólnoty oraz na szczelnie państw członkowskich, a także potrzebne w tym celu mechanizmy funkcjonowania i systemy zarządzania, kontroli i przepływu informacji.

1.15 Jeśli chodzi o rozszerzenie współpracy w zakresie prac badawczo-rozwojowych nad nowymi technologiami energetycznymi poza ramy Wspólnoty, to zamiast zawierać nowe porozu-

mienia należy raczej najpierw w maksymalnym stopniu wykorzystać już istniejące instytucje, umowy i porozumienia, zwłaszcza te, które już się sprawdziły.

1.16 Plan EPSTE oznacza zasadnicze strategiczne ukierunkowanie europejskiej gospodarki na rozwój i stosowanie technologii potrzebnych do ograniczenia zmian klimatycznych dzięki obniżeniu emisji gazów cieplarnianych do roku 2020, a później do roku 2050.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Dnia 22 listopada 2007 r. Komisja wydała komunikat „Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (plan EPSTE) — Droga do niskoemisyjnych technologii przyszłości” [COM(2007) 723], któremu towarzyszyły dokumenty robocze zawierające pełną ocenę skutków regulacji [SEC (2007) 1508], streszczenie oceny skutków regulacji [SEC (2007) 1509], mapę technologii [SEC (2007) 1510] i mapę zasobów [SEC (2007) 1511]. Ten zbiór dokumentów przedstawia rozwiązania i środki, które są do dyspozycji i które trzeba zmobilizować, by zrealizować cele planu EPSTE. Dokumenty te stanowią naglące wezwanie do ściślejszej i lepiej skoordynowanej współpracy w zakresie badań naukowych i rozwoju na wszystkich szczeblach <sup>(2)</sup>.

2.2 Oznacza to wytyczenie strategicznego kierunku w jednej z podstawowych, o ile nie najważniejszej, dziedzin starań o ograniczenie zmian klimatu dzięki obniżeniu emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 o 20 % dla samej UE lub o 30 %, jeśli do jej inicjatywy dołączy się cała światowa społeczność. Rada Europejska określiła te zasadnicze cele w walce ze zmianami klimatycznymi i główną treść europejskiej polityki energetycznej 9 marca 2007 r.

2.3 Aby utrzymać stężenie dwutlenku węgla w atmosferze na poziomie możliwym do przyjęcia niezbędny będzie wieki postęp w dziedzinie technologii energetycznych. Nie chodzi przy tym o to, czy potrzebne będą innowacje technologiczne, gdyż wiadomo, że będą. Należy natomiast zadać pytanie: w jakim stopniu polityka powinna bezpośrednio skupiać się na zachęcaniu do takich innowacji <sup>(3)</sup>. Wysoce niebezpieczne jest poczucie zadowolenia z „już dostępnych technologii”, zaś starannie opracowany i przeprowadzony plan EPSTE jest podstawową i właściwą opcją pozwalającą osiągnąć redukcję emisji gazów cieplarnianych zgodnie z przyjętymi celami.

## 3. Dokumenty Komisji

3.1 Europa musi jak najszybciej podjąć wspólne działania, aby zapewnić sobie bezpieczeństwo dostaw konkurencyjnej i zrównoważonej energii. Opanowanie technologii ma kluczowe znaczenie dla wprowadzenia w życie celów europejskiej polityki energetycznej przyjętych przez Radę Europejską w dniu 9 marca 2007 r. Aby móc zrealizować te cele, konieczne jest obniżenie

<sup>(2)</sup> EKES wydał na ten temat szereg istotnych opinii, jak np. DZ.U. C 241 z 7.10.2008, s. 13 Badania i energia, które do dziś są aktualne.

<sup>(3)</sup> Pielke, R.Jr i inni, *Dangerous assumptions*, Nature, vol. 452/3 s. 531-532, 3 kwietnia 2008 r.

kosztu czystej energii oraz osiągnięcie przez unijny przemysł pozycji lidera w szybko rozwijającym się sektorze technologii niskoemisyjnych. W dłuższej perspektywie, jeżeli mamy zrealizować ambitny cel przewidujący zmniejszenie naszej emisji gazów cieplarnianych o 60-80 % do 2050 r., potrzebujemy przełomowych odkryć naukowych, które umożliwią opracowanie nowych generacji technologii.

3.2 Obecne tendencje i oparte na nich prognozy wskazują, że dotychczasowe działania nie prowadzą nas do realizacji celów polityki energetycznej. Łatwa dostępność zasobów nie tylko spowodowała, że Europa uzależniła się od paliw kopalnych, lecz także zmniejszyła zainteresowanie innowacjami i zahamowała inwestycje w nowe technologie energetyczne. Budżety przeznaczone na badania w zakresie energetyki, po osiągnięciu szczytowego poziomu w latach 80. ubiegłego wieku zostały znacznie okrojone zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym w następstwie szoków cenowych. Doprowadziło to do chronicznego niedoinwestowania odbijającego się na możliwościach badawczych i infrastrukturze. Gdyby obecne inwestycje rządów UE utrzymały się na poziomie z 1980 r., łączne wydatki publiczne UE na rozwój technologii energetycznych byłyby cztery razy wyższe niż obecne nakłady inwestycyjne wynoszące jedynie około 2,5 mld euro rocznie.

3.3 Przyjmowanie się na rynku nowych technologii energetycznych utrudnia ponadto „towarowy” charakter energii. Obraz niesprzyjającego innowacjom środowiska dopełniają bariery prawne i administracyjne. Interwencja państwa wspierająca innowacje w dziedzinie energii jest w związku z tym konieczna i uzasadniona.

3.4 Najważniejsze podmioty światowe: Stany Zjednoczone i Japonia, ale również kraje wschodzące jak Chiny, Indie i Brazylia, napotykać na takie same trudności i intensyfikują działania. Wielkość rynku tych państw oraz ich możliwości inwestycyjne i badawcze są dużo większe niż w przypadku większości państw członkowskich. Rozproszenie, mnogość nieskoordynowanych strategii badawczych i niedostateczne kompetencje to główne cechy charakteryzujące bazę naukową UE. Jeśli pozostaniemy w tyle w światowym wyścigu o rynki technologii niskoemisyjnych, być może nie będziemy w stanie realizować swoich celów bez importowanych technologii, a przedsiębiorstwa unijne stracą wielkie możliwości gospodarcze.

3.5 Przejście do gospodarki niskoemisyjnej zajmie całe dziesięciolecie i odbije się na każdym sektorze gospodarki, ale nie możemy sobie pozwolić na zwłokę. Decyzje podjęte w ciągu najbliższych 10-15 lat będą miały głębokie konsekwencje z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, zmian klimatycznych, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w Europie.

3.6 Po pierwsze, potrzebne jest radykalne zwiększenie efektywności konwersji, dystrybucji i końcowego wykorzystania energii. Możliwości technologiczne dostępne w sektorze transportu, budowlanym i przemysłowym należy zamienić w szansę dla przedsiębiorców. Musimy w pełni wykorzystywać potencjał technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych, a także stosować instrumenty

polityczne i rynkowe<sup>(4)</sup>, aby zarządzać popytem i wspierać nowe rynki.

3.7 Komisja wskazuje w swoich dokumentach, że liczne technologie, które przyczynią się do osiągnięcia celów wyznaczonych na 2020 rok, są dostępne już dzisiaj albo właśnie znajdują się w ostatecznej fazie opracowywania. Jednak nawet jeśli przyjmujemy ocenę optymistyczną, nadal pozostaje fakt, że czynnik czasu potrzebnego na zastosowanie znanych technologii ma bardzo duże znaczenie oraz że technologie niskoemisyjne pozostają z reguły drogim rozwiązaniem, a ich rozpowszechnianie się na rynku napotyka na przeszkody. Potrzebne jest w związku z tym podejście dwutorowe: wspieranie badań mających na celu obniżenie kosztów i poprawę wydajności oraz aktywne stosowanie środków wsparcia w celu tworzenia możliwości dla przedsiębiorców, wspierania rozwoju rynku i rozwiązania problemu barier pozatechnologicznych, które hamują innowacje i wprowadzanie na rynek wydajnych technologii niskoemisyjnych.

Zrealizowanie wizji na rok 2050, która zmierza ku technologiom praktycznie bezemisyjnym, wymaga opracowania nowej generacji tych technologii dzięki wyraźnym przełomowym odkryciom naukowym. Nawet gdyby okazało się, że do 2020 r. niektóre z tych technologii miały tylko niewielkie znaczenie, musimy podjąć teraz działania w celu ich jak najwcześniejszego wprowadzenia.

3.8 Podstawą do dalszych działań UE mogą być już istniejące środki, które zostały przedsięwzięte w ostatnich latach: (i) tworzenie europejskich platform technologicznych, (ii) wykorzystanie narzędzia ERA-NET europejskiej przestrzeni badawczej do celów wspólnego planowania badań przez państwa członkowskie, (iii) współpraca ośrodków naukowych w określonych dziedzinach dzięki sieciom doskonałości. Plan EPSTE będzie koncentrował, wzmacniał i porządkował całość działań badawczych w Europie, w celu przyspieszenia innowacji w zakresie technologii niskoemisyjnych UE. Plan EPSTE przewiduje osiągnięcie następujących rezultatów: (i) nowe wspólne planowanie strategiczne, (ii) skuteczniejsze wdrażanie, (iii) zwiększenie zasobów oraz (iv) nowe, wzmocnione podejście do współpracy międzynarodowej.

3.9 Nowy sposób działania na poziomie wspólnotowym wymaga integracyjnych, dynamicznych i elastycznych środków służących do kierowania tym procesem, określenia priorytetów i proponowania działań, tj. kolektywnego podejścia do planowania strategicznego. Zainteresowane podmioty muszą zacząć komunikować się ze sobą i podejmować decyzje w bardziej zorganizowany sposób, uwzględniając dalekosiężne cele. Ich działania powinny być planowane i wdrażane wspólnie z WE w ramach mechanizmu współpracy. Na potrzeby kierowania realizacją planu EPSTE oraz łączenia działań krajowych, europejskich i międzynarodowych Komisja powołała w 2008 r. zespół kierujący ds. strategicznych technologii energetycznych. Komisja zorganizuje w pierwszej połowie 2009 r. europejski szczyt poświęcony technologiom energetycznym.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 140 wersja ostateczna, 28 marca 2007 r., Zielona księga „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”.

3.10 Aby zespół kierujący był w stanie tworzyć skuteczne plany strategiczne, musi otrzymywać regularnie wiarygodne informacje i dane. Komisja stworzy powszechnie dostępny system zarządzania informacjami i wiedzą. Będzie on obejmował tworzenie map technologii oraz tworzenie map zasobów przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji <sup>(5)</sup>.

3.11 Przyspieszenie rozwoju technologii i procesu ich wprowadzania na rynek wymaga bardziej ukierunkowanych i silniejszych mechanizmów, które mogą wspomóc wykorzystanie potencjału interwencji publicznych, przemysłu europejskiego i naukowców. Mechanizmy te będą mieć formę: (i) europejskich inicjatyw przemysłowych, (ii) europejskiego stowarzyszenia badań nad energią czy (iii) transeuropejskich sieci i systemów energetycznych przyszłości.

3.12 Lepsze ukierunkowanie i koordynacja poszczególnych programów i źródeł finansowania przyczyni się do optymalizacji inwestycji, zwiększenia możliwości i zapewnienia ciągłości finansowania technologii w różnych fazach rozwoju. Należy zająć się dwiema następującymi kwestiami: **mobilizacją dodatkowych zasobów finansowych** na potrzeby badań i infrastruktury badawczej, prezentacji doświadczeń na skalę przemysłową oraz powtórzeń projektów w warunkach rynkowych, a także **kształceniem i szkoleniami** pozwalającymi uzyskać odpowiednie kwalifikacje i liczebność zasobów ludzkich niezbędnych, aby można było w pełni wykorzystać możliwości technologiczne, które stworzy europejska polityka energetyczna.

3.13 Na koniec 2008 r. Komisja planuje przedstawienie **komunikatu w sprawie finansowania technologii niskoemisyjnych**. Należy lepiej koordynować wysiłki poszczególnych państw członkowskich zmierzające do zwiększenia bazy zasobów ludzkich, co pozwoli wykorzystać w maksymalnym stopniu efekt synergii i zwiększyć mobilność w tym sektorze.

3.14 Środki zaproponowane w planie EPSTE powinny umocnić strategię współpracy międzynarodowej. Trzeba również zadbać, w interesie spójnej i silniejszej współpracy, aby UE zajmowała jednolite stanowisko na ewentualnych forach międzynarodowych.

3.15 Proces wprowadzania innowacji w dziedzinie technologii energetycznych bazuje obecnie na programach i inicjatywach krajowych, a założenia i cele danego kraju są realizowane przy pomocy zasobów krajowych. Model ten jest bardziej odpowiedni dla minionej epoki, w której energia była tania i nie obowiązywały ograniczenia w zakresie emisji dwutlenku węgla. Daleko idące zmiany, jakim będzie musiała ulec energetyka w XXI wieku, wymagają prowadzenia nowej polityki.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji oraz uzupełniające dokumenty robocze, a także zgadza się z

<sup>(5)</sup> Zob. dokument roboczy służb Komisji SEC(2007)1510 poświęcony mapom technologii i SEC(2007)1511 dotyczący map zasobów.

analizą i opisem aktualnej sytuacji technologii energetycznych. Reakcja na zagrożenie w postaci globalnych zmian klimatycznych oraz jednocześnie dalsze zaspokajanie wysokiego zapotrzebowania rozwiniętych gospodarek oraz szybko rosnącego zapotrzebowania rozwijających się gospodarek na energię to wyzwania międzynarodowe i wobec braku przemyślanej strategii rozwoju i stosowania tańszych i skuteczniejszych technologii energetycznych rozważania o ograniczaniu zmian klimatycznych są w dużym stopniu problematyczne.

4.2 Komunikat wyraźnie wzmacnia także kluczowy element polityki energetycznej, jakim jest bezpieczeństwo dostaw energii, i to zarówno pod względem materialnym, jak i pod względem równowagi społecznej i ekologicznej. Bezpieczeństwo dostaw nie oznacza jedynie fizycznej dostępności źródeł, ale także dostępność energii po cenach, które byłyby do przyjęcia dla społeczeństwa.

4.3 Komisja w swoim komunikacie słusznie stawia rozwój technologii energetycznych na pierwszym miejscu wśród wysiłków na rzecz ograniczenia zmian klimatycznych i stanowisko to jest zgodne także z wnioskami przyjętymi na konferencji ONZ na Bali w grudniu 2007 r. <sup>(6)</sup> Obecna i przyszła współpraca międzynarodowa w tej dziedzinie powinna także stać się priorytetem dla UE, również z uwagi na potencjalne możliwości europejskiej gospodarki w zakresie rozpowszechniania koniecznych technologii.

4.4 Komunikat Komisji trafnie zwraca uwagę na czynnik czasu, który odgrywa kluczową rolę w realizacji proponowanej strategii (planu EPSTE), o ile UE pragnie do 2020 r. osiągnąć redukcję emisji gazów cieplarnianych zgodnie ze swoimi zobowiązaniami z marca 2007 r. Bez przyspieszenia procesów organizacyjnych oraz ostatecznej analizy podstawowych strategicznych kierunków rozwoju technologii (także z uwzględnieniem strategicznych kierunków działań badawczo-rozwojowych w USA i Japonii) nie można skutecznie skupić sił i zasobów na pokonaniu pierwszego etapu wytyczonego do roku 2020, ani tym bardziej drugiego etapu sięgającego roku 2050.

4.5 W celu przyspieszenia opracowywania i stosowania w praktyce nowych technologii energetycznych UE potrzebuje większej ilości celowych i skutecznych mechanizmów, które wykorzystają możliwości pomocy publicznej, przemysłu i ośrodków badawczych oraz zwiększą efekt synergii między nimi. Europa posiada silne krajowe instytucje badawcze w dziedzinie energetyki, jak również wybitne zespoły badawcze na uniwersytetach i w wyspecjalizowanych ośrodkach. Niestety ich prace nie są skoordynowane i stosowane dotychczas instrumenty kierowania ich współpracą są niewystarczające. Maksymalne wykorzystanie dostępnych tu możliwości ma kluczowe znaczenie dla powodzenia realizacji proponowanego planu. Szersza współpraca jest potrzebna także na szczeblu międzynarodowym.

<sup>(6)</sup> Zob. decyzja z XIII konferencji stron ramowej konwencji NZ w sprawie zmian klimatu na Bali — plan działania.

4.6 Komitet wysoko ocenia przedstawione w komunikacie podejście Komisji polegające na nawoływaniu do mobilizacji zasobów finansowych oraz przede wszystkim ludzkich na wszystkich czterech szczeblach: w sektorze prywatnym, na szczeblu państw członkowskich, na szczeblu Wspólnoty oraz na szczeblu globalnym. Mobilizacja środków finansowych napotykała jak dotąd na problemy związane z priorytetami i wymaganiami czasowymi, a proponowany plan EPSTE musi umożliwić zmianę nastawienia i szybkości podejmowania decyzji w łańcuchach decyzyjnych. Mobilizacja zasobów ludzkich to zawsze długi proces. Jest ona także elementem strategii lizbońskiej, mimo to nie ma na razie wystarczającego zakresu i tempa, by zapewnić środki do realizacji proponowanych strategii. Odpowiednie wszechstronne wsparcie kształcenia w dziedzinie nauki i techniki jest podstawowym warunkiem mobilizacji zasobów ludzkich.

4.7 Komitet stwierdza, że konieczne jest osiągnięcie porozumienia nie tylko co do wizji, priorytetów i celów polityki energetycznej, ale także co do strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych.

4.8 Komitet stwierdza, że szkodliwe następstwa miałyby sytuacja, kiedy instrument bezspornie najważniejszy z punktu widzenia starań o ograniczenie zmian klimatu — strategia rozwoju i stosowania technologii energetycznych — byłby spychany na drugi plan poprzez inne tematy i narzędzia, które patrząc obiektywnie, muszą tworzyć ważne ramy wsparcia tego rozwoju (chodzi tu o system handlu uprawnieniami do emisji, wsparcie dla wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, trzeci pakiet energetyczny itd.). Faktyczną redukcję emisji gazów cieplarnianych mogą przynieść jedynie rzeczywiste zmiany technologiczne idące w kierunku efektywniejszych technologii zarówno w produkcji, jak i w wykorzystaniu energii. Do finansowania rozwoju technologii powinny służyć na przykład także zyski ze sprzedaży w drodze licytacji uprawnień w systemie handlu uprawnieniami do emisji, o ile propozycja dotycząca wprowadzenia licytacji zostanie przyjęta. Zdecydowanie nie może to jednak być jedyne źródło finansowania, a ponadto będzie ono faktycznie dostępne dopiero od 2013 r.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Analiza obecnej bardzo niezadowolającej sytuacji jest nadzwyczaj celna i rzeczowa i trafnie wskazuje problemy organizacyjne i administracyjne, którymi społeczeństwo musi się zajmować obok problemów naukowo-technicznych.

5.2 Dokumenty UE na temat problematyki technologii energetycznych bazują na założeniu, że nie istnieje jedna lub jedynie kilka technologii energetycznych, które mogą znacznie wpłynąć na postępy w energetyce oraz pomóc w osiągnięciu wytyczonych celów. Wręcz przeciwnie, jest ich bardzo dużo i dopiero cały ich zestaw może przynieść rezultaty. Bez ich dokładnej analizy nie można z góry wykluczyć żadnego, przynajmniej trochę obiecującego kierunku rozwoju, choć należy jak najszybciej eliminować te kierunki, które zapowiadają się najslabiej, tak by nie dochodziło do zbytecznego marnotrawstwa środków. Każde państwo członkowskie lub nawet każdy region powinien mieć możliwość wybrania własnych priorytetów

w zatwierdzonych strategicznych ramach odpowiednio do swego fachowego i realizacyjnego zaplecza oraz swych własnych doświadczeń.

5.3 Na szczeblu UE w dokumentach poświęconych tej tematyce zaleca się zwrócenie uwagi na technologie służące wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, czyste technologie produkcji ciepła (w tym także ciepła służącego do wytwarzania energii elektrycznej) oraz najnowszą infrastrukturę przesyłu i magazynowania energii, a EKES popiera te priorytety. Na dalszym planie nie mogą jednak pozostawać czyste technologie bazujące na paliwach kopalnych, które także w bardziej odległej przyszłości będą stanowić najważniejsze pierwotne źródło energii, a ponadto nie można zapominać o wykorzystaniu energii jądrowej powstałej w wyniku rozszczepienia i syntezy oraz bezpiecznym składowaniu odpadów promieniotwórczych, które nadal musi stanowić nieodłączny element działań badawczo-rozwojowych UE.

5.4 Komitet zgadza się z tym, że rynek energii nie zapewnia jak dotąd twórcom polityki energetycznej, rządowi i prywatnym inwestorom jasnych informacji o tym, jak pilnie potrzebne jest opracowanie nowych technologii energetycznych, ponieważ ceny poszczególnych rodzajów energii nie obejmują w dostatecznym stopniu wszystkich kosztów zewnętrznych, w tym społecznych. Dlatego też nie uzyskano jak dotąd na szczeblu UE porozumienia co do priorytetów działań badawczo-rozwojowych w dziedzinie energetyki oraz zapewnienia odpowiednich środków finansowych i innych zasobów służących realizacji tych priorytetów.

5.5 Komitet jest zdania, że obok wytyczania priorytetów na szczeblu UE częścią strategicznego planu powinno być także skutecznie skoordynowane i szybkie ustanawianie konkretnych priorytetów na poziomie państw członkowskich, wydzielanie wystarczających środków finansowych w budżetach publicznych, optymalne wykorzystanie możliwości badawczo-rozwojowych, zaangażowanie sektora prywatnego dzięki odpowiednim impulsom płynącym z rynku energetycznego oraz inne środki prawne i fiskalne. Nieodzowne jest włączenie sektora prywatnego i to w bardzo dużym zakresie. UE i rządy państw członkowskich muszą zatem stworzyć konieczne ku temu warunki za pośrednictwem zarówno właściwych koncepcji, priorytetów i celów polityki energetycznej, jak i praktycznych instrumentów wspierających ich realizację.

5.6 Kluczowym elementem jest wprowadzenie reguł rynkowych w energetyce, przede wszystkim dzięki sprawnemu włączeniu kosztów zewnętrznych, w tym społecznych, do cen energii, co doprowadzi do tego, że rynek w odpowiednim czasie wyśle prywatnym inwestorom i dostawcom sygnał o konieczności zmian technologicznych w celu zróżnicowania i jak najefektywniejszego wykorzystywania źródeł energii. Na szczeblu UE i państw członkowskich trzeba będzie niewątpliwie stworzyć w tej dziedzinie warunki prawne i podatkowe, które umożliwią lepsze połączenie publicznych i prywatnych środków finansowych inwestowanych w działania badawczo-rozwojowe dotyczące energii, w tym w dobrowolnie stosowane narzędzia pozwalające na lepsze wykorzystanie źródeł energii.



5.7 Niektóre państwa o odpowiednich warunkach naturalnych wiążą dość znaczne nadzieje z szybszymi postępami w szerszym wykorzystywaniu odnawialnych źródeł energii. Istnieją jednak także państwa, gdzie warunki naturalne nie są sprzyjające dla niektórych rodzajów odnawialnych źródeł energii lub też ekonomiczne warunki korzystania z tych źródeł są nie do przyjęcia. Faktyczne warunki naturalne i fizyczna dostępność zasobów powinny stać się punktem wyjścia dla oceny możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w poszczególnych państwach członkowskich oraz przy ich włączaniu do programu rozwoju technologii energetycznych.

5.8 Priorytety wskazane w komunikacie Komisji dotyczącym planu EPSTE są w odczuciu Komitetu dość ograniczone, przede wszystkim do problematyki odnawialnych źródeł energii. Źródła te są niewątpliwie ważne zarówno dla zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii, jak i dla obniżenia zależności państw członkowskich od importu energii oraz dla rozwoju zrównoważonego. Niektóre rodzaje odnawialnych źródeł energii wiążą się jednak ciągle z wysokimi kosztami, które utrzymują się także w długim okresie. Podobnie integracja rynku energii nie jest jedynie kwestią polityczną i organizacyjną, ale będzie wymagać również odpowiednich działań badawczo-rozwojowych, przykładowo ukierunkowanych na inteligentne sieci.

5.9 Komitet sądzi, że trzeba mieć na uwadze fakt, że wiele państw jest uzależnionych od paliw kopalnych i energii jądrowej, i będzie tak także w dającej się przewidzieć przyszłości. Dotyczy to również krajów trzecich, z którymi UE powinna koordynować wysiłki mające na celu przyspieszenie badań naukowych i rozwoju technologii energetycznych. Dlatego też Komitet uważa, że priorytety UE nie mogą dotyczyć głównie technologii związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, ale że równie ważne są także energoo-

szczędne technologie w końcowym wykorzystaniu energii oraz czyste technologie na bazie paliw kopalnych (w tym wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla). UE posiada oddzielny program dla działań badawczo-rozwojowych dotyczących technologii jądrowych i ich koordynacji, jednak trzeba podkreślić konieczność prowadzenia takich działań także w odniesieniu do energetyki jądrowej opartej na rozszczepieniu, a w przyszłości także syntezy jądrowej, oraz okresu eksploatacji instalacji jądrowych, gdyż przynosi to ogromne możliwości, jeśli chodzi o bezpieczeństwo dostaw energii i obniżenie emisji gazów cieplarnianych w UE.

5.10 Do zrównoważonego rozwoju mogą oczywiście znacznie przyczynić się starania o oszczędność energii, tak w dziedzinie transformacji energii, jak i w jej ostatecznym wykorzystaniu. Jako wsparcie powinien tu posłużyć rozwój nowoczesnych technologii energetycznych. Na szczeblu UE wykorzystanie dostępnych zasobów finansowych i ludzkich w tej bardzo szerokiej dziedzinie może poprawić dobrze pomyślana i realizowana strategiczna koordynacja badań naukowych i rozwoju w dziedzinie energii, która będzie obejmować priorytety (z punktu widzenia tematyki i czasu) na szczeblu Wspólnoty oraz na szczeblu państw członkowskich, a także potrzebne w tym celu mechanizmy funkcjonowania i systemy zarządzania, kontroli i przepływu informacji. Niezbędną rolę odegra także skuteczna standaryzacja procedur i instalacji.

5.11 Jeśli chodzi o rozszerzenie współpracy w zakresie działań badawczo-rozwojowych nad nowymi technologiami energetycznymi poza ramy Wspólnoty, to zamiast zawierać nowe porozumienia należy raczej najpierw w maksymalnym stopniu wykorzystać już istniejące instytucje, umowy i porozumienia, zwłaszcza te, które już wykazały swoją efektywność.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie związków między zmianami klimatycznymi a rolnictwem w Europie

(2009/C 27/14)

Pismem z 25 października 2007 r. prezydencja francuska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*związków między zmianami klimatycznymi a rolnictwem w Europie.*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 4 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE, a współsprawozdawcą Hans-Joachim WILMS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 94 do 30 — 13 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 Pismem z 25 października 2007 r. prezydencja francuska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z prośbą o opracowanie opinii rozpoznawczej na temat związków między zmianami klimatycznymi a rolnictwem w Europie. W szczególności poproszono Komitet o zajęcie się kwestią biopaliw.

1.2 EKES wyraża swoje głębokie zaniepokojenie negatywnym wpływem zmian klimatycznych na rolnictwo europejskie, a w związku z tym na potencjał gospodarczy wielu obszarów wiejskich. Najpoważniejsze skutki mogą wystąpić w Europie Południowej, szczególnie ze względu na spodziewane dłuższe okresy suszy, a nawet niedoboru wody. Zjawiska te mogą doprowadzić do całkowitego załamania działalności rolniczej. Jednakże również w pozostałych regionach Europy rolnicy będą musieli radzić sobie z poważnymi problemami spowodowanymi zmianami klimatycznymi, np. pod postacią poważnych zmian w strukturze opadów. Dodatkowo pojawiać się mogą problemy związane z nowymi lub nasilonymi chorobami roślin lub atakami szkodników.

1.3 Stanowi to tym samym wezwanie dla polityków do podjęcia szybkich działań w celu uwzględnienia polityki ochrony klimatu we wszystkich pozostałych dziedzinach polityki.

1.4 Rolnictwo nie tylko ponosi konsekwencje zmian klimatycznych, ale również samo przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych; największego wpływu nie wywiera jednak emisja CO<sub>2</sub>, ale metanu i podtlenku azotu, które to powstają na skutek zmian sposobu użytkowania gruntów i samej produkcji rolnej. EKES zwraca się do Komisji o dokładniejszą analizę, czym różnią się poszczególne formy rolniczego użytkowania gruntów, jeśli chodzi o ich znaczenie dla klimatu, i o określenie na tej podstawie możliwości działania, np. w ramach polityki wsparcia rolnictwa. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji dotyczącą przyszłego wyraźniejszego włączenia ochrony klimatu do wspólnej polityki rolnej.

1.5 Rolnictwo może mieć znaczący wkład w ochronę klimatu, między innymi przez troskę nie tylko o utrzymanie

istniejącego jeszcze w glebie rezerwuaru dwutlenku węgla, ale również jego powiększenie przez zamierzoną rozbudowę warstwy próchnicznej, a także przez ograniczenie zużycia energii w rolnictwie i przez wykorzystywanie przyjaznej dla natury i środowiska produkcji biomasy dla celów energetycznych.

1.6 EKSE uważa, iż definiowana obecnie przyszła strategia UE w dziedzinie biopaliw, która — zgodnie z danymi Komisji — będzie także obejmowała import surowców rolnych na dużą skalę, nie jest odpowiednim środkiem, aby w sposób gospodarny jednocześnie realizować cele w zakresie ochrony klimatu, tworzyć nowe miejsca pracy w sektorze rolnictwa, jak i generować dodatkowe dochody. Zamiast tej strategii w dziedzinie biopaliw należałoby stworzyć przemyślaną nową strategię w dziedzinie biomasy, która nie skupiałaby się na imporcie, lecz na większym niż do tej pory przekształcaniu rolniczych produktów ubocznych/odpadów w energię użytkową i na nadaniu rolnikom aktywnej roli w ramach nowo tworzonych zdecentralizowanych obiegów energetycznych.

### 2. Główne elementy i kontekst opinii

2.1 Rolnictwo jest tym sektorem gospodarki, który w największym stopniu uzależniony jest od czynników naturalnych (i tym samym od warunków klimatycznych); sektorem, który wykorzystuje, zmienia bądź kształtuje te czynniki.

2.2 Rolnictwo bazuje na systematycznym wykorzystywaniu energii słonecznej dzięki zdolności fotosyntezy roślin, aby w ten sposób otrzymywać energię użytkową dla ludzi w postaci żywności i pasz. Energia wiązana w procesie fotosyntezy od dawna wykorzystywana jest również jako źródło ciepła (np. biomasa w postaci drewna).

2.3 Określone warunki klimatyczne, które do tej pory były w Europie w dużej mierze korzystne dla rolnictwa, są decydującym czynnikiem dla bardzo różnie ukształtowanego i bardzo zróżnicowanego rolnictwa. Oznacza to również, że zmiana warunków będzie musiała mieć wpływ na rolnictwo i powiązane z nim ekologiczne, gospodarcze i społeczne struktury regionalne.

### 3. Uwagi ogólne

#### *Rolnictwo jako ofiara zmian klimatycznych*

3.1 Zmiany klimatyczne, w szczególności spodziewany wzrost temperatury, a w jeszcze większym stopniu zmieniające się wielkości opadów, dotkną rolnictwo w niektórych regionach Europy w katastrofalnym stopniu. Szczególnie długotrwałe braki opadów i susze w Europie Południowej i wynikające z nich możliwe pustynnienie mogą uniemożliwić produkcję rolniczą. Ponadto poważne zagrożenie dla gruntów rolnych stanowią pożary powierzchniowe <sup>(1)</sup>. Gospodarce w tych regionach grozi poważne załamanie. Wszystkie badania naukowe wskazują, iż w następstwie zmian klimatycznych pojawiać się będą szkodniki i choroby, które znacząco zmniejszą plony z upraw mających największe znaczenie dla produkcji żywności. Ewolucja cyklu życia patogenów doprowadzi do:

- zmian w geograficznym rozłożeniu patogenów;
- zmian w częstotliwości i dotkliwości chorób;
- zmodyfikowania strategii służącej kontroli chorób.

3.2 W tym kontekście EKES wskazuje na różne publikacje i inicjatywy Komisji dotyczące tej tematyki, m.in. na komunikat „Rozwiązanie problemu dotyczącego niedoboru wody i susz w Unii Europejskiej” <sup>(2)</sup> i opisane w nim koncepcje i plany, na zieloną księgę „Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie”, ale również na fakt, iż Komisja podkreślała konieczność opracowania sensownych strategii użytkowania gruntów. Ponadto w szeregu krajów trwają już odpowiednie prace.

3.3 Sytuacja, gdy np. duże powierzchnie gruntów rolnych w Europie Południowej wyłączone zostaną z rolniczego użytkowania z powodu niedoboru wody i okresów ekstremalnych temperatur, prawdopodobnie przerasta wyobrażenie większości obywateli oraz decydentów politycznych. Odbije się to negatywnie także na zatrudnieniu w dotkniętych regionach z powodu zmian w sposobie użytkowania gruntów.

3.4 W związku z powyższym EKES zwraca się do wszystkich decydentów, aby przystąpiła do wszystkich środków w celu utrzymania możliwie niskiego poziomu negatywnych skutków dla rolnictwa przez kompleksowy i przekrojowy program ochrony klimatu. Ponadto niezbędne jest podjęcie działań w celu dostosowania działalności rolniczej do zmian klimatycznych. Sektor rolniczy będzie musiał sprawnie i szybko dostosować się do zmian i zakłóceń klimatycznych, gdyż od sukcesu lub porażki podejmowanych w tym zakresie wysiłków zależeć będzie ciągłość produkcji rolnej.

<sup>(1)</sup> Np. pożary w Grecji w 2007 r., które zniszczyły między innymi plantacje oliwek.

<sup>(2)</sup> COM(2007) 414 z dnia 18 lipca 2007 r., opinia Dz.U. C 224, 30.8.2008, s. 67 przyjęta 29 maja 2008 r.

3.4.1 Według ostatniego raportu OECD i FAO badania i innowacje powinny stanowić kluczowe elementy kampanii na rzecz zmniejszania skutków zmian klimatycznych. Wśród kroków dostosowawczych należy rozważyć rozprzestrzenianie nowych gatunków i odmian roślin najlepiej przystosowanych do zmian klimatu. W tym kontekście szczególne znaczenie przypada postępowi w zakresie poprawy genetycznej materiału roślinnego i zwierzęcego.

#### *Wkład rolnictwa w zmiany klimatyczne*

3.5 Zdaniem EKES-u istnieje potrzeba nie tylko dyskusji o negatywnym wpływie zmian klimatycznych na rolnictwo, ale również zwrócenia uwagi na wkład rolnictwa w zmiany klimatyczne oraz podjęcia kroków zmierzających do zmniejszenia szkodliwego dla klimatu oddziaływania rolnictwa. Ważne jest także uwzględnienie różnych możliwych form wkładu rolnictwa w przeciwstawianie się zmianom klimatycznym.

3.6 Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje, iż Komisja w swoim komunikacie „Ocena funkcjonowania polityki rolnej” <sup>(3)</sup> określiła politykę dotyczącą klimatu jako jedno z 4 nowych „wyzwań” wspólnej polityki rolnej.

3.7 Zgodnie z definicją Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) emisje powodowane bezpośrednio przez rolnictwo wynoszą 10–12 %. Całkowity udział rolnictwa w globalnej emisji gazów cieplarnianych oceniany jest na 8,5 do 16,5 miliardów ton CO<sub>2</sub>e <sup>(4)</sup>, co odpowiada łącznemu udziałowi w wysokości 17–32 % <sup>(5)</sup>.

3.8 Udział rolnictwa w emisji gazów cieplarnianych w Europie szacowany jest na zdecydowanie niższy niż na poziomie globalnym. Komisja, w oparciu o stosowane przez IPCC wyliczenia, mówi o 9 %. Od roku 1990 udało się obniżyć udział rolnictwa UE 27 w emisjach o 20 %; dla UE15 o 11 % <sup>(6)</sup>. Jednak wyliczenia IPCC nie uwzględniają ani emisji będących wynikiem zmian użytkowania gruntów, ani zużycia energii koniecznej do produkcji nawozów i środków ochrony roślin, ani paliwa zużywanego przez ciągniki. Z tego powodu np. Komisja ocenia, że w Niemczech udział rolnictwa w emisji wynosi 6 %, zaś rząd federalny wymienia wartość od 11 do 15 %. Różnica bierze się stąd, że rząd w swoich obliczeniach uwzględnia całość emisji, które są przez rolnictwo spowodowane.

#### *Różne znaczenie gazów cieplarnianych w rolnictwie*

3.9 Rolnictwo ma tylko znikomy udział w emisji netto CO<sub>2</sub>. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, iż rośliny absorbują CO<sub>2</sub> i przetwarzają go na masę organiczną. Po zużyciu biomasy wcześniej związany węgiel jest uwalniany pod postacią CO<sub>2</sub>. Obieg węgla jest więc w dużej mierze zamknięty.

<sup>(3)</sup> COM(2007)722 wersja ostateczna.

<sup>(4)</sup> CO<sub>2</sub>e = równoważnik dwutlenku węgla.

<sup>(5)</sup> *Cool Farming: Climate impacts of agriculture and mitigation potential*, dokument Greenpeace, grudzień 2007 r.

<sup>(6)</sup> Źródło: Europejska Agencja Ochrony Środowiska, Raport EEA 5/2007.

3.10 Według czwartego raportu IPCC <sup>(7)</sup> w kontekście polityki dotyczącej klimatu w rolnictwa należy brać pod uwagę głównie emisje metanu i podtlenku azotu. Rolnictwo jest źródłem ok. 40 % łącznej emisji CH<sub>4</sub> i N<sub>2</sub>O w Europie, które mają szczególnie istotne znaczenie dla klimatu. Współczynnik ocieplenia globalnego dla podtlenku azotu jest ok. 296 razy, a dla metanu prawie 23 razy wyższy niż dla CO<sub>2</sub>.

3.11 W rolnictwie szczególne znaczenie dla klimatu mają cztery czynniki:

- a) przekształcanie lasów, torfowisk, terenów podmokłych i użytków zielonych w grunty uprawne,
- b) gazy cieplarniane emitowane przez grunty użytkowane rolniczo i zwierzęta gospodarskie,
- c) energia zużywana w ramach produkcji rolniczej, jak również w sektorach wcześniejszej i późniejszej fazy produkcji, np. w postaci paliw, przy wytwarzaniu nawozów mineralnych, pestycydów i innych rodzajów produktów <sup>(8)</sup>,
- d) produkcja biomasy na cele energetyczne.

3.12 W skali globalnej ogromne znaczenie ma przekształcanie powierzchni dotychczas nie wykorzystywanych rolniczo w grunty rolne. Powoduje ono znacznie większą emisję gazów cieplarnianych niż wydziela się ich w procesie produkcji czy w wyniku zużycia energii w rolnictwie. Skutkiem każdego przekształcania w powierzchnie uprawne jest uwolnienie gazów cieplarnianych, jako że pola uprawne zawierają — poza pustyniami, półpustyniami i obszarami zabudowanymi — przeciętnie najniższy poziom węgla <sup>(9)</sup> w glebie.

3.13 Debata na temat wycinania lasów tropikalnych w Amazonii czy Indonezji ma w związku z tym fundamentalne znaczenie. EKES zwraca uwagę na fakt, iż mające tam miejsce masowe wylesianie ma wpływ na Europę i europejskie rolnictwo <sup>(10)</sup>.

#### *Zmiana użytkowania gruntów/ rezerwuar dwutlenku węgla*

3.14 Poważny problem stanowi fakt, iż duże obszary powierzchni w Europie ulegają zabudowaniu i nie mogą być wykorzystywane w produkcji rolniczej lub jako rezerwuar dwutlenku węgla. EKES ubolewa nad tym, że nie uchwalono jeszcze dyrektywy w sprawie ochrony gleby, która mogłaby odegrać istotną rolę w tej kwestii.

<sup>(7)</sup> IPCC grupa robocza III, rozdział 8 (2007), rolnictwo.

<sup>(8)</sup> W tym pasze.

<sup>(9)</sup> Gleby stanowią, zaraz po morzach, drugi co do wielkości największy rezerwuar węgla. Odnośne dane (EKES jest przy tym świadomy, że występują w tym względzie duże różnice): 1 hektar gleby uprawnej zawiera około 60 t węgla, użytki zielone i grunty leśne dwa razy tyle (w przypadku lasów należy jeszcze doliczyć węgiel zawarty w drzewach), w 1 hektarze torfowiska zawarty jest do 1 600 t węgla.

<sup>(10)</sup> Na przykład: produkcja soi na pasze dla zwierząt gospodarskich w Europie, produkcja oleju z jatrofy i palmowego na potrzeby pozyskiwania energii (biopaliwa).

3.15 Istnieje sześć wielkich rezerwuarów dwutlenku węgla <sup>(11)</sup>, istotnych z punktu widzenia polityki dotyczącej klimatu. W rolnictwie jest to przede wszystkim nadziejna biomasa i gleby. Ponieważ rolnictwo polega na corocznym zbieraniu wyprodukowanej biomasy, nie przyczynia się ono do zwiększenia nadziemnego rezerwuaru dwutlenku węgla w postaci biomasy.

3.16 Przekształcanie lasów, torfowisk i użytków zielonych w grunty uprawne prowadzi do uwolnienia węgla związanego w glebie. Dlatego też zadaniem dla europejskiego rolnictwa jest zachowanie tych powierzchni, które wiążą w sobie jeszcze bogate zasoby węgla. W tym celu należy opracować odpowiednie instrumenty wsparcia i zachęty do stosowania odpowiednich metod uprawy.

3.17 Zgodnie z dzisiejszym stanem wiedzy już choćby tylko ze względu na ochronę klimatu powinno się wprowadzić zakaz przekształcania torfowisk i lasów w grunty o innym przeznaczeniu.

3.18 W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w Europie miało miejsce masowe przekształcanie użytków zielonych w pola uprawne; mimo różnorodnych ograniczeń <sup>(12)</sup> proces ten nie został powstrzymany; a w niektórych regionach ponownie przybiera na sile wraz z coraz szerszym wykorzystywaniem agroenergii.

3.19 Powodem coraz częstszego przekształcania użytków zielonych w grunty uprawne jest fakt, iż grunty uprawne przynoszą rolnikom wyższe zyski. Wypas wymaga większego nakładu pracy, a bydło jedzące zwyczajną trawę nie osiąga „pożądaną” najwyższej wydajności. Tym samym konieczne jest wykorzystywanie „wysokowydajnej paszy”, którą z kolei można wyprodukować jedynie przy użyciu większej ilości energii.

3.20 EKES będzie dokładnie obserwować, w jaki sposób kwestie te będą traktowane w kontekście polityki ochrony środowiska i polityki rolnej, np. w ramach wniosków legislacyjnych dotyczących oceny funkcjonowania polityki rolnej. EKES wzywa do przeprowadzenia ożywionej debaty dotyczącej tego, jak sprawić, by takie formy użytkowania gruntów, które byłyby zgodne z ochroną środowiska i klimatu, ponownie stały się atrakcyjne gospodarczo dla rolników.

#### *Gazy cieplarniane wytwarzane w procesie produkcji rolniczej*

3.20.1 Stosowanie nawozów azotowych, zarówno syntetycznych jak i organicznych, jest głównym źródłem podtlenku azotu. Przy każdym zastosowaniu większej ilości azotu istnieje niebezpieczeństwo, że rośliny nie będą mogły go wystarczająco szybko lub w pełni wchłonąć, konsekwencją czego jest ułatanie się podtlenku azotu do atmosfery. Do tej pory w polityce ochrony środowiska uwagę skupiano głównie na zanieczyszczeniach wód powierzchniowych i gruntowych, jednakże obecnie w kontekście ochrony klimatu do dyskusji tej należy dodać nowy argument przemawiający za krytyczniejszym spojrzeniem na obieg składników odżywczych.

<sup>(11)</sup> Rezerwy oleju, węgla i gazu, nadziejna biomasa, węgiel zmagazynowany w glebach, jak również oceany.

<sup>(12)</sup> Np. przestrzeganie zasady współzależności.

3.20.2 Badacz klimatu, prof. Paul Crutzen, zajmujący się emisjami podtlenku azotu w łańcuchu produkcji biodiesla z rzepaku<sup>(13)</sup> doszedł do wniosku, że oddziaływanie estru metylowego z oleju rzepakowego na klimat, właśnie ze względu na wyższy poziom emisji podtlenku azotu w wyniku nawożenia mineralnego, w pewnych warunkach może być jeszcze bardziej szkodliwe niż w przypadku oleju napędowego z ropy naftowej.

3.20.3 Inne źródło emisji podtlenku azotu — mające jednak mniejsze znaczenie pod względem ilościowym — stanowi rozkład masy organicznej w glebie, szczególnie w ramach uprawy roli.

3.20.4 Metan uwalniany w ramach działalności rolniczej w Europie pochodzi przede wszystkim od przeżuwaczy, szczególnie bydła. EKES jest świadomy wzrastającego na całym świecie znaczenia emisji metanu wytwarzanego przez przeżuwaczy<sup>(14)</sup>, jak również faktu, że wraz ze wzrastającym pogłowiem zwierząt będzie to stanowiło coraz poważniejszy problem. Wprawdzie w ostatnich latach pogłowie bydła w Europie uległo zmniejszeniu<sup>(15)</sup>, jednak w tym zakresie Europa jest importem netto.

3.21 Konsumpcja mięsa posiada znaczenie dla klimatu. Do wyprodukowania 1 kalorii zwierzęcej potrzeba aż 10 kalorii roślinnych. Jeśli konsumpcja mięsa wzrośnie, trzeba będzie zwiększyć produkcję pasz, co wymaga nakładu energii i podwyższy nacisk na uzyskiwanie większych plonów z gruntów rolnych. Poziom konsumpcji mięsa w Europie jest relatywnie wysoki; duża część pasz pochodzi z importu, a ich uprawa (por. np. uprawy soi w dorzeczu Amazonki) powoduje często poważne problemy. Z tego powodu EKES opowiada się za opracowaniem i wdrożeniem europejskiej strategii w sprawie białka.

3.22 Znaczenie w tym względzie ma nie tylko ilość produkowanego mięsa, ale również sposób hodowli zwierząt. Przykładowo w procesie produkcji mięsa i mleka możliwe jest wykorzystanie ekstensywnej gospodarki pastwiskowej, w ramach której krowy korzystają w okresie wegetacji z gruntów zielonych, których znaczenie dla ochrony klimatu było dotychczas niedoceniane. Mięso i mleko mogą jednak również pochodzić od producentów, którzy w procesie produkcji potrzebują wysokich nakładów energii, nie wykorzystują gruntów zielonych i karmią swoje zwierzęta głównie kiszonką kukurydzianą lub innymi bogatymi w energię paszami roślinnymi.

#### Zużycie energii w rolnictwie

3.23 Przewaga rolnictwa polegająca na możliwości bezpośredniego przetwarzania energii słonecznej w możliwą do wykorzystania energię roślinną będzie tym mniejsza, im więcej energii z kopalnych źródeł energii zostanie włączonych w

proces produkcji lub w im większym stopniu produkty roślinne będą „uszlachetniane” przez przekształcenie w produkty zwierzęce, a nie bezpośrednio wykorzystywane przez ludzi.

3.24 Podczas gdy gospodarstwa ekologiczne rezygnują z używania wytwarzanych przemysłowo rozpuszczalnych w wodzie nawozów mineralnych i środków ochrony roślin, dalsze korzystanie z nich w rolnictwie konwencjonalnym wpływa negatywnie na jego bilans klimatyczno-energetyczny.

3.24.1 Niektóre analizy porównawcze na temat gospodarki materiałowej i energetycznej w rolnictwie, ale również na temat magazynowania dwutlenku węgla, pokazują, iż rolnictwo ekologiczne wymaga niższych nakładów energii i mniejszych ilości azotu niż rolnictwo konwencjonalne. Nawet biorąc pod uwagę przeciętnie większe plony z rolnictwa konwencjonalnego, rolnictwo ekologiczne wykazuje niższy poziom emisji gazów cieplarnianych<sup>(16)</sup>. Z tego również powodu rząd federalny Niemiec wychodzi na przykład z założenia, iż wspieranie produkcji ekologicznej stanowi element ochrony klimatu<sup>(17)</sup>.

3.24.2 Inne analizy dochodzą częściowo do innych wniosków.

3.25 EKES zwraca się więc do Komisji, także w kontekście jeszcze skromnych i częściowo sprzecznych danych, o dokładną analizę, jaka jest różnica pomiędzy poszczególnymi formami rolniczego i nierolniczego użytkowania ziemi, jeśli chodzi o ich znaczenie dla kwestii klimatu, i o określenie na tej podstawie politycznych możliwości działania, np. w ramach polityki wspierania rolnictwa.

#### Wkład rolnictwa w rozwiązywanie problemów zmian klimatycznych

3.26 Rolnictwo może zatem na wiele różnych sposobów przyczynić się do obniżenia obecnej emisji gazów cieplarnianych. Do możliwych działań zaliczyć można m.in. zaniechanie przekształcania lasów, torfowisk, terenów podmokłych i użytków zielonych w grunty uprawne, jak również obniżenie poziomu emisji podtlenku azotu i metanu poprzez zrównoważoną uprawę gruntów i możliwie trwałe pokrycie gruntów (uprawa poplonów), wieloczonowy płodozmian (np. w celu zminimalizowania problemu pasożytów), stosowanie odpowiednich nawozów itd.

3.27 Zużycie energii przez długi czas nie było traktowane jako problem, między innymi dlatego że energia była tania. EKES widzi konieczność poświęcenia w przyszłości większej uwagi bardziej energooszczędnym formom gospodarowania i większego ich wspierania. Pewien wkład może w tym względzie wnieść rolnictwo ekologiczne i tzw. niskonakładowe metody produkcji (np. ekstensywne wypas zwierząt).

<sup>(13)</sup> N<sub>2</sub>O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels, w: Atmos. Chem. Phys. Discuss., 7, 11191-11205, 2007.

<sup>(14)</sup> Ok. 3,3 mld t CO<sub>2</sub>e/rok.

<sup>(15)</sup> Pogłowie bydła na całym świecie 1 297 mln zwierząt (w 1990), 1 339 mln zwierząt (2004), UE (25): 111,2 mln zwierząt (w 1990), 86,4 mln zwierząt (2004), Chiny: 79,5 mln zwierząt (w 1990), 106,5 mln zwierząt (2004).

<sup>(16)</sup> Patrz. m.in. zeszyt tematyczny „Klimaschutz und Öko-Landbau” w: Ökologie & Landbau, 1/2008.

<sup>(17)</sup> Odpowiedź rządu federalnego na zapytanie frakcji BÜNDNIS 90/Die Grünen na temat „Rolnictwo a ochrona klimatu”, druk 16/5346, pkt 13.

3.28 Obiecujące rezultaty wykazały próby przeprowadzone w ramach tzw. upraw mieszanych. W ramach tych upraw zastosowano przykładowo wspólną uprawę na jednym gruncie różnych odmian zboża z roślinami strączkowymi i oleistymi, co wymaga dużo niższego użycia nawozów i pestycydów, a jednocześnie zwiększa różnorodność biologiczną i sprzyja tworzeniu się próchnicy.

3.29 Najistotniejsze znaczenie dla ochrony klimatu ma gospodarka próchnicą. Szczególnie na gruntach uprawnych należy w przyszłości skoncentrować się na wytworzeniu możliwie stabilnego i wysokiego poziomu próchnicy, co w dużej mierze wymaga zmodyfikowania płodozmianu. EKES zwraca się do Komisji o przeprowadzenie, wspólnie z instytutami badawczymi państw członkowskich, oceny dostępnych badań i o przeprowadzenie nowych, w celu ustalenia i wspierania najlepszego sposobu postępowania w tym zakresie.

3.30 Należy przy tym szczególnie zwrócić uwagę na kwestię, jakie znaczenie należy przypisać tradycyjnemu gospodarowaniu obornikiem stałym. Ponadto należy wyjaśnić, czy przetwarzanie całych roślin przewidziane w ramach biopaliw drugiej generacji nie jest sprzeczne z celami wytwarzania próchnicy.

#### 4. Bioenergia/biopaliwa z rolnictwa

4.1 Prezydencja francuska zwróciła się do EKES -u o zajęcie się w ramach niniejszej opinii zagadnieniem biopaliw. EKES z chęcią spełnia tę prośbę, wskazuje jednak na swoje opinie <sup>(18)</sup> na ten temat, w których to dokładnie uzasadnił swój krytyczny stosunek do obecnej strategii w sprawie biopaliw.

4.2 Z związku z wysokim poziomem emisji dwutlenku węgla przy spalaniu węgla, ropy i gazu ziemnego słuszną staje się refleksja nad korzystaniem w większym stopniu z energii pochodzącej bezpośrednio z roślin. EKES wielokrotnie wyraził swoje zasadniczo pozytywne zdanie na temat wykorzystywania bioenergii, chciałby jednak jeszcze raz wskazać na podstawowe zasady, które uważa za niezbędne.

4.2.1 EKES podkreśla, że prawo do odpowiedniego pożywienia jest wyraźnie uznawane za istotny element szeroko rozumianych praw człowieka. Produkcja podstawowych produktów żywnościowych jest ważniejsza niż produkcja energii.

4.2.2 Ważne jest poza tym, aby do upraw roślin energetycznych nie wykorzystywano gruntów, które stanowią obecnie rezerwuary dwutlenku węgla lub które mają centralne znaczenie dla różnorodności biologicznej. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania przez Komisję, iż uprawy roślin energetycznych muszą podlegać kryteriom zrównoważonego rozwoju. Na pytanie, czy kryteria zrównoważonego rozwoju zawarte w projekcie dyrektywy dotyczącej energii ze źródeł odnawialnych są wystarczające, czy też powinny zostać ocenione jako niewystarczające, EKES odpowie szerzej w swojej opinii w sprawie projektu tej dyrektywy. EKES opowiada się za tym, by w odniesieniu do wszystkich paliw, niezależnie od ich pochodzenia, a także w odniesieniu do pasz, obowiązywały odpowiednie kryteria zrównoważonego rozwoju.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 34, jak również opinia TEN/338 w sprawie projektu dyrektywy dotyczącej energii ze źródeł odnawialnych COM (2008)019, w trakcie opracowywania.

4.2.3 Samo przetwarzanie produktów ubocznych powstałych w rolnictwie, jak i np. biomasy otrzymanej w ramach pielęgnacji krajobrazu, stanowi wysoki potencjał energetyczny w Europie, który jest obecnie wykorzystywany tylko w ograniczonym zakresie, ponieważ specjalna (energochłonna) uprawa roślin energetycznych lepiej się opłaca. Za pośrednictwem polityki wsparcia wysyłano w tej dziedzinie jak dotąd niewłaściwe sygnały.

4.2.4 Przy wykorzystywaniu bioenergii należy zwrócić uwagę na najwyższą wydajność. Nie ma przykładowo sensu wytwarzanie biogazu z kukurydzy pochodzącej z energochłonnych upraw, jeśli ciepło powstające w procesie produkcji energii elektrycznej nie znajdzie zbytu. W ten sposób około 2/3 powstałej energii ulega natychmiastowej utracie.

4.2.5 Rośliny energetyczne są dzisiaj często produkowane przy dużych początkowych nakładach energii, a otrzymane rośliny lub oleje są następnie przetwarzane w dalszym energochłonnym procesie przemysłowym. Prowadzi to w przypadku wielu biopaliw do kiepskich lub wręcz ujemnych bilansów energii netto i wpływu na klimat.

4.2.6 Dlatego też Wspólne Centrum Badawcze Komisji (JRC) wyraża w swoim badaniu „Biofuels in the European Context” wątpliwość, czy cel Komisji zakładający zredukowanie emisji gazów cieplarnianych dzięki 10-procentowemu udziałowi biopaliw da się w ogóle osiągnąć. Inne badania <sup>(19)</sup> wykazują podobne wnioski.

4.2.7 W badaniu Wspólnego Centrum Badawczego zawarta jest bardzo istotna myśl, która zdaniem EKES-u powinna stać się główną zasadą polityki w tej dziedzinie. Wyprodukowana biomasa powinna mieć zastosowanie tam, gdzie przynosi największe korzyści. Hasło przewodnim powinna być wydajność <sup>(20)</sup>. Dlaczego struktury molekularne roślin mają być nadal przemysłowo zmieniane przy dużym zużyciu energii, kiedy nadają się one także do bezpośredniego wykorzystania energetycznego? Wspólne Centrum Badawcze dowodzi, że stacjonarne elektrociepłownie i elektrownie w UE zużywają podobną ilość oleju jak pojazdy z silnikiem diesla. Jeśli zastosowano by w tej dziedzinie rośliny energetyczne, można by zastąpić 1 MJ biomasy około 0,95 MJ oleju kopalnego; 1 MJ biomasy zastępuje jednak jedynie 0,35 do 0,45 MJ ropy naftowej wykorzystywanej w sektorze transportowym.

4.2.8 Emisje gazów cieplarnianych powodowane przez sektor transportu można natomiast zmniejszyć stosując pojazdy z silnikiem elektrycznym napędzanym energią wytworzoną w procesie spalania biomasy.

4.3 W swojej opinii w sprawie koszyka energetycznego w sektorze transportu <sup>(21)</sup> EKES wskazuje, że silnik spalinowy zostanie zastąpiony w sektorze transportu przez napęd elektryczny. Nie ma sensu obchodzić się w tak nieefektywny sposób z energią roślinną, jak ma to miejsce w dziedzinie biopaliw.

<sup>(19)</sup> Np. naukowego organu doradczego Federalnego Ministerstwa Gospodarki w Niemczech.

<sup>(20)</sup> Dz.U. C 162, 25.6.2008, s. 72.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 162, 25.6.2008, s. 52.

4.4 W badaniu porównawczym przeprowadzonym przez Empa<sup>(22)</sup> wyliczono, że aby samochód marki Volkswagen Golf mógł przejechać 10 000 km, wykorzystując biopaliwo, trzeba by obsiać rzepakiem obszar 2062 m<sup>2</sup>. Z kolei ogniwa słoneczne potrzebne do wyprodukowania energii do przejechania 10 000 km zajęłyby powierzchnię 37 m<sup>2</sup> — około jednej sześćdziesiątej powierzchni pola rzepakowego.

4.5 Trzeba też zadać pytanie o sens uszlachetniania olejów roślinnych przeznaczonych do użycia w silnikach spalinowych. Dlaczego nie dopasować silników do struktur molekularnych roślin? Obecnie projektowane są silniki, na przykład do ciągników i samochodów ciężarowych, które napędzane są czystym olejem roślinnym i spełniają wszystkie limity emisji spalin określone i zaplanowane przez UE. Należy silniej wspierać tego rodzaju innowacje.

4.6 Oleje potrzebne do takich silników mogą być produkowane w ramach upraw mieszanych, przerabiane na poziomie regionalnym i stosowane w sposób zdecentralizowany. Oznacza to, że rolnicy mogą w ramach przyjaznego dla środowiska i klimatu procesu wymagającego niskich nakładów nie tylko wytwarzać potrzebą im energię napędową, ale także uruchamiać nowy regionalny obieg energii. Procesy dalszego przetwarzania przemysłowego, które wymagają dużego zużycia energii, stają się zbędne!

4.7 W związku z powyższym EKES jest zdania, iż Europa nie wymaga strategii w sprawie samych biopaliw, lecz raczej lepiej przemyślanej strategii w sprawie biomasy, która może w dużo większym stopniu sprzyjać ochronie klimatu i powstawaniu nowych miejsc pracy niż obecna strategia w dziedzinie biopaliw, która w znacznej mierze opierałaby się na imporcie roślin energetycznych.

## 5. Miejsca pracy dzięki rolnictwu i polityce rolnej sprzyjającym ochronie klimatu

5.1 Z jednej strony zmiany klimatyczne zagrażają rolnictwu w wielu częściach Europy, z drugiej jednak strony — jeśli sektor rolnictwa zrozumie i zacznie rozwijać swoją rolę w nowo ukierunkowanej polityce dotyczącej klimatu — mogą one stanowić szansę dla rolnictwa i europejskich pracobiorców.

5.2 Sektor rolnictwa w dalszym ciągu pozostaje ważnym pracodawcą w UE. W swoim komunikacie Komisja dogłębnie poruszyła kwestie rozwoju polityki zatrudnienia w obszarach wiejskich<sup>(23)</sup>. Podkreśla ona, że pomimo niewielkiego udziału pracy rolniczej, sektor ten ma duże znaczenie w obszarach wiejskich. Komisja spodziewa się, że do 2014 r. zatrudnienie w rolnictwie (w przeliczeniu na pełne etaty), wynoszące obecnie 10 mln osób, zmniejszy się o 4–6 mln zatrudnionych.

5.3 W chwili obecnej prognozy w wielu krajach zapowiadają brak wykwalifikowanych pracowników, zwłaszcza takich, którzy mogliby zajmować funkcje kierownicze lub obsługiwać skomplikowane technicznie urządzenia. Niewielka atrakcyjność istniejących miejsc pracy pogłębia dodatkowo niedobór siły roboczej. Komitet wskazywał już wyraźnie na tę tendencję i na konieczność przeprowadzenia rzeczowej dyskusji na temat jakości miejsc pracy<sup>(24)</sup>.

### Potencjał bioenergii w tworzeniu miejsc pracy

5.4 Potencjał przyjaznej środowisku produkcji biomasy dla celów energetycznych w Europie został przeanalizowany w roku 2006 w badaniu Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska. Przy uwzględnieniu biomasy z odpadów (np. odpadów z gospodarstw domowych) i z leśnictwa można by w roku 2030 wyprodukować 15–16 % prognozowanego zapotrzebowania na energię pierwotną w UE 25. Pozwoliłoby to na zapewnienie bądź nawet utworzenie na obszarach wiejskich 500–600 tys. miejsc pracy.

5.5 Dla kwestii, czy i ile nowych miejsc pracy może zostać utworzonych w ramach produkcji bioenergii, decydujące jest, jaka strategia zostanie w tej sprawie przyjęta. Naukowy organ doradczy Federalnego Ministerstwa Rolnictwa w Niemczech prognozuje największe pozytywne efekty w kwestii miejsc pracy i ochrony klimatu, jeśli w centrum uwagi postawi się „wytwarzanie bioenergii w nastawionych na produkcję ciepła systemach kogeneracji lub systemach grzewczych bazujących na wiórach drzewnych, jak również na biogazie powstałym z gnojownicy i materiałów odpadowych”. Jeśli jednak wspieranie bioenergii prowadzi do wypierania produkcji zwierzęcej lub jeśli — co pokazuje obecny trend — stawia się głównie na import biopaliw, saldo zatrudnienia w obszarach wiejskich jest ujemne.

5.6 Fakt, iż wytwarzanie pewnych form bioenergii jest ekonomicznie, ekologicznie i społecznie opłacalne dla rolnictwa i regionalnego rynku pracy, potwierdziły już przykłady udanego przedstawienia na zamknięte obiegi bioenergii: austriackie gminy Mureck i Güssing oraz niemieckie Jühnde, gdzie poziom zaopatrzenia w energię odnawialną sięga aż 170 %. Temu imponującemu bilansowi ekologicznemu towarzyszy pozytywny wpływ na lokalny rynek pracy (rzemiosło), nawet jeśli nie liczy się miejsc pracy rolników dostarczających surowce<sup>(25)</sup>.

5.7 Skoro można oczekiwać zwiększania się różnic w dochodach i dobrobycie między centrami miejskimi a obszarami wiejskimi, ważne jest zwrócenie szczególnej uwagi w polityce zatrudnienia na obszary wiejskie. Zrównoważona produkcja roślin energetycznych i przekształcanie ich w energię może zapewnić i tworzyć miejsca pracy na wsi, kiedy ich wartość dodana pozostaje w regionie.

### Zapewnienie jakości zatrudnienia w sektorze rolniczym

5.8 Cel ochrony klimatu może zostać jedynie osiągnięty z wykorzystaniem wykwalifikowanej siły roboczej. Przedsiębiorstwa muszą więc zapewnić swoim pracownikom odpowiednie warunki w zakresie szkoleń.

<sup>(22)</sup> EMPA to Instytutu Badań Materiałów i Technologii. Wchodzi on w skład Politechniki Federalnej w Zurychu (ETHZ).

<sup>(23)</sup> COM(2006) 857 wersja ostateczna, komunikat Komisji „Zatrudnienie na obszarach wiejskich: wypełnianie luki w zatrudnieniu”.

<sup>(24)</sup> Dz.U. C 120, 16.5.2008, s. 25.

<sup>(25)</sup> Więcej na ten temat na stronie internetowej [www.seeg.at](http://www.seeg.at).

*Ustalenie i zapewnienie standardów socjalnych*

5.9 Ogólnie uważa się, że popyt na biomasę importowaną z krajów rozwijających się i wschodzących gospodarek będzie się zwiększał. W takiej sytuacji nie należy czerpać korzyści z niższych kosztów za cenę niszczenia ekologicznych i społecznych podstaw w państwach producentów. W ramach produkcji bioenergii należy przestrzegać podstawowych standardów pracy MOP jak również jej standardów ochrony zatrudnienia <sup>(26)</sup>.

*Uczestnictwo pracowników i związków zawodowych*

5.10 Strukturalne zmiany w rolnictwie będą miały znaczący wpływ na jakość miejsc pracy i dochody. Dlatego też w te procesy zmian należy włączyć pracowników i związki zawodowe. Jako że modele partycypacji pracowników w Europie wykazują zdecydowane różnice, należy w większej mierze

uwzględnić życzenia pracowników sektora rolniczego co do uczestnictwa w obecnych strukturach europejskich i krajowych. Powinno to nastąpić szczególnie z uwagi na fakt, że poprzez te formy komunikacji i wymiany idei utrzymuje i chroni się miejsca pracy.

5.11 Utworzony w 1999 r. Europejski Komitet Dialogu Społecznego w Rolnictwie jest gremium zrzeszającym przedstawicieli partnerów społecznych i zajmującym się sprawami zatrudnienia i przyszłego rozwoju nowej roli rolnictwa; działa on jako wykwalifikowane gremium ekspertów i doradców. EKES zaleca Komisji wzmocnienie roli tego komitetu pod kątem polityki dotyczącej ochrony klimatu. Na poziomie krajowym należy wzmocnić rolę partnerów społecznych w komitetach monitorujących rozwój obszarów wiejskich jako ekspertów w sprawach związanych z klimatem i dotyczących rolnictwa.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(26)</sup> [http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/InternationalLabourStandards/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang-en/index.htm).



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych**

COM(2008) 16 wersja ostateczna — 2008/0013 COD

(2009/C 27/15)

Dnia 13 lutego 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie artykułu 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Richard ADAMS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 2 — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wartość systemu handlu przydziałami emisji oceniana będzie w świetle wpływu, jaki wywiera on na poziom emisji gazów cieplarnianych w Europie oraz jego znaczenia pod względem stymulowania działań i przekształcania się w kompleksowy system na skalę światową oraz bycia wzorcem dla takich działań. W tym kontekście:

- Działania na rzecz zwiększenia sprzedaży uprawnień do emisji w drodze licytacji należy ocenić pozytywnie, gdyż są zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, pozwalają wyeliminować nadzwyczajne zyski, zachęcają do inwestowania w instalacje i produkty zakładające niską emisję węgla i zapewniają ich finansowanie oraz wspierają innowacje.
- W wypadku braku skutecznego porozumienia międzynarodowego w sprawie zwalczania zmian klimatycznych, nakładającego obowiązki w zakresie zmniejszenia emisji na wszystkie odpowiednie gałęzie przemysłu na całym świecie, należy przewidzieć środki ochrony konkretnych energochłonnych sektorów i podsektorów przemysłu podatnych na międzynarodową konkurencję, by nie dopuścić do tzw. „wycieku emisji”. System handlu przydziałami emisji w UE nie powinien negatywnie wpływać na konkurencyjność unijnego przemysłu.
- W celu uniknięcia niepotrzebnej niepewności, należy jak najszybciej opracować i przyjąć rozporządzenie w sprawie sprzedaży w drodze licytacji.
- Komisja powinna przedstawić propozycje dotyczące sposobów wywiązania się ze zobowiązania do obniżenia emisji o 30 % zamiast o 20 %, gdyby doszło do zawarcia międzynarodowego porozumienia.
- Należy dołożyć wszelkich starań, by wywrzeć wpływ na wprowadzane w USA i w innych krajach OECD przepisów dotyczących systemu „ograniczenie-handel” i by utworzyć w ich ramach wspólną platformę.
- Transport morski powinien zostać włączony do systemu handlu przydziałami emisji, o ile Międzynarodowa Organi-

zacja Morska nie przedstawi w trybie pilnym przekonujących i odpowiednich propozycji.

1.2 System handlu przydziałami powinien być postrzegany jako zachęta do prowadzenia gospodarki niskoemisyjnej i do ochrony klimatu oraz łagodzenia skutków zmian klimatycznych i dostosowywania się do nich.

- Jeżeli uprawnienia do emisji mają być przydzielane nieodpłatnie, to musi się to odbywać w ramach ścisłej analizy porównawczej (*benchmarking*) i po określeniu celów opartych na wskaźnikach wydajności.
- Przynajmniej 50 % dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze licytacji powinno się obowiązkowo przeznaczać na wspieranie środków określonych w art. 10 ust. 3 lit. a) do f).
- Należy wyeliminować środki, które mogą zniechęcić do rozwoju kogeneracji (CHP) i skutecznych komunalnych systemów ciepłowniczych i zmniejszyć ich wkład w zapobieganie zmianom klimatycznym.
- W pakiecie regulacyjnym Komisji należy położyć większy niż dotychczas nacisk na działania związane z następującymi kwestiami: lasy jako „pochłaniacze” dwutlenku węgla, wylesianie oraz użytkowanie gruntów.

1.3 System handlu przydziałami powinien dążyć do ograniczenia przeszkód administracyjnych i do jasności i przejrzystości.

- Przewidziane we wniosku środki, których rozwój uzależniony jest obecnie od procedury komitologii, wymagają pilnej uwagi i wyjaśnienia.
- Komisja powinna rozważyć podniesienie z 10 000 ton do 25 000 ton pułapu emisji pochodzących z niewielkich instalacji nieobjętych systemem handlu przydziałami pod warunkiem wprowadzenia równoważnych działań kompensujących.

1.4 System handlu przydziałami należy postrzegać jako sprawiedliwe rozwiązanie w skali UE przy jednoczesnym uznaniu pilnej potrzeby krajów uprzemysławiających się i mniej rozwiniętych do osiągnięcia stałego wzrostu i zmniejszania ubóstwa.

- Należy rozważyć wyrównanie obciążeń między sektorami objętymi i nieobjętymi systemem handlu przydziałami.
- Należy ponownie zbadać możliwe konsekwencje ograniczenia wykorzystywania kredytów pozyskanych w ramach mechanizmu wspólnego wdrażania i mechanizmu czystego rozwoju (JI/CDM), gdyby nie osiągnięto międzynarodowego porozumienia.
- Konieczne jest rozwiązanie potencjalnych problemów we wschodnioeuropejskich państwach członkowskich, w których główna sieć elektroenergetyczna zasilana jest przede wszystkim z Rosji, a nie z UE.

## 2. Wprowadzenie

2.1 System handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (system handlu przydziałami) ustanowiony został na mocy dyrektywy 2003/87/WE w październiku 2003 r. Celem tego systemu jest kontrola czynników przyczyniających się do zmian klimatycznych, a w szczególności emisji antropogenicznych gazów cieplarnianych, poprzez wprowadzenie systemu zachęt ekonomicznych mających na celu zmniejszenie emisji takich gazów. Jest to system „ograniczenie-handel”, w ramach którego wyznaczony został limit lub pułap ilości substancji zanieczyszczającej (głównie dwutlenku węgla), która może zostać uwolniona do atmosfery. System handlu przydziałami stanowi najważniejszy mechanizm Unii Europejskiej w zakresie zmniejszania emisji gazów cieplarnianych, preferowany bardziej niż bezpośrednie opodatkowanie emisji dwutlenku węgla czy bezpośrednia regulacja.

## 3. Zasady ogólne

3.1 Obowiązujący obecnie system handlu przydziałami obejmuje swoim zakresem stosowania ponad 10 000 instalacji w sektorze energetycznym i w sektorze przemysłu, które odpowiadają łącznie za 40 % emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej ogółem. Instalacje otrzymują *ex-ante* pozwolenia na emisję i muszą zrzec się pewnej liczby uprawnień (lub kredytów) stanowiących prawo do uwolnienia określonej ilości gazów cieplarnianych, odpowiadających ich rzeczywistemu poziomowi emisji. Łączna ilość objęta uprawnieniami i kredytami nie może przekraczać wyznaczonego pułapu, ograniczając emisję ogółem do tego poziomu. Przedsiębiorstwa uwalniające do atmosfery gazy cieplarniane w ilości przekraczającej uzyskane uprawnienia muszą nabywać kredyty od przedsiębiorstw mniej zanieczyszczających lub na licytacjach dodatkowych uprawnień.

3.2 Przenoszenie uprawnień określane jest jako *handel*. W rzeczywistości każdy emitent objęty tym systemem wnosi opłatę za zanieczyszczanie, podczas gdy każda instalacja zostanie wynagrodzona za zmniejszenie emisji o ilość większą niż wymagano. Skutkiem tego w teorii podmioty będące w stanie łatwo zmniejszyć emisję najtaniej podejmą odpowiednie środki w tym zakresie, doprowadzając do zmniejszenia zanieczyszczenia po jak najniższych kosztach dla społeczeństwa. W systemie handlu przydziałami posiadanie „uprawnienia” jest równoznaczne z posiadaniem „prawa” do emisji przez dany okres ilości gazów cieplarnianych odpowiadających jednej tonie dwutlenku węgla — pozostałe gazy cieplarniane przeliczane są na równoważną ilość dwutlenku węgla.

3.3 Państwa członkowskie mogą również dopuszczać wykorzystywanie, w taki sam sposób jak uprawnień, kredytów na emisję pozyskanych z tytułu realizacji projektów mających na celu zmniejszenie emisji w państwach trzecich. Takie projekty muszą zostać zatwierdzone w ramach ustanowionego na mocy

protokołu z Kioto mechanizmu wspólnego wdrażania (JI), lub mechanizmu czystego rozwoju (CDM).

## 4. Okresy handlu przydziałami w ramach systemu handlu przydziałami

4.1 Pierwszy okres handlu przydziałami: 1 stycznia 2005 r. — 31 grudnia 2007 r.

4.1.1 Pierwszy etap „uczenia się” służył ustanowieniu infrastruktury handlu uprawnieniami do emisji, ale skuteczność systemu handlu przydziałami była poważnie ograniczona ze względu na przyznanie przez poszczególne państwa członkowskie nadmiernej liczby uprawnień (w przypadku etapu pierwszego i drugiego państwa członkowskie opracowywały krajowe plany przydziału, określające łączne poziomy emisji oraz liczbę uprawnień dla poszczególnych instalacji). W przedmiotowym okresie wystąpiły znaczne różnice w cenach, po jakich zbywane były uprawnienia na emisję dwutlenku węgla, w tym odnotowano również załamanie się cen tych uprawnień pod koniec pierwszego okresu.

4.1.2 Pojawiło się wiele opinii krytycznych wobec systemu handlu przydziałami, które koncentrowały się na pierwotnych metodach przydziału oraz wykorzystaniu środków finansowych pozyskanych ze zbycia uprawnień w drodze licytacji, wielkości wyznaczonego pułapu, problemach ze sprawiedliwością, złożonością, monitorowaniem i egzekwowaniem przestrzegania, ryzyku zachęcenia do przeniesienia przedsiębiorstw sektorów najbardziej zanieczyszczających do państw, w których nie ma podobnych regulacji, wartości, wiarygodności i niezawodności kredytów wydanych w ramach mechanizmu JI/CDM oraz zwiększeniu w przyszłości kosztów produkcji osłabiającym pozycję konkurencyjną poszczególnych przedsiębiorstw. Stało się jasne, że, aby system handlu przydziałami stał się wiarygodny dla przemysłu i organizacji pozarządowych, problemami tymi trzeba będzie się zająć, uwzględniając odpowiednie rozwiązania w zmianach wprowadzanych do tego systemu.

4.2 Drugi okres handlu przydziałami: 1 stycznia 2008 r. — 31 grudnia 2012 r.

4.2.1 Etap ten obejmuje uczestnictwo wszystkich 27 państw członkowskich i odpowiada pierwszemu okresowi zaangażowania zgodnie z protokołem z Kioto i przestrzegania obowiązku zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Jak na razie cena zbytu uprawnień wykazuje tendencję stałego, stabilnego wzrostu na poziomach, które zdecydowanie zachęcają do wdrażania środków mających na celu ograniczenie emisji. Aktualna (stan na maj 2008 r.) cena zbytu wynosi około 25 EUR za tonę. W stosunku do tego okresu Komisja Europejska przeprowadziła systematyczny przegląd pułapów zaproponowanych przez państwa członkowskie w oparciu o zweryfikowane dane dotyczące poziomów emisji. W rezultacie na ten okres Komisja wyznaczyła dla sektorów objętych systemem handlu przydziałami pułap emisji kształtujący się przeciętnie na poziomie 6,5 % poniżej poziomów z 2005 r. W trakcie drugiego okresu handlu uprawnieniami nie było wiele możliwości wprowadzenia innych zmian do przedmiotowego systemu, choć objęte nim podmioty podejmują i kontynuują swoje wysiłki dostosowawcze. Dane są stale gromadzone i weryfikowane, zdobywane jest również doświadczenie w zakresie handlu, w większości przypadków potwierdzające słuszność koncepcji leżącej u podstaw systemu handlu przydziałami.

4.3 Trzeci okres handlu przydziałami: 2013 r. — 2020 r.

4.3.1 Obecnie Komisja Europejska proponuje wprowadzenie do systemu handlu przydziałami istotnych zmian, które weszłyby w życie w trzecim okresie. To jest właśnie celem zmiany dyrektywy 2003/87/WE.

## 5. Podsumowanie wnioskowanych zmian do dyrektywy 2003/87/WE

5.1 Choć ustanowienie systemu handlu przydziałami we Wspólnocie spowodowało stworzenie największego jednolitego rynku handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla na świecie<sup>(1)</sup>, szanse na osiągnięcie zmierzonych celów uległy zmniejszeniu ze względu na pierwotne przyznanie w ramach krajowych planów przydziału nadmiernej liczby (bezpłatnych) uprawnień. Ewidentnie klóciło się to ze skutecznym zmniejszeniem emisji w sektorach objętych systemem handlu przydziałami w całej UE. W kontekście zdecydowanego zaangażowania w zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych zmieniony system handlu przydziałami uważany jest za niezbędny, aby dać sygnał dotyczący ceny uprawnień do emisji w dłuższym okresie, stwarzając zachęty do inwestycji zakładających niską emisję dwutlenku węgla i przekształcając gospodarkę Europy w gospodarkę niskoemisyjną.

5.2 W ramach proponowanych zmian:

- zamiast obowiązujących dotychczas 27 pułapów krajowych wprowadzony zostanie w całej Unii Europejskiej jeden pułap ilości objętej uprawnieniami do emisji (krajowe plany przydziału przestaną istnieć);
- znacznie zwiększony zostanie udział uprawnień zbywanych w drodze licytacji, a także zharmonizowane zostaną zasady bezpłatnego przydziału w celu promowania technologii efektywnych w zmniejszaniu emisji dwutlenku węgla;
- część praw do zbywania uprawnień w drodze licytacji przyznawanych będzie w oparciu o poziom dochodów na mieszkańca;
- udoskonalone zostaną podstawowe definicje oraz zwiększona zostanie przejrzystość prawna i techniczna;
- objęte zostaną kolejne sektory (petrochemiczny, amoniaku i aluminium) oraz kolejne gazy cieplarniane (podtlenek azotu i perfluorowęglowodory), rozszerzając zakres stosowania systemu handlu przydziałami o 6 %;
- dopuszczone zostanie wyłączenie z systemu handlu przydziałami mniejszych instalacji, pod warunkiem wdrożenia środków wyrównawczych;
- określone zostaną zasady wykorzystywania kredytów pozyskanych w ramach projektów JI/CDM.

5.3 Począwszy od 2013 r., liczba uprawnień będzie co roku spadać<sup>(2)</sup>, doprowadzając w 2020 r. do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach objętych wspólnotowym systemem handlu przydziałami o 21 %, w porównaniu z poziomami z 2005 r. Proces zmniejszania emisji będzie kontynuowany w tym samym tempie podczas czwartego etapu (lata 2021–2028). Jednocześnie udział uprawnień zbywanych w drodze licytacji będzie zwiększany, począwszy od 60 % w roku 2013. o Proponuje się, aby nie przydzielać nieodpłatnie uprawnień sektorowi produkcji energii elektrycznej; tak by od 2013 r. sektor ten mógłby nabywać uprawnienia wyłącznie w drodze licytacji lub na rynku wtórnym. Jednocześnie do 2020 r. stopniowo wycofany zostałby system darmowych uprawnień w innych sektorach. Wyjątek stanowiłyby sektory, które zostaną uznane za narażone na znaczne ryzyko „wycieku dwutlenku węgla” polegającego na przeniesieniu produkcji do państw trzecich, w których nie obowiązują porównywalne ograniczenia emisji, skutkującym zwiększeniem emisji w skali globalnej. Takie

sektory mogłyby korzystać nawet w 100 % z systemu darmowych uprawnień. Decyzja w tej sprawie podjęta zostanie w 2011 r. Państwa członkowskie przeprowadzać będą licytacje i będą zachęcane, choć nie będzie się tego od nich wymagać, do przeznaczania tak pozyskanych środków finansowych na strategię przyjazne środowisku.

5.4 Istnieje pewność, że w okresie do 2020 r. można będzie wykorzystywać kredyty, nabywane obecnie przez podmioty europejskie i pozyskiwane (od państw trzecich) w ramach mechanizmu JI/CDM. Łączna liczba kredytów do wykorzystania w tym okresie odpowiada całkowitej ilości dopuszczalnej do wykorzystania w drugim okresie handlu przydziałami (1,4 mld uprawnień), co z kolei odpowiada jednej trzeciej ogólnego wysiłku podjętego na rzecz zmniejszenia emisji. Gdy po zawarciu międzynarodowego paktu klimatycznego UE zwiększy swoje wysiłki na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, wykorzystanie kredytów JI/CDM może pozwolić uzyskać połowę dodatkowego zmniejszenia emisji.

5.5 Choć stosowanie systemu kredytów z tytułu użytkowania gruntów („pochłaniaczy” dwutlenku węgla, takich jak lasy) nie będzie dopuszczalne, to dopuszczone mogłyby być stosowanie krajowych systemów kredytów z tytułu realizacji programów zmniejszenia emisji, nieobjętych systemem handlu przydziałami, pod warunkiem, że możliwe byłoby opracowanie jasno określonych zasad.

5.6 Przewidziano możliwość łączenia wspólnotowego systemu handlu przydziałami z innymi systemami handlu w celu wsparcia opracowania systemu ogólnoświatowego.

5.7 W zależności od zawarcia międzynarodowej umowy i zgodnie z jej zapisami ograniczona zostałaby liczba uprawnień w ramach systemu handlu przydziałami, podczas gdy zwiększona zostałaby możliwość korzystania z kredytów pozyskanych w ramach mechanizmu czystego rozwoju.

5.8 Zachowanych zostanie 5 % uprawnień dla nowych instalacji, które zostaną objęte systemem handlu przydziałami po 2013 r. Prawdopodobnie pod koniec drugiego okresu handlu przydziałami systemem objęta zostanie emisja gazów cieplarnianych przez samoloty, ale ta kwestia jest przedmiotem odrębnego wniosku<sup>(3)</sup>.

5.9 Nie przewiduje się objęcia systemem handlu przydziałami sektora transportu morskiego.

## 6. Uwagi ogólne

6.1 Wspólnotowy system handlu przydziałami nie jest zadaniem akademickim czy rodzajem „proekologicznego” podatku. System ten obejmuje elementy podejścia wolnorynkowego i regulacji oraz ogólnego kierunku negocjowanego i dostosowywanego w ramach procesu politycznego. Poszczególne przedsiębiorstwa mają swobodę wyboru metod zmniejszania emisji lub niepodejmowania żadnych działań w tym zakresie, a w celu zastosowania się do przepisów regulujących kwestię zanieczyszczenia wybierać powinny najmniej kosztowne rozwiązania. Celem systemu handlu przydziałami jest zatem przede wszystkim stworzenie zachęt ograniczających koszty osiągnięcia celu zmniejszenia zanieczyszczenia. EKES z zadowoleniem przyjmuje i wspiera zastosowanie tego podejścia.

<sup>(1)</sup> Por. Bank Światowy, State and Trends of the Carbon Market, maj 2007 r.

<sup>(2)</sup> Z 1,974 miliarda ton do 1,72 miliarda ton dwutlenku węgla.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u: Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 47.

6.2 Koszty realizacji obecnego celu zmniejszenia zanieczyszczeń w celu ustabilizowania zawartości gazów cieplarnianych w atmosferze do 2050 r. na poziomie 450–550 ppm szacowane są na około 1 % globalnego PKB. Brak skutecznych działań w tym zakresie może skutkować spadkiem globalnego PKB o 20 %<sup>(4)</sup>. Jednakże stale napływające dane i wyniki badań<sup>(5)</sup> wskazują na rosnące tempo wytwarzania gazów cieplarnianych, na zmniejszanie się zdolności absorpcyjnych naszej planety i rodzą poważne wątpliwości, czy nakreślone cele w zakresie zmniejszenia emisji są odpowiednie.

6.3 System handlu przydziałami ma wszelkie szanse stać się liderem w wysiłkach, w które muszą zaangażować się wszystkie kraje świata. Proces ten realizowany jest w kontekście światowym, ponieważ atmosfera stanowi jeden z elementów dziedzictwa światowego. Dlatego też oceniając ten system, nie można nie brać pod uwagę jego interakcji z podmiotami zanieczyszczającymi z państw trzecich oraz wpływu wywieranego na nie przez ten system.

6.4 Należy odnotować, że amerykańskie projekty aktów prawnych, które prawdopodobnie zostaną wprowadzone w życie przez nową administrację, oparte są na podobnym systemie „ograniczenie-handel”. Możliwość opracowania przez USA i UE wspólnego programu oraz stworzenia powiązań z innymi systemami zaproponowanymi przez OECD byłaby znaczącym krokiem w kierunku opracowania systemu na skalę światową.

6.5 EKES zwrócił zatem szczególną uwagę na rolę, którą system handlu przydziałami odgrywa w zapewnianiu odpowiedniego i stałego wpływu na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w skali światowej. Czy system ten jest dowodem na to, że Unia Europejska jest w swoich działaniach wiarygodna i skuteczna? W tym kontekście należy stwierdzić, że wspólnotowy cel zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20 %, w porównaniu z poziomami z 1990 r. (stanowiący podstawę systemu handlu przydziałami i propozycji dotyczących podziału obciążeń) jest mniej ambitny niż cel zmniejszenia emisji w państwach uprzemysłowionych o 25–40 %, którego przyjęcie Unia Europejska promowała w grudniu 2007 r. podczas konferencji w sprawie zmian klimatycznych na Bali. Punktem wyjścia dla Komisji Europejskiej są cele uzgodnione na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2007 r., ale Komisja nie odnosi się do tego, czy ten poziom zmniejszenia jest rzeczywiście dostateczny, aby osiągnąć cele globalne lub, czy jest to po prostu maksymalne zmniejszenie, które prawdopodobnie może zostać zaakceptowane ze względu na konieczność uwzględnienia krótkoterminowych interesów politycznych i motywowanych względami gospodarczymi interesów państw członkowskich. EKES stwierdza, że w świetle coraz większej liczby dowodów dotyczących zmian klimatycznych niezbędne jest ponowne wyznaczenie celów dotyczących większego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

6.6 EKES popiera działania na rzecz zwiększenia sprzedaży uprawnień do emisji w drodze licytacji. Jest to zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, pozwala wyeliminować nadzwyczajne zyski, zachęca do inwestowania w instalacje i produkty zakładające niską emisję węgla i zapewnia ich finansowanie i w ten sposób wspiera innowacje.

6.7 W chwili obecnej wiele zagadnień odnoszących się ogólnie do przedsiębiorstw europejskich pozostaje nierozwiązanych. Są one głównie związane ze zmienionym systemem

handlu przydziałami, w ramach którego narzuca się przemysłowi niekorzystne warunki konkurencji. Dotyczy to zwłaszcza krajów uprzemysławiających się leżących poza UE. Państwa te argumentują, i nie bez racji, że należy wziąć pod uwagę dwa wieki uprzemysławiania się Zachodu i towarzyszącą temu emisję gazów cieplarnianych, jak również ich wysiłki na rzecz wyrwania z kręgu ubóstwa znaczących segmentów swoich populacji. Przy zawieraniu ogólnoświatowego porozumienia regulującego te kwestie należy zapewnić większe poparcie i zrozumienie tych czynników ze strony konsumentów i przemysłu w krajach OECD.

## 7. Uwagi szczegółowe

7.1 Jeżeli wspólnotowy system handlu przydziałami ma się stać światowym standardem handlu przydziałami emisji dwutlenku węgla, musi być systemem jak najbardziej szczelnym i skutecznym. EKES formułuje zatem następujące zalecenia.

7.1.1 Należy rozważyć możliwości darmowego przydzielania uprawnień konkretnym dużym energochłonnym sektorom i podsektorom przemysłu wrażliwym na międzynarodową konkurencję wyłącznie w przypadku braku skutecznej międzynarodowej umowy w sprawie zmian klimatycznych, nakładającej obowiązki w zakresie zmniejszenia emisji na wszystkie odpowiednie gałęzie przemysłu na całym świecie. System handlu przydziałami emisji w UE nie powinien negatywnie wpływać na konkurencyjność unijnego przemysłu.

7.1.2 W miarę możliwości należy szybciej podjąć decyzję w sprawie sektorów, które ze względu na ryzyko „wycieku emisji” mają otrzymywać darmowe uprawnienia. Sektory te zostaną określone do czerwca 2010 r., ale decyzja powinna zostać podjęta wcześniej, już przy okazji dyrektywy, aby uniknąć niepewnego klimatu inwestycyjnego i umożliwić zainteresowanym sektorom opracowanie niezbędnych planów długoterminowych.

7.1.3 Choć sprzedaż w drodze licytacji ma być główną metodą przyznawania uprawnień do emisji, nie ma praktycznie żadnych wskazówek co do tego, jak licytacje te będą organizowane. Wzmianka o wprowadzeniu rozporządzenia w sprawie licytacji dopiero przed 31 grudnia 2010 roku wprowadza dodatkową niepewność dla wszystkich uczestników unijnego systemu ETS z uwagi na konieczne, oczekujące na realizację masowe inwestycje w energetyce.

7.1.4 Trzeba rozważyć możliwość zmiany zasad podziału obciążeń pomiędzy sektorami objętymi systemem handlu przydziałami i pozostałymi sektorami. EKES kwestionuje zasadność podziału obowiązków w zakresie zmniejszania emisji pomiędzy sektorami objętymi systemem handlu przydziałami (-21 % w porównaniu z poziomami z 2005 r.) i pozostałymi sektorami (-10 % w porównaniu z poziomami z 2005 r.). Badania pokazują<sup>(6)</sup>, że w przypadku niektórych sektorów nieobjętych systemem handlu przydziałami, a szczególnie w przypadku dwóch największych takich sektorów, to znaczy sektora budownictwa i sektora transportu, istnieje możliwość zmniejszenia emisji bez konieczności poniesienia jakichkolwiek kosztów, a nawet osiągnięcia przez to finansowych korzyści. Co więcej, są to sektory, w których ryzyko „wycieku emisji” jest stosunkowo małe lub nie ma go wcale; ponadto sektor budowlany wykazuje dużą możliwość tworzenia nowych miejsc pracy w Unii Europejskiej.

<sup>(4)</sup> Por. *Stern Review*, 2006 r.

<sup>(5)</sup> Według obserwatorium Mauna Loa na Hawajach poziom stężenia CO<sub>2</sub> w atmosferze już teraz wynosi 387 ppm i jest najwyższy od przynajmniej 650 000 lat.

<sup>(6)</sup> Por. Vattenfall/McKinsey, *Climate Map*.  
[http://www.vattenfall.com/www/ccc/ccc/Gemeinsame\\_Inhalte/DOCUMENT/567263vattenfall/P0271636.pdf](http://www.vattenfall.com/www/ccc/ccc/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/567263vattenfall/P0271636.pdf).

7.1.5 Zbywanie uprawnień przyznanych przedsiębiorstwom transportu lotniczego, po objęciu tego sektora systemem handlu przydziałami, powinno odbywać się wyłącznie w drodze licytacji (7).

7.1.6 Wysunięcie przez Komisję Europejską propozycji dotyczącej środków mających na celu objęcie systemem handlu przydziałami sektora żegluga morskiej, jeżeli skuteczne propozycje w tym zakresie nie zostaną przedstawione wkrótce przez Międzynarodową Organizację Morską, ponieważ wzrost emisji gazów cieplarnianych w tym sektorze jest znaczny (1,12 miliarda ton w skali światowej, to znaczy dwa razy więcej niż w przypadku sektora lotnictwa (8)).

7.1.7 Należy wprowadzić zobowiązanie do przeznaczania większej ilości środków finansowych pozyskanych ze zbycia uprawnień w drodze licytacji, których wartość ma do 2020 r. osiągnąć poziom 50 miliardów euro rocznie, do celów finansowania środków ochrony klimatu, środków mających na celu łagodzenie skutków zmian klimatycznych i środków dostosowawczych — ze szczególnym uwzględnieniem krajów mniej rozwiniętych, które są szczególnie narażone na skutki zmian klimatu — oraz badań i rozwoju. Przewidziany we wniosku (art. 10 ust. 3) poziom 20 % jest niedostateczny i nie wykorzystuje możliwości stwarzania znaczących zachęt do przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną. EKES zaleca, by co najmniej 50 % dochodów ze sprzedaży w drodze licytacji przydziałów przeznaczać na powyższe cele. Należy zwrócić uwagę na wspieranie roli odgrywanej przez leśnictwo, na zapobieganie wylesianiu oraz zalesianie w UE i wszędzie tam, gdzie udowodniono, że lasy są skutecznymi pochłaniaczami dwutlenku węgla.

7.1.8 Przewidziane we wniosku środki, których rozwój uzależniony jest obecnie od procedury komitologii, powinny być bardziej jasne i przejrzyste.

7.1.9 Komisja powinna rozważyć podniesienie z 10 000 ton do 25 000 ton dopuszczalnego pułapu emisji pochodzących z niewielkich instalacji nieobjętych systemem handlem przydziałami pod warunkiem wprowadzenia równoważnych działań kompensujących.

7.1.10 We wniosku powinno być precyzyjniej określone, w jaki sposób UE zamierza wywiązać się z podjętego zobowiązania do obniżenia emisji CO<sub>2</sub> o 30 % zamiast o 20 % w wypadku zawarcia międzynarodowego porozumienia.

7.1.11 Wzywa się państwa członkowskie do przeglądu swoich cen gwarantowanych, by zapobiec ich negatywnemu wpływowi na wykorzystywanie kogeneracji (CHP) i na jej wkład w zapobieganie zmianom klimatycznym.

7.1.12 Jeśli chodzi o ciepłownictwo komunalne, to należy podjąć środki, by zapobiec zniechęcaniu do wzorowania się na skutecznych przykładach tego rodzaju programów.

7.1.13 Konieczne jest rozwiązanie potencjalnych problemów we wschodnioeuropejskich państwach członkowskich, w których główna sieć elektroenergetyczna zasilana jest przede wszystkim z Rosji, a nie z UE.

7.1.14 Obecna propozycja ograniczenia możliwości wykorzystywania kredytów pozyskanych w ramach JI/CDM do czasu zawarcia międzynarodowej umowy powinna być nadal poddawana przeglądowi, szczególnie ze względu na negatywny wpływ na rozwijający się międzynarodowy rynek kapitałowy, na którym pozyskiwane są środki na finansowanie takich programów.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

(7) Zgodnie z wcześniejszym zaleceniem Komitetu zawartym w CES 801/2007.

(8) Por. sprawozdanie Międzynarodowej Organizacji Morskiej z lutego 2008 r.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie starań podejmowanych przez państwa członkowskie zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych**

COM(2008) 17 wersja ostateczna — 2008/0014 (COD)

(2009/C 27/16)

Dnia 11 lutego 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

*wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie starań podejmowanych przez państwa członkowskie zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Gintaras MORKIS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął stosunkiem głosów 116 do 2 — 8 osób wstrzymało się od głosu — następującą opinię:

## 1. Streszczenie uwag i zaleceń EKES-u

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej, w ramach której proponuje ona państwom członkowskim wspólne starania na rzecz walki ze zmianami klimatu, zmierzające do realizacji zobowiązań Wspólnoty, aby w latach 2013–2020 zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych ze źródeł nieobjętych dyrektywą 2003/87/WE (unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji — EU ETS).

1.2 Komitet uznaje przewodnią rolę UE w międzynarodowych negocjacjach dotyczących zobowiązań w odniesieniu do ochrony środowiska i klimatu i przyjmuje ją z zadowoleniem. Dzięki przyjętym zobowiązaniom UE stanowi wiodący przykład i może zachęcić inne kraje do porównywalnych działań.

1.3 Komitet jest zdania, że przy wdrażaniu decyzji oraz realizacji zobowiązań państw członkowskich kluczowa rola przypada społeczeństwu obywatelskiemu. Państwa członkowskie powinny bardziej wspierać inicjatywy społeczne przyczyniające się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i opracowywać sposoby wspomagania takich inicjatyw.

— Społeczeństwo obywatelskie może odgrywać kluczową rolę we wdrażaniu tej decyzji. Dlatego trzeba szerzej upowszechniać informacje o zawartych w niej wymogach oraz o sposobach ich realizacji w każdym państwie członkowskim.

— Należy także położyć większy nacisk na kampanie edukacyjne, które zwiększą w społeczeństwie świadomość i zrozumienie konieczności podejmowania starań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

— Ponadto istnieje pilna potrzeba szkolenia specjalistów oraz ogólnej edukacji społeczeństwa w zakresie oszczędzania energii, ochrony środowiska i zmian klimatu.

1.4 Komitet uważa, że działania mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych powinny być realizowane w taki

sposób, aby chronić, a nawet wzmacniać długoterminowo konkurencyjność gospodarczą Europy. Światowy popyt na rozwój odnawialnych źródeł energii oraz efektywnych energetycznie produktów i metod produkcji będzie coraz bardziej wzrastał, a Europa zajmuje dobrą pozycję, by uzyskać przewagę konkurencyjną jako światowy lider w wielu z tych dziedzin. UE i państwa członkowskie muszą wspierać związane z tym badania i rozwój.

1.5 Przewidywana w art. 3 ust. 3 wniosku możliwość przenoszenia przez państwa członkowskie z kolejnego roku ilości odpowiadających 2 % dopuszczalnego dla danego państwa członkowskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych lub przenoszenia nadwyżek ograniczenia emisji na następny rok w razie niewyczerpania poziomu emisji określonego w ust. 2, nie jest wystarczająco elastyczna. Możliwość przenoszenia na okres wynoszący rok nie zapewnia bowiem dostatecznej swobody działania, potrzebnej do realizacji dużych projektów i osiągania dobrych wyników. Jest to szczególnie istotne dla małych państw członkowskich wdrażających duże projekty na rzecz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

Komisja proponuje, aby każde państwo członkowskie opracowało plan osiągnięcia swojego celu krajowego. Średnia wartość rocznych emisji gazów cieplarnianych w okresie 2013–2020 nie powinna jednak być wyższa niż średnia roczna wartość emisji od 2005 do 2020 roku. Zdaniem Komitetu dla realizacji tych planów ważne będzie ich regularne monitorowanie na szczeblu krajowym i europejskim, aby szybko zidentyfikować wszelkie rozbieżności i podjąć działania korygujące.

1.6 Komitet jest zdania, że aby realizacja zobowiązań Wspólnoty była bardziej efektywna pod względem kosztów i by można było osiągnąć wspólne cele jak najmniejszym kosztem, państwa członkowskie powinny mieć możliwość przekazania części przyznaných im uprawnień do emisji innemu państwu członkowskiemu, opierając się na dwustronnych porozumieniach międzynarodowych.

1.7 Komitet uważa, że poprzez stosowanie elastycznych instrumentów w przedsięwzięciach mających na celu wspólne wdrażanie mechanizmu czystego rozwoju należy dążyć do osiągnięcia stosownej równowagi między działaniami ukierunkowanymi na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych podejmowanymi wewnątrz UE a solidarnością przy wdrażaniu działań mających na celu ograniczenie emisji w krajach rozwijających się. Takie elastyczne instrumenty powinny być jednak stosowane tylko wtedy, gdy rzeczywiście przyczynią się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w skali światowej. Nie powinny one przyczyniać się do przenoszenia źródeł emisji gazów cieplarnianych z państw członkowskich UE do krajów trzecich.

1.8 Komitet popiera przyjęte zobowiązania oraz podjęcie wspólnych starań przez państwa członkowskie i reprezentuje pogląd, że należy lepiej edukować społeczeństwo na temat zasad podziału wkładu w te starania. W podziale tym należy dla każdego państwa członkowskiego odrębnie oceniać okoliczności i nakłady finansowe związane z ograniczeniem emisji oraz wpływ na konkurencyjność i rozwój danego państwa. Realizacja decyzji w sprawie wspólnych starań powinna prowadzić do tego, aby każde państwo ponosiło takie same koszty względne ograniczania emisji, odnoszone do jego PKB.

1.9 Komitet wzywa Komisję do wprowadzenia systemu kontroli wypełniania zobowiązań, w ramach którego państwa członkowskie byłyby karane za przekraczanie ustalonych poziomów emisji.

## 2. Wprowadzenie: dokument Komisji

2.1 W dniu 23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet wniosków dotyczących zwalczania zmian klimatu i wspierania rozwoju energii ze źródeł odnawialnych.

2.2 Wniosek Komisji ma służyć wdrażaniu porozumienia osiągniętego podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 8–9 marca 2007 r., zgodnie z którym Unia Europejska zobowiązuje się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20 % w stosunku do 1990 r. i ponadto do dążenia, aby do 2020 r. 20 % zużywanej energii uzyskiwać ze źródeł odnawialnych.

2.3 Starania na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych podzielone są pomiędzy sektory objęte systemem EU ETS i sektory nim nieobjęte. Komisja proponuje następujący podział: do 2020 r. redukcję emisji w sektorach objętych systemem EU ETS o 21 % w stosunku do 2005 r.; w sektorach nieobjętych tym systemem o ok. 10 % w stosunku do 2005 r. W sumie redukcje te spowodują całkowite ograniczenie emisji o 14 % w stosunku do roku 2005, co odpowiada ograniczeniu o 20 % w stosunku do roku 1990.

2.4 Rada zaproponowała jeszcze ambitniejsze cele, pod warunkiem podpisania globalnego i kompleksowego porozu-

mienia na okres po 2012 r. i zobowiązania innych krajów rozwiniętych do porównywalnych ograniczeń emisji, a bardziej zaawansowanych gospodarczo krajów rozwijających się do wkładu na miarę ich zobowiązań i możliwości. Pod tymi warunkami Wspólnota dążyłaby do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 30 %.

2.5 We wniosku określa się, jaki wkład muszą wnieść państwa członkowskie w starania na rzecz realizacji zobowiązania Wspólnoty do redukcji emisji gazów cieplarnianych ze źródeł nieobjętych dyrektywą 2003/87/WE (systemem EU ETS) w latach 2013–2020.

2.6 Wniosek zawiera zasady, według których określa się, jaki wkład muszą wnieść państwa członkowskie w starania na rzecz realizacji zobowiązania Wspólnoty do redukcji emisji gazów cieplarnianych w latach 2013–2020.

2.7 Komisja reprezentuje ponadto pogląd, że przy staraniach służących ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych należy dokonać podziału wysiłków państw członkowskich, uwzględniając różnice gospodarcze i PKB na mieszkańca w danym państwie członkowskim. Dlatego państwa członkowskie osiągnące obecnie stosunkowo niski PKB na mieszkańca i oczekujące w przyszłości wysokiego wzrostu PKB powinny móc emitować więcej gazów cieplarnianych w 2020 r. niż w 2005 r.

2.8 Uwzględniając proponowane zróżnicowanie, Komisja zaleca określenie pewnych górnych poziomów dla poszczególnych krajów, przy czym żadne z państw nie powinno być zmuszone do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o więcej niż 20 % w porównaniu do poziomu emisji z 2005 r., jednocześnie jednak żadnemu z państw nie można pozwolić na zwiększenie emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o więcej niż 20 % w porównaniu do poziomu z 2005 r.

2.9 Komisja przewiduje, że każde państwo członkowskie ograniczy do 2020 r. emisję gazów cieplarnianych ze źródeł nieobjętych dyrektywą 2003/87/WE o odsetek określony dla danego państwa członkowskiego w załączniku do decyzji w odniesieniu do jego emisji w 2005 r.

2.10 Zdaniem Komisji w latach 2013–2020 emisję gazów cieplarnianych należy co roku zmniejszać. Przewiduje się jednak pewną elastyczność: każde państwo członkowskie ma prawo przenosić z kolejnego roku ilości odpowiadające 2 % dopuszczalnego dla danego państwa członkowskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych. Ponadto państwa członkowskie o poziomie emisji poniżej dopuszczalnej granicy mają możliwość przenoszenia nadwyżek ograniczeń emisji na następny rok.

2.11 Każde państwo członkowskie rocznie ogranicza emisję gazów cieplarnianych w sposób linearny, aby zagwarantować, że nie przekroczy one maksymalnego poziomu dla danego państwa członkowskiego w 2020 r., jak określono w załączniku do decyzji.

2.12 W celu zapewnienia państwom członkowskim większej elastyczności w spełnianiu zobowiązań oraz wsparcia zrównoważonego rozwoju w krajach trzecich (w szczególności w krajach rozwijających się), a także zagwarantowania bezpieczeństwa inwestorom, Komisja proponuje umożliwienie dalszego wykorzystywania przez państwa członkowskie kredytów redukcji emisji uzyskanych w ramach mechanizmu czystego rozwoju, ponieważ jest to ważne dla zapewnienia rynku dla tych kredytów po 2012.

2.13 Aby zapewnić funkcjonowanie takiego rynku oraz dalsze redukcje emisji gazów cieplarnianych w UE, a zatem dalszą realizację celów Wspólnoty odnoszących się do wykorzystania odnawialnych źródeł energii, bezpieczeństwa energetycznego, innowacji i konkurencyjności, proponuje się przyznanie państwom członkowskim prawa do wykorzystywania rocznie, do czasu zawarcia międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu, kredytów uzyskanych w wyniku realizacji projektów redukcji emisji gazów cieplarnianych w krajach trzecich, w wysokości do 3 % emisji gazów cieplarnianych ze źródeł nieobjętych systemem EU ETS w 2005 r. w każdym z państw członkowskich. Ilość ta odpowiada jednej trzeciej starań na rzecz zmniejszenia emisji w 2020 r. Każde z państw członkowskich powinno mieć prawo do przekazania niewykorzystanej części tego przydziału innym państwom członkowskim.

2.14 Komisja jest zdania, że po zawarciu w przyszłości międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu, państwa członkowskie powinny uznawać kredyty redukcji emisji pochodzące jedynie z tych krajów, które ratyfikują to porozumienie i przyjmą wspólne podejście.

2.15 Ponadto Komisja jest zdania, że po zawarciu przez Wspólnotę międzynarodowego porozumienia w sprawie zmian klimatu konieczne będzie dostosowanie dopuszczalnych poziomów emisji poszczególnych państw członkowskich w oparciu o nowe, określone w tym porozumieniu, zobowiązanie do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych podjęte przez Wspólnotę.

2.16 Przewiduje się, że państwa członkowskie w rocznych sprawozdaniach przedstawianych zgodnie z art. 3 decyzji 280/2004/WE będą informować o rocznych emisjach powstałych w wyniku wdrożenia art. 3 oraz o wykorzystaniu kredytów zgodnie z art. 4. Ponadto państwa członkowskie do dnia 1 lipca 2016 r. przedstawią uaktualnione sprawozdanie na temat przewidywanych postępów.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Inicjatywa Komisji Europejskiej, w ramach której proponuje ona państwom członkowskim wspólne starania na rzecz walki ze zmianami klimatu, zmierzające do realizacji zobowiązań Wspólnoty, aby w latach 2013–2020 zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych ze źródeł nieobjętych dyrektywą 2003/87/WE (systemem EU ETS), stanowi ważne ogniwo w łańcuchu decyzji związanych z walką ze zmianami klimatu.

3.2 Komitet jest przekonany, że proponowana decyzja przyczyni się do realizacji zadań Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska i zmian klimatu. Polityka Wspólnoty w tej dzied-

zynie musi zapewniać wyraźne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych poprzez postawienie państwom członkowskim obligatoryjnych wymagań, których spełnienie będzie podlegać ścisłej kontroli.

3.3 Jednocześnie Komitet pragnie zwrócić uwagę na fakt, że skuteczność decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie starań zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych pozostaje w znacznej zależności z pozostałymi dwoma elementami pakietu dotyczącego energii i zmian klimatu: dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii oraz dyrektywy w sprawie systemu EU ETS. Oznacza to, że wszystkie te elementy muszą ze sobą synergicznie współdziałać, a zmiana jednego z nich będzie miała wpływ na pozostałe.

3.4 Jeżeli zostanie osiągnięte międzynarodowe porozumienie, należy dostosować do niego zobowiązania Wspólnoty. Wielkie nadzieje pokłada się w negocjacjach rozpoczętych w grudniu 2007 r. na Bali (Indonezja), które mogą mieć decydujące znaczenie dla działań światowych do 2020 r. Byłoby bardzo dobrze, gdyby udało się doprowadzić te negocjacje do końca, a także zawrzeć porozumienie w sprawie ochrony klimatu podczas szczytu klimatycznego w Kopenhadze w 2009 r. Przedtem odbędzie się jeszcze szczyt klimatyczny w Poznaniu, po którym oczekuje się widocznych postępów.

3.5 Należy z zadowoleniem przyjąć fakt, że UE odgrywa przewodnią rolę w tych negocjacjach. Dzięki przyjętym zobowiązaniom UE daje dobry przykład i stara się zachęcić inne kraje do podobnych działań. Zrozumiałe jest, że kraje wschodzące, takie jak Chiny, Indie i Brazylia nie obniżą emisji, jednak mogą ograniczyć ich wzrost w stosunku do wzrostu gospodarczego. Komitet zachęca Komisję do dołożenia wszelkich starań na rzecz zawarcia międzynarodowego porozumienia (post-Kioto), w ramach którego kraje rozwinięte zobowiązałyby się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 30 % w porównaniu z poziomem z roku 1990. Odpowiadałoby to prognozom przedstawionym w czwartym sprawozdaniu IPCC, według których w celu obniżenia globalnego ocieplenia do wartości wyższej o 2°C od poziomu z okresu przedindustrialnego potrzebne jest ograniczenie emisji do roku 2020 o 25–40 % w stosunku do poziomu z roku 1990. Jeśli takie międzynarodowe porozumienie dojdzie do skutku, konieczne będzie oczywiście ponowne przyjrzenie się omawianemu wnioskowi oraz innym wnioskowi Komisji z pakietu dotyczącego energii i zmian klimatycznych w celu dostosowania zawartych w nich celów do tych bardziej wymagających założeń. Ważne jest zatem, by wszystkie zainteresowane strony uznawały i wykorzystywały jako podstawę planowania fakt, że cele obecnie proponowane na 2020 r. stanowią jedynie pierwszy krok, a w odpowiednim czasie, być może już w 2020 r., a z pewnością w latach późniejszych, potrzebne będą cele bardziej ambitne.

3.6 Komitet reprezentuje pogląd, że działania mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych powinny być realizowane w taki sposób, aby chronić, a nawet wzmocnić długoterminowo konkurencyjność gospodarczą Europy. Na świecie będzie rosło zapotrzebowanie na rozwój energii odnawialnej oraz efektywne energetycznie produkty i sposoby produkcji.



Europa jest w dobrym położeniu, by zdobyć przewagę konkurencyjną, stając się światowym liderem w wielu z tych dziedzin. Taki rozwój będzie wymagał wsparcia ze strony UE i państw członkowskich w zakresie badań i rozwoju. Poza tym istnieje pilna potrzeba szkolenia specjalistów i ogólnej edukacji społeczeństwa w zakresie oszczędzania energii, ochrony środowiska i zmian klimatu.

3.7 Przy wdrażaniu decyzji oraz realizacji zobowiązań państw członkowskich kluczowa rola przypada społeczeństwu obywatelskiemu. Państwa członkowskie powinny bardziej wspierać inicjatywy społeczne przyczyniające się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i opracowywać sposoby wspomagania takich inicjatyw.

- Społeczeństwo obywatelskie może odgrywać kluczową rolę we wdrażaniu tej decyzji. Dlatego trzeba szerzej upowszechnić informacje o zawartych w niej wymogach oraz sposobach ich realizacji w każdym państwie członkowskim.
- Należy także położyć większy nacisk na kampanie edukacyjne, które zwiększą w społeczeństwie świadomość i zrozumienie konieczności podejmowania starań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.
- Ponadto istnieje pilna potrzeba szkolenia specjalistów i ogólnej edukacji społeczeństwa w zakresie oszczędzania energii, ochrony środowiska i zmian klimatu.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet uważa, że poprzez stosowanie elastycznych instrumentów w przedsięwzięciach mających na celu wspólne wdrażanie mechanizmu czystego rozwoju należy dążyć do osiągnięcia stosownej równowagi między działaniami ukierunkowanymi na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych podejmowanymi wewnątrz UE a solidarnością przy wdrażaniu działań mających na celu ograniczenie emisji w krajach rozwijających się. Takie elastyczne instrumenty powinny być jednak stosowane tylko wtedy, gdy rzeczywiście przyczynią się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w skali światowej. Nie powinny one przyczyniać się do przenoszenia źródeł emisji gazów cieplarnianych z państw członkowskich UE do krajów trzecich.

4.2 Komisja proponuje, aby państwa członkowskie nadal miały możliwość wykorzystywania kredytów redukcji emisji uzyskanych z tytułu projektów w ramach mechanizmu czystego rozwoju, co jest ważne dla zapewnienia rynku dla tych kredytów po 2012 r. Komitet żywi obawy co do jakości poświadczonych redukcji emisji (CER) uzyskanych w wyniku projektów w ramach mechanizmu czystego rozwoju. Jeżeli inwestujące państwa (w ramach projektów rozpoczętych przed 2013 r.) mają nadal korzystać z CER, Komitet proponuje, aby zrewidować i zweryfikować poziom odniesienia w celu ustalenia, czy projekt nadal jest dodatkowy. W przypadku nowych projektów realizowanych w ramach mechanizmu czystego rozwoju, które mają być częścią wkładu państwa członkowskiego we wspólne starania na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, należy uwzględnić tylko projekty realizowane z zastosowaniem najlepszych dostępnych technik.

4.3 Komisja przytacza jedynie ogólną zasadę, że kraje o wysokim PKB na mieszkańca podejmą bardziej rygorystyczne

zobowiązania w zakresie ograniczenia emisji, a w przypadku krajów o niskim PKB na mieszkańca zobowiązania te będą mniej rygorystyczne. Istnieje jednak możliwość, że różne kraje osiągające podobny PKB na mieszkańca będą musiały poczynić różne starania, aby osiągnąć takie same wyniki w ograniczeniu emisji. Planując podział wkładu we wspólne starania należy dla każdego państwa członkowskiego odrębnie oceniać okoliczności i nakłady finansowe związane z ograniczeniem emisji oraz wpływ na konkurencyjność i rozwój danego państwa. Efektem decyzji w sprawie wspólnych starań powinny być równe koszty względne ograniczania emisji w odniesieniu do PKB każdego państwa.

4.4 Komitet wskazuje na wyraźną sprzeczność w tekście decyzji. Komisja proponuje 2005 r. jako rok odniesienia dla oceny starań państw członkowskich w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, a 2020 r. jako rok kończący ten okres. W drugim akapicie art. 3 ust. 2 mowa jest o tym, że każde państwo członkowskie rocznie ogranicza wspomniane emisje gazów cieplarnianych w sposób linearny. Jednocześnie w akapicie pierwszym tego samego ustępu określa się, że każde państwo członkowskie gwarantuje, iż jego całkowite emisje gazów cieplarnianych w 2013 r. ze źródeł nieobjętych dyrektywą 2003/87/WE nie przekraczają średnich rocznych emisji gazów cieplarnianych tego państwa członkowskiego z tych źródeł w latach 2008, 2009 i 2010, jak zgłoszono i sprawdzono zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE i decyzją 280/2004/WE. Zgodnie z tym jako lata odniesienia do oceny sytuacji w 2013 r. służą lata 2008, 2009 i 2010.

4.5 Zdaniem Komitetu przewidywana w art. 3 ust. 3 wniosku dotyczącego decyzji możliwość przenoszenia przez państwa członkowskie z kolejnego roku ilości odpowiadających 2 % dopuszczalnego dla danego państwa członkowskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych lub przenoszenia nadwyżek ograniczenia emisji na następny rok w razie niewyzerpania poziomu określonego w ust. 2, nie jest wystarczająco elastyczna. Możliwość przenoszenia na okres wynoszący rok nie zapewnia bowiem dostatecznej swobody działania, jeżeli mają być realizowane duże projekty i osiągnięte dobre wyniki. Jest to szczególnie istotne dla małych państw członkowskich wdrażających duże projekty na rzecz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

Komisja proponuje, aby każde państwo członkowskie opracowało plan osiągnięcia swego krajowego celu. Średnia wartość rocznych emisji gazów cieplarnianych w okresie 2013–2020 nie powinna jednak być wyższa niż średnia roczna wartość emisji w 2005 r. Zdaniem Komitetu dla realizacji tych planów ważne będzie ich regularne monitorowanie na szczeblu krajowym i europejskim, aby szybko zidentyfikować wszelkie rozbieżności i podjąć działania korygujące.

4.6 Komitet jest zdania, że aby realizacja zobowiązań Wspólnoty była bardziej efektywna pod względem kosztów i by można było osiągnąć wspólne cele jak najmniejszym kosztem, państwa członkowskie powinny mieć możliwość przekazania części przyznanego im uprawnień do emisji innemu państwu członkowskiemu, opierając się na dwustronnych porozumieniach międzynarodowych.

4.7 Komitet wzywa Komisję do wprowadzenia systemu kontroli wypełniania zobowiązań, w ramach którego państwa członkowskie byłyby karane za przekraczanie ustalonych poziomów emisji.

4.8 Także przepis w art. 4 ust. 1 lit. c) dotyczący sprawiedliwego podziału geograficznego projektów przy stosowaniu działań w odniesieniu do zakupu kredytów redukcji emisji nie jest wystarczająco konkretny.

4.9 Komisja powinna dostarczyć państwom członkowskim wskazówki, narzędzia i inne środki pomocne w realizacji decyzji. Jako pierwszy krok przydatne byłoby wydanie przewodnika zawierającego przykłady skutecznych działań i sukcesów osiągniętych już w UE.

4.10 Mając na uwadze osiągnięcie celów założonych w decyzji, Komitet zaleca, aby państwa członkowskie wykorzysty-

wały środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do finansowania projektów, przy których realizacji nie emituje się gazów cieplarnianych albo nawet emisja ta się zmniejsza.

4.11 W przypadku zakładów objętych systemem ETS przyjęto, że w okresie 2013–2020 rozdział uprawnień przyjmie formę licytacji. Zapewni to środki potrzebne na redukcję emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem EU ETS. W ramach zachęty część uzyskanych w ten sposób środków powinno się skierować do sektorów, które podejmują starania na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Pozostałą część natomiast powinno się przekazać na fundusz solidarności z krajami rozwijającymi się, z przeznaczeniem na realizowane w tych krajach projekty służące dostosowaniu się do zmian klimatu.

Bruksela, 9 lipca 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 geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywy Rady 85/337/EWG, 96/61/WE, dyrektywy 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006**

COM(2008) 18 wersja ostateczna — 2008/0015 (COD)

(2009/C 27/17)

Dnia 8 lutego 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającej dyrektywy Rady 85/337/EWG, 96/61/WE, dyrektywy 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006.*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Gerd WOLF.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9-10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 1 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

**Treść:**

1. Streszczenie i wnioski
2. Wprowadzenie
3. Wniosek Komisji
4. Uwagi ogólne
5. Uwagi szczegółowe

**1. Streszczenie i wnioski**

1.1 Wychwytywanie i długotrwałe składowanie dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>) — CCS, powstającego przy wykorzystaniu (spalaniu) kopalnych źródeł energii stanowiłoby istotny wkład w

ochronę klimatu. Dlatego należy dążyć do przyspieszonego rozwoju tej technologii oraz jej możliwie jak najwcześniejszego wdrożenia.

1.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem i wspiera dyrektywę proponowaną przez Komisję jako konieczny warunek rozwoju i stosowania CCS.

1.3 W dyrektywie porusza się istotne punkty widzenia i proponuje odpowiednie przepisy. Dotyczy to przede wszystkim kwestii bezpieczeństwa ludzi i środowiska oraz wynikającej z nich odpowiedzialności. W ten sposób dyrektywa przyczynia się także do pozyskania akceptacji obywateli i uwzględnia ich potrzebę bezpieczeństwa.

1.4 Rozwój całego łańcucha tworzenia wartości CCS, z wychwytywaniem, transportem i składowaniem CO<sub>2</sub>, znajduje się we wczesnej, częściowo jeszcze doświadczalnej fazie. W przepisach dyrektywy należy uwzględnić ten fakt i dlatego w pewnych punktach wymagają one jeszcze dostosowania.

1.5 Niektóre punkty dyrektywy należy także zmodyfikować w celu umożliwienia szybkiego wdrożenia pierwszych projektów tak, aby były one bardziej przystępne zarówno dla organów krajowych, jak i przedsiębiorstw gotowych do inwestycji oraz zapewniały tym drugim bezpieczeństwo planowania i zachętę do działania. Dotyczy to np. doprecyzowania kwestii odpowiedzialności oraz rodzaju i zakresu zabezpieczeń finansowych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W związku z decyzjami Rady z marca 2007 r. dotyczącymi ochrony klimatu i bezpieczeństwa dostaw energii, Komisja zaproponowała w formie oddzielnych dokumentów cały szereg działań służących osiągnięciu celów wytyczonych przez decyzje Rady. Działania te koncentrują się na wydajności energetycznej, rozbudowie odnawialnych źródeł energii oraz opracowywaniu i stosowaniu odpowiednich innowacyjnych technologii. Każdej z kwestii Komitet poświęcił odrębną opinię <sup>(1)</sup>.

2.2 Ważną rolę odgrywają tu także technologie, dzięki którym będzie można trwale zredukować emisję gazów cieplarnianych powstających przy wykorzystaniu kopalnych źródeł energii. Tego zagadnienia dotyczy niniejsza opinia. Odnosi się ona do wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>).

2.3 Niniejszą opinię uzupełnia poświęcona tej samej technologii opinia Komitetu w sprawie komunikatu Komisji <sup>(2)</sup> „Wspieranie podejmowania na wczesnym etapie działań demonstracyjnych w dziedzinie zrównoważonej produkcji energii z paliw kopalnych”.

## 3. Wniosek Komisji

3.1 Biorąc pod uwagę fakt (i), że rosnący na świecie popyt na źródła energii prawdopodobnie będzie pokrywany przeważnie z paliw kopalnych i cel (ii), aby do 2050 r. zmniejszyć światową emisję CO<sub>2</sub> o 50 %, a w krajach uprzemysłowionych o 60 do 80 %, Komisja uważa za konieczne wyczerpanie wszelkich możliwości obniżenia emisji. Szczególne znaczenie przypada przy tym wychwytywaniu i składowaniu CO<sub>2</sub>, w skrócie CCS <sup>(3)</sup>.

3.2 W odpowiedzi na wezwanie Rady Europejskiej z marca 2007 r. Komisja przedłożyła wniosek, będący krokiem w

kierunku stworzenia koniecznych ram technicznych, gospodarczych i prawnych na rzecz bezpiecznego dla środowiska praktycznego wdrożenia CCS. Chodzi tu przede wszystkim o ramy legislacyjne, a mianowicie podstawę prawną w postaci art. 175 ust. 1 traktatu WE. Ponadto wniosek ten ma na celu uproszczenie przepisów prawnych i administracyjnych dla UE lub organów poszczególnych państw.

3.3 Uwzględnia się przy tym lub dostosowuje istniejące już przepisy, czyli dyrektywy 96/61/WE, 85/337/EWG, 2004/35/WE i 2003/87/WE.

3.4 W odniesieniu do treści wniosku Komisji:

3.4.1 Rozdział 1 dotyczy przedmiotu, celu i zakresu. Zawiera on także definicje.

3.4.2 Rozdział 2 dotyczy wyboru składowisk i pozwoleń na poszukiwanie. Państwa członkowskie mają określić, jakie tereny udostępnia się do składowania i jakie zasady obowiązują przy udzielaniu pozwoleń na poszukiwanie.

3.4.3 W rozdziale 3 mowa jest o pozwoleniach na składowanie i ich warunkach oraz uprawnieniach Komisji w tym zakresie. Ważna jest ocena oddziaływania na środowisko wraz z oceną skutków i konsultacją opinii publicznej.

3.4.4 Przedmiotem rozdziału 4 jest eksploatacja, zamknięcie i zobowiązania po zamknięciu, w tym kryteria przyjmowania CO<sub>2</sub>, zobowiązania w zakresie monitorowania i sprawozdawczości, kontrole, działania w razie wystąpienia nieprawidłowości i/lub wycieku, a także zobowiązania po zamknięciu i zapewnienie zabezpieczenia finansowego.

3.4.5 Rozdział 5 reguluje dostęp do transportu i składowania.

3.4.6 W rozdziale 6 znajdują się ogólne przepisy dotyczące właściwego organu, współpracy transgranicznej, kar, sprawozdawczości dla Komisji, zmian i właściwych procedur komitologii.

3.4.7 W rozdziale 7 podsumowano wymagane zmiany innych przepisów prawnych, w tym niezbędne zmiany przepisów prawnych dotyczących wody i odpadów. Zdefiniowano także warunki uzupełniające dla pozwoleń na nowe elektrownie.

3.4.8 W załączniku I określono szczegółowe kryteria dotyczące wymagań w zakresie opisu składowiska i oceny ryzyka. W załączniku II określono szczegółowe kryteria dotyczące wymagań w zakresie monitorowania. Komisja może dokonać zmiany załączników, przy czym Parlament ma prawo współdecyzji.

<sup>(1)</sup> CESE 1201/2008, CESE 1202/2008, CESE 1203/2008 i 9 lipca 2008 r., jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

<sup>(2)</sup> COM (2008) 13 wersja ostateczna

<sup>(3)</sup> CCS: Carbon Capture and Storage (wychwytywanie i składowanie węgla — chodzi o dwutlenek węgla). W TEN/340 — CESE 562/2008 proponuje się używanie skrótu CCTS: Carbon Capture, Transport and Storage (wychwytywanie, transport i składowanie węgla). W niniejszej opinii nadal stosuje się skrót CCS.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet wielokrotnie wskazywał<sup>(4)</sup> na fakt, że dostępność energii stanowi eliksir życia nowoczesnych społecznych gospodarek narodowych i warunek zaopatrzenia we wszystkie podstawowe dobra. Szczególne znaczenie przypada tutaj intensywniejszemu rozwojowi nowoczesnych technologii<sup>(5)</sup>.

4.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem i wspiera merytorycznie proponowaną przez Komisję dyrektywę, będącą koniecznym warunkiem rozwoju i stosowania technologii CCS, która służy temu celowi.

4.3 W tym kontekście Komitet wskazywał na fakt<sup>(6)</sup>, że kopalne źródła energii, jak węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny stanowią obecnie podstawę<sup>(7)</sup> zarówno europejskiego, jak i światowego zaopatrzenia w energię i być może także w najbliższych dziesięcioleciach nie stracą swojego znaczenia.

4.4 Nie jest to sprzeczne z przyjętym celem zdecydowanego zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii, ponieważ nawet uwzględniając planowany w UE<sup>(8)</sup> do 2020 r. udział energii odnawialnej wynoszący przynajmniej 20 %, zapotrzebowanie na inne nośniki energii nie zniknie jeszcze przez wiele dziesięcioleci, ponieważ konieczne one będą dla pokrycia pozostałych 80 % a do 2050 r. jeszcze 50 % zużycia energii.

4.5 Wśród odnawialnych źródeł energii tylko energię wodną i biomasę<sup>(9)</sup> można stosować do wytwarzania energii w zależności od popytu, podczas gdy energia wiatrowa i słoneczna charakteryzują się ograniczoną dostępnością w zależności od pogody. Niemniej należy nadal intensywnie kontynuować ich rozwój i wykorzystanie, ponadto trzeba opracowywać odpowiednie i tanie sposoby ich magazynowania. Stanowi to jednak temat oddzielnych opinii Komitetu.

4.6 Oznacza to, że dla bezpieczeństwa dostaw, w uzupełnieniu i/lub zastępczo<sup>(10)</sup> dla energii jądrowej, nadal w znacznym zakresie muszą być wykorzystywane elektrownie zasilane ze źródeł kopalnych. W celu wyrównania wahań się zasilania wiatrem konieczny jest rosnący udział elektrowni dających się szybko dostosować w celu udostępniania wystarczających rezerw zasilania, zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym.

<sup>(4)</sup> Np. Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 72.

<sup>(5)</sup> Patrz CESE 1199/2008 w 9 lipca 2008 r., jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

<sup>(6)</sup> Np. CESE 6437/2005 oraz ostatnio CESE 1246/2007, jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

<sup>(7)</sup> Wykorzystanie CCS planowane jest w pierwszej kolejności głównie do produkcji energii elektrycznej z kopalnych źródeł. Jeżeli elektrownia na 30 % energii elektrycznej wytwarzane jest z energii jądrowej, gdzie niemal w ogóle nie dochodzi do emisji CO<sub>2</sub>.

<sup>(8)</sup> Decyzja Rady z marca 2007 r.

<sup>(9)</sup> Biomasa ma pozytywny wpływ na bilans emisji CO<sub>2</sub> (tylko wtedy, gdy wydatek energetyczny na produkcję, transport i procesy przetwarzania nie przekracza osiągniętego wykorzystania energii. Jeżeli elektrownia na biomasę zostanie wyposażona w CCS, zgodnie z art. 24 a) dyrektywy w sprawie handlu uprawnieniami do emisji istnieje możliwość odpowiedniego wsparcia dla takiej elektrowni.

<sup>(10)</sup> W państwach członkowskich, które postanowiły nie wytwarzać energii jądrowej lub zaprzestać jej wytwarzania.

4.7 W celu udostępniania zasilania szczytowego i rezerwowego bierze się pod uwagę głównie elektrownie gazowe i wodne pompowe. Potencjał rozbudowy elektrowni pompowych jest jednak ograniczony, ponieważ ukształtowanie terenu sprzyjające ich zakładaniu zostało już w znacznym stopniu wykorzystane.

4.8 Do zasilania podstawowego i średniej mocy stosuje się obok elektrowni jądrowych przede wszystkim elektrownie węglowe. Jeżeli państwa członkowskie zrezygnują ze stosowania energii jądrowej, węgiel jeszcze bardziej zyska na znaczeniu przy wytwarzaniu energii elektrycznej.

4.9 Jednocześnie należy mieć na uwadze możliwie jak najniższą emisję CO<sub>2</sub>, także w przypadku wykorzystania węgla. W tym celu rozwijane są dwa kierunki o różnym stopniu zaawansowania technicznego i różnych oddziaływaniach: z jednej strony elektrownie o jeszcze wyższej wydajności, a z drugiej elektrownie z CCS<sup>(11)</sup>, w przypadku których nawet najmniejsza ilość powstającego CO<sub>2</sub> nie dostaje się do atmosfery. Jednak w tym przypadku należy się liczyć z nieuniknionymi wyraźnymi stratami wydajności, wynikającymi z dodatkowego zapotrzebowania na energię dla CCS. Ponadto należy nadal opracowywać technologie wychwytywania CO<sub>2</sub> powstającego podczas przemysłowych procesów produkcyjnych.

4.10 Rozwój CCS, z wychwytywaniem, transportem i składowaniem CO<sub>2</sub>, znajduje się we wczesnej, częściowo jeszcze doświadczalnej fazie. Natomiast wydajność konwencjonalnych elektrowni wprawdzie sukcesywnie wzrasta, jednak jest ona już bliska granicy fizycznych możliwości. W obliczu pilnej potrzeby zastępowania wydajności elektrowni w następnej dekadzie, Komitet zaleca pragmatyczne podejście, w którym obie technologie będą nadal równoległe rozwijane. O ile zwiększanie wydajności w znacznej mierze może być napędzane siłami rynku, o tyle technologie CCS, zarówno elektrownie, jak i infrastruktura, wymagają dodatkowego wsparcia w fazie demonstracji i wprowadzania na rynek.

4.11 Technologia CCS rozwijana jest wielotorowo: jako zintegrowana technologia elektrowni, obejmująca proces zgazowania, kiedy węgiel wychwytuje się przed procesem spalania, proces spalania w tlenie („oxyfuel”), kiedy CO<sub>2</sub> jest wzbogacany a następnie oddzielany, lub technologię „post combustion”, w przypadku której CO<sub>2</sub> jest wypłukiwany z gazu po spalaniu (płukanie CO<sub>2</sub>). Ta ostatnia metoda przy odpowiednim dopracowaniu nadaje się do wyposażania powstających już dziś wysokowydajnych nowych elektrowni, jeżeli są one na to odpowiednio przygotowane („capture ready”). Wspólną cechą tych ścieżek technologicznych jest to, że wychwytywany CO<sub>2</sub> musi zostać doprowadzony z elektrowni do odpowiedniego składowiska.

<sup>(11)</sup> Patrz także CESE 1246/2007, jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

4.12 Składowanie CO<sub>2</sub> może odbywać się tylko w do tego celu przeznaczonych, bezpiecznych formacjach geologicznych. Według aktualnego stanu nauki nadają się do tego przede wszystkim głębokie solankowe poziomy wodonośne i wyeksploatowane miejsca składowania ropy i gazu, natomiast mniej odpowiednie wydają się były kopalnie węgla. Dla zapobieżenia wyciekom ważne jest występowanie w znacznym stopniu nienaruszonych nadkładów (możliwie jak najmniej kanałów prowadzących na powierzchnię).

4.13 W przypadku wyboru miejsca składowania przeprowadzonego zgodnie z zasadami proponowanymi w dyrektywie i profesjonalnego wdrożenia, zagrożenia wynikające ze składowania należy zakwalifikować jako bardzo niskie. W przypadku odpowiedniej formacji składowania nagły „wybuch” wielkich ilości CO<sub>2</sub> jest niemal niemożliwy<sup>(12)</sup>. Należy także w znacznym stopniu wykluczyć zagrożenie przez indukowane ruchy tektoniczne, ponieważ wybrane maksymalne ciśnienie składowania nie może naruszyć miejsca magazynowania ani nakładów<sup>(13)</sup>, które muszą zostać zachowane do celów składowania.

4.14 Kwestia bezpiecznego i długotrwałego składowania CO<sub>2</sub> ma decydujące znaczenie dla akceptacji społecznej i politycznej.

4.15 Dlatego zdaniem Komitetu niezwykle ważne jest, aby obywatele byli w pełni informowani zarówno przez Komisję, a zwłaszcza przez państwa członkowskie i potencjalnych operatorów o wszystkich aspektach tej nowej technologii oraz w ramach przejrzystego dialogu uczestniczyli w podejmowaniu poszczególnych decyzji. Trzeba w tym celu opracować odpowiednie procedury.

4.16 Na zakończenie niniejszego rozdziału Komitet pragnąłby zaproponować jeszcze jedno działanie zabezpieczające. Wiąże się ono z możliwością powstania zapotrzebowania na CO<sub>2</sub> w dalszej przyszłości, czy to w celu niedającego się obecnie przewidzieć wykorzystania go jako chemicznej substancji podstawowej, czy to jako zmiennej w ramach „naturalnych” długookresowych cykli klimatycznych<sup>(14)</sup>. Dlatego Komitet zaleca jako dodatkowe działanie zabezpieczające dla rozwoju zrównoważonego, bezpieczne składowanie CO<sub>2</sub>, ale także uwzględnienie możliwości przynajmniej częściowego odzyskiwania go w ramach planu wyłączenia lub zapewnienie dokumentacji dotyczącej możliwości odzyskiwania z określonych magazynów. Oczywiście na pierwszym planie zawsze powinny stać absolutne bezpieczeństwo i szczelność zbiorników.

<sup>(12)</sup> Tylko wtedy istniałoby ryzyko dla ludzi mieszkających w bezpośrednim sąsiedztwie: w przeciwieństwie do CO, CO<sub>2</sub> nie jest toksyczny; stężenie CO<sub>2</sub> we wdychanym powietrzu staje się niebezpieczne dla życia dopiero powyżej ok. 8 % (obecne średnie stężenie CO<sub>2</sub> w powietrzu wynosi ok. 380 ppm (parts per milion)).

<sup>(13)</sup> W przeciwieństwie do wykorzystania geotermii.

<sup>(14)</sup> Z rdzeni odwiertów lodowych pozyskano dane związane z globalnymi zmianami klimatu minionych 600 000 lat. Wynika z nich, że w przeszłości okresy ocieplenia i ochłodzenia — skorelowane ze zmianami koncentracji CO<sub>2</sub> w atmosferze — następowały skokowo w odstępach 100 000 lat. Ponieważ już od dłuższego czasu trwa okres ocieplenia, czyli znajdujemy się w górnych granicach przebiegu temperatur, a od końca poprzedniego okresu ocieplenia minęło już ponad 100 000, w niedalekiej przyszłości można by liczyć się z ponownym stopniowym globalnym spadkiem temperatury i nasycenia CO<sub>2</sub>, gdyby obecne antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych nie wywoływały wręcz odwrotnego efektu.

4.17 Komitet generalnie z zadowoleniem przyjmuje przedłożoną przez Komisję propozycję dyrektywy i w dalszej części odniesie się do niektórych szczegółowych zagadnień.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Projekt dyrektywy zawiera istotne niezbędne uregulowania służące stworzeniu koniecznych ram prawnych dla operatorów składowisk, przy czym w niewielu miejscach wykracza się poza to, co niezbędne.

5.2 Niektóre punkty wymagają jednak jeszcze doprecyzowania, aby umożliwić wdrożenie i zapewnić bezpieczeństwo prawne.

5.3 Zgodnie z wnioskiem Komisji wychwycony i składowany dwutlenek węgla będzie traktowany w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji jako niewyemitowany i w związku z tym nie ma potrzeby przedstawiania uprawnień (punkt 23 preambuły z odniesieniem do dyrektywy 2003/87/WE). Wynika z tego przydatna rynkowa zachęta do inwestycji w składowiska CCS, mimo iż jak na fazę demonstracyjną jest ona niewystarczająca.

5.3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje proponowane powiązanie z handlem uprawnieniami do emisji, ponieważ należy zdecydowanie przedkładać podejście rynkowe nad obowiązek wprowadzania CCS. Tym bardziej że w obecnym stadium rozwoju technologii CCS taki obowiązek byłby zdecydowanie przedwczesny.

5.3.2 Słuszne jest natomiast zobowiązanie nowych elektrowni do zachowania odpowiedniego miejsca na instalacje wychwytywania i kompresji CO<sub>2</sub> (art. 32, dostosowanie art. 9a) w dyrektywie 2001/80/WE. Jednak także te działania, powodujące zasadniczo wzrost kosztów, powinny zostać powiązane z odpowiednimi rynkowymi zachętami<sup>(15)</sup> (np. uprzywilejowane uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub>, wykorzystanie części dochodów z aukcji z systemu ETS na CCS).

5.4 Aby uniknąć niepotrzebnego ograniczania możliwości składowania, zakaz sformułowany w art. 2 ust. 3 wniosku Komisji nie powinien odnosić się do „składowania w formacjach geologicznych”, lecz do „składowisk”. Formacje geologiczne zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 4 mogą łatwo wykroczyć poza zakres zdefiniowany w art. 2 ust. 1, podczas gdy rozciągnięcie się składowiska jest relatywnie mniejsze. Dodatkowe możliwości składowania mogłyby wynikać z klauzuli otwierającej, w której przewidziano by zawieranie z państwami spoza UE umów o wiążących ustaleniach.

<sup>(15)</sup> Patrz ogólne zalecenia w pkt 3.3 w Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 72.

5.5 Definicja „składowiska” zgodnie z art. 3 pkt 3 powinna odnosić się jedynie do „części” „określonej formacji geologicznej” „wykorzystywanej do geologicznego składowania CO<sub>2</sub>” (formacja geologiczna może rozciągać się na miliony km<sup>2</sup>, jako składowisko można zatem określić jedynie jej część). Jest bardzo możliwe i wręcz prawdopodobne, że w jednej formacji geologicznej mogłaby znajdować się większa liczba składowisk.

5.6 Zgodnie z art. 4 ust. 1 wniosku Komisji prawo do określenia odpowiednich składowisk pozostaje na szczeblu krajowym. Należy przy tym doprecyzować, że tereny odpowiednie dla składowania CO<sub>2</sub> określane są rzeczywiście przez państwa członkowskie, o ile nie ma przeciw temu istotnych powodów.

5.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w proponowanych przepisach wymaga się najwyższego poziomu bezpieczeństwa. Jest to konieczne zarówno z punktu widzenia ochrony człowieka, środowiska i klimatu<sup>(16)</sup>, jak i dla zapewnienia efektywnego handlu uprawnieniami do emisji.

5.7.1 Musi to być gwarantowane przez zastosowanie systemów monitorowania odpowiadających aktualnemu stanowi techniki. Państwa członkowskie powinny to uwzględnić przy udzielaniu odpowiednich pozwoleń<sup>(17)</sup>.

5.7.2 Systemy monitorowania wymagają i muszą zagwarantować, że procesy w składowisku zostaną zbadane i będą modelowane w najlepszy możliwy sposób (same pomiary na powierzchni ziemi lub blisko niej nie są wystarczająco miarodajne). Dlatego na ile to możliwe, stosowane modele należy dokumentować lub certyfikować za pomocą dwóch niezależnych systemów symulacji lub modelowania.

5.7.3 Jako definicję wycieku należy przyjąć: „uwolnienie CO<sub>2</sub> z kompleksu składowania potwierdzone przez systemy monitorowania odpowiadające aktualnemu stanowi zaawansowania techniki”. Nie istnieje bowiem absolutna (czyli stuprocentowa) szczelność, nie da się jej również wykazać z powodu naturalnego uwalniania CO<sub>2</sub> z gruntu. Poza tym nie jest to konieczne ani z przyczyn bezpieczeństwa, ani z powodu ochrony klimatu<sup>(18)</sup>. Taka definicja ukierunkowana na aktualny stan techniki ma na celu, aby stale udoskonalać systemy monitorowania, także poprzez rozwój CCS, i w ten sposób przyczyniać się aktywnie do wzrostu bezpieczeństwa.

<sup>(16)</sup> Częstym uzasadnieniem dla tych postulatów jest także „zdrowie, bezpieczeństwo i środowisko” (ang. HSE, „Health, Security, Environment”).

<sup>(17)</sup> Patrz także: art. 13 ust. 2 proponowanej dyrektywy oraz jej załącznik II.

<sup>(18)</sup> W innym przypadku należy wykazać uprawnienia do emisji: handel ETS.

5.7.4 Jeśli w przyszłości, w ramach rutynowego magazynowania, pojawi się zamiar zdefiniowania dopuszczalnych wartości wycieku, określić należy taką wielkość, która nie miałaby żadnego wpływu na bezpieczeństwo ani na klimat, a tym samym nie oddziaływałaby na system certyfikatów emisji. Przykładowy dopuszczalny wyciek mógłby więc wynosić 0.1 %/100a.

5.8 Okres obowiązywania pozwoleń na poszukiwania proponowany przez Komisję w art. 5 ust. 3 jest zbyt krótki. Doświadczenia wykazują, że nawet w przypadku optymalnego przebiegu potrzeba przynajmniej czterech lat do wdrożenia programu poszukiwań. W żadnym wypadku nie może dojść do sytuacji, w której poszukiwania przerywa się tylko dlatego, że upłynął przepisowy termin wraz z przedłużeniem, nawet jeśli brakuje niewielu tylko danych. Dlatego należy przewidzieć elastyczną regulację, która uwzględni dane okoliczności na miejscu, będzie jednak wymagać od operatora celowego postępowania w programie poszukiwań, aby uniemożliwić blokadę ewentualnych składowisk przeciągającymi się poszukiwaniami.

5.9 Poszukiwania potencjalnych składowisk wymagają know-how, wykwalifikowanego personelu, czasu i pieniędzy, podczas gdy sukces nie jest w żadnym wypadku zagwarantowany. Dlatego brakłoby decydującej zachęty, gdyby to zaangażowanie nie wiązało się z przewidywanym wykorzystaniem składowiska. Przepis proponowany przez Komisję w art. 5 ust. 4 powinien więc zostać uzupełniony przez prawo pierwszeństwa do dostępu do składowiska np. zdaniem (które pojawiło się już w dyskusji): „Po tym okresie pozwolenie na poszukiwanie zostaje przekształcone w pozwolenie na składowanie CO<sub>2</sub> lub następuje zrzeczenie się pozwolenia dla całego objętego nim obszaru”.

5.10 Właściwy jest zapis, że należy sporządzić plan działań korygujących. Plan ten (art. 9 ust. 6 i art. 16 ust. 1) powinien jednak obejmować zakres odpowiedni do definicji wycieku, którą należy zmienić (w art. 3 ust. 5).

5.11 Art. 6 — 9 proponowane przez Komisję regulują wnioski o pozwolenia na składowanie oraz warunki i treść tych pozwoleń. Wynika z tego, że w jednej formacji geologicznej może działać kilku operatorów.

5.11.1 Komitet zasadniczo przyjmuje z zadowoleniem zasadę niedyskryminującego dostępu. Mogą z niej jednak wynikać trudności przy rozgraniczeniu w przypadku wycieków i przekazywania odpowiedzialności na państwo.

5.11.2 Dlatego powinna obowiązywać zasada, że na jeden kompleks składowania pozwolenie może otrzymać tylko jeden operator. Zapewniłoby to jasne przyporządkowanie odpowiedzialności. Niedyskryminujący dostęp do składowiska zapewniłby jednocześnie art. 20.

5.12 Zgodnie z wnioskiem Komisji organ krajowy przed ostatecznym wydaniem pozwolenia (art. 10 i 18) ma obowiązek poinformować Komisję i odczekać na jej opinię do sześciu miesięcy. Opinię Komisji należy uwzględnić przy udzieleniu pozwolenia lub uzasadnić ewentualne rozbieżności od niej.

5.12.1 Proponowany przepis prowadziłby do opóźnień i zwiększonych nakładów na administrację. Ponadto nie jest on zgodny z zasadą pomocniczości.

5.12.2 Dlatego Komitet zaleca zmianę tych przepisów dyrektywy, by z jednej strony zapewnić wystarczającą jednolitość procedur w państwach członkowskich, ale by z drugiej strony nie dochodziło do niepotrzebnych opóźnień oraz by należycie przestrzegano zasady pomocniczości. Możliwym rozwiązaniem byłoby ograniczenie procedury przyznawania pozwoleń do obowiązku zgłaszania Komisji przez organy krajowe. W przypadku ich naruszenia Komisja miałaby do dyspozycji sprawdzony instrument postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 226 TWE. Tekst art. 10 mógłby więc mieć następujące brzmienie: „Właściwy organ krajowy zgłasza Komisji decyzję o pozwoleniu na składowanie w celu poddania jej kontroli”.

5.13 Zdaniem Komitetu organy krajowe potrzebują skutecznych instrumentów oraz regularnych kontroli, aby zagwarantować bezpieczeństwo składowisk w każdym momencie. Komitet wątpi jednak, czy przyczyni się do tego proponowana przez Komisję dodatkowa kontrola pozwolenia na składowanie w odstępie pięcioletnim. Nie przyniesie ona bowiem dodatkowej gwarancji bezpieczeństwa, lecz zapewne większe nakłady administracyjne dla wszystkich zainteresowanych.

5.14 W art. 18 wniosku Komisji stawia się wysokie wymagania przy przekazywaniu odpowiedzialności za składowisko na dane państwo członkowskie. Jest to właściwe i Komitet przyjmuje ten fakt z zadowoleniem.

5.14.1 W art. 18 ust. 1 żąda się jednak, aby wszystkie dostępne dowody wskazywały na to, że składowany CO<sub>2</sub> będzie związany „w pełni” i na stałe. Nie istnieje jednak całkowita szczelność, więc nie można jej w związku z tym żądać. Dlatego Komitet wskazuje na treść punktów 5.7.3 i 5.7.4.

5.14.2 Aby nie stworzyć przeszkody nie do pokonania dla przekazywania, fragment powinien brzmieć: „że nie należy spodziewać się wycieków w przewidywalnym<sup>(19)</sup> czasie” (nawiązuje się tu do definicji, o której mowa w punkcie 5.7.3).

5.15 Zgodnie z wnioskiem Komisji konieczne jest, aby przedsiębiorstwa składały zabezpieczenie finansowe przy otwieraniu składowisk i podejmowaniu składowania (art. 19). Komitet zgadza się z tym i przyjmuje z zadowoleniem fakt, że wybór formy takiego zabezpieczenia pozostawia się państwom członkowskim.

5.15.1 Komitet uważa jednak za niestosowne składanie tego zabezpieczenia w pełnej wysokości jeszcze przed złożeniem wniosku. Takie zabezpieczenie finansowe powinno raczej być ukierunkowane na daną konieczność stworzenia bezpieczeństwa zgodnie ze stanem zaawansowania projektu. W przeciwnym wypadku zmniejsza się i tak już niewystarczające zachęty finansowe dla przedsiębiorstw inwestujących w tę nową technologię.

5.15.2 W przypadku wycieku mającego wpływ na klimat konieczne jest dokupienie uprawnień do emisji. Według obszernych badań poprzedzających uzyskanie pozwolenia na składowanie wyciek taki jest niemożliwy. Dlatego na wypadek takiego zdarzenia wystarczające zabezpieczenie finansowe powinien stanowić dowód stosownego kapitału zakładowego, możliwego do realizacji nawet w przypadku niewypłacalności operatora. Wymagania wykraczające ponad to obciążałyby nieproporcjonalnie zdolność inwestycyjną przedsiębiorstwa wobec nikłego prawdopodobieństwa wystąpienia takiego przypadku.

5.16 Prace wymagane do charakteryzacji i oceny składowisk zgodnie z załącznikiem I częściowo pokrywają się z dziedziną badań i rozwoju. W kontekście praktycznego postępowania także tutaj „stan zaawansowania techniki” powinien więc być traktowany jako odniesienie do sporządzania dokumentów przy składaniu wniosku.

5.17 W załączniku I oraz w ocenie ryzyka potencjalnych składowisk należy doprecyzować pojęcie biosfery. Pod pojęciem biosfery, której nie można poddawać negatywnym wpływom, należy rozumieć nie tylko biosferę na powierzchni ziemi, ale także biosferę sięgającą zasobów wody pitnej.

5.18 Ponadto trzeba wyjaśnić związek i sposób pracy grupy ekspertów odpowiedzialnych za bieżące zmiany w załączniku.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(19)</sup> Komitet wskazuje na fakt, że pojęcie »nieprzewidywalny« używane we wniosku Komisji jest mylące i sprzeczne.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do art. 6 ust. 2 dotyczącego wprowadzania baterii i akumulatorów do obrotu**

COM(2008)211 — 2008/0081 (COD)

(2009/C 27/18)

Dnia 22 maja 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 ust. 1 oraz art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do art. 6 ust. 2 dotyczącego wprowadzania baterii i akumulatorów do obrotu.*

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że Komitet wypowiedział się już w tej sprawie w swej wcześniejszej opinii 655/2004-2003/0282 COD, przyjętej 28 kwietnia 2004 r. (\*), na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z dnia 9 lipca) Komitet stosunkiem głosów 138 do 1 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

(\*) Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów Dz.U. C 117 z 30.4.2004 [tytuł roboczy — opinia niedostępna w jęz. polskim].



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemysłu wydobywczego surowców nieenergetycznych w Europie

(2009/C 27/19)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

*przemysłu wydobywczego surowców nieenergetycznych w Europie.*

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Dumitru FORNEA, a współsprawozdawcą był Ion POP.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 1 — 10 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Głównymi filarami bezpieczeństwa surowcowego Unii Europejskiej są: **zaopatrzenie ze źródeł wewnętrznych, zaopatrzenie ze źródeł zewnętrznych, budowa potencjału i efektywne wykorzystywanie zasobów.**

- Polityka **zaopatrzenia w surowce ze źródeł wewnętrznych** powinna opierać się na zintegrowanym podejściu uwzględniającym interesy przemysłu, cele polityki ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego. Zakres stosowania najlepszych praktyk w tej dziedzinie powinien zostać rozszerzony na nowe potencjalne obszary. Należy wspierać dostęp do źródeł wewnętrznych państw członkowskich, zapewniając konieczną równowagę między polityką ochrony środowiska a polityką rozwoju przemysłu oraz stosując skoordynowane zachęty do rozwoju i ochrony środowiska w przypadkach rozbudowy istniejących kopalni czy otwierania nowych tam, gdzie jest to korzystne i pożądane z gospodarczego i społecznego punktu widzenia oraz zrównoważone pod względem ochrony środowiska.
- Wpływ globalizacji na **zaopatrzenie ze źródeł zewnętrznych** powinien podlegać rzetelnej ocenie ze strony Unii Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich zawsze wtedy, gdy przywóz surowców z państw trzecich przeważa nad produkcją wewnętrzną. W rozważaniach dotyczących polityki inwestycyjnej czy delokalizacji przemysłu należy uwzględniać zachowanie wspólnotowych norm ochrony środowiska i ochrony socjalnej. Użytkownicy europejscy powinni mieć zagwarantowany dostęp do surowców, należy też ograniczyć zależność Unii Europejskiej od importu surowców strategicznych.
- **Budowa potencjału** europejskiego przemysłu wydobywczego surowców nieenergetycznych związana jest z szeregiem wyzwań, takich jak konieczność zniesienia barier administracyjnych, poprawy wizerunku sektora, zapewnienia wykwalifikowanej siły roboczej, odpowiednich technik zarządzania oraz edukacji i szkolenia.
- **Poprawa efektywności** wydobycia zależy od postępu w innych sektorach, związanych zarówno z eksploatacją surowców mineralnych, jak i z innymi dziedzinami. Wymaga ona także współpracy między Komisją Europejską a państwami członkowskimi.

1.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Komisję Europejską oraz państwa członkowskie do opracowania zaleceń dotyczących (szczegółowe zalecenia zob. punkt 3.2):

- **wprowadzenia lepszych uregulowań prawnych** poprzez opracowanie lepszych ram prawnych i lepszego systemu udzielania koncesji; wymianę najlepszych rozwiązań w zakresie polityki planowania; zmniejszenie nadmiernych obciążeń administracyjnych przy udzielaniu koncesji; ułatwianie eksploracji; promowanie podejścia zgodnego z zasadą zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do rozbudowy kopalń oraz zabezpieczanie złóż surowców mineralnych <sup>(1)</sup>;
- **poprawy spójności** pomiędzy celami w zakresie wydobycia i celami ochrony środowiska naturalnego poprzez rozszerzenie stosowania najlepszych rozwiązań na tereny objęte programem Natura 2000 oraz tereny położone wokół nich; zachęcania do stosowania w planowaniu transportu zasady bliskości geograficznej w celu zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska i kosztów oraz poprawę dostępu do zasobów <sup>(2)</sup>;
- **zwiększenia wiedzy dotyczącej surowców mineralnych** na szczeblu Unii Europejskiej poprzez ustanowienie, w oparciu o potencjał krajowych ośrodków badań geologicznych w państwach członkowskich, europejskiego urzędu geologicznego i europejskiego systemu informacji o zasobach mineralnych.

### 2. Sytuacja w sektorze

2.1 Surowce mineralne są niezbędne do rozwoju, a zatem dla jakości naszego życia oraz tworzenia społeczności zdolnych do zrównoważonego rozwoju. Nieenergetyczne surowce mineralne <sup>(3)</sup> to podstawowe materiały wykorzystywane w życiu codziennym. Na przykład dom zawiera do **150 ton surowców mineralnych** wchodzących w skład: cementu, gliny, gipsu, węgla wapienia, materiałów złożonych, szkła, farb, wyrobów ceramicznych, płytek oraz tony metali; samochód zawiera do

<sup>(1)</sup> Szczegółowe zalecenia zob. punkt 3.2.1.

<sup>(2)</sup> Szczegółowe zalecenia zob. punkt 3.2.2.

<sup>(3)</sup> Zgodnie z dokumentem SEC (2007) 771 nieenergetyczne surowce mineralne sklasyfikowano jako: minerały metaliczne (miedź, żelazo, srebro itp.); minerały przemysłowe (sól, skałki, kaolin itp.) oraz minerały budowlane. Według IP — 07 — 767, w przypadku minerałów metalicznych potencjał Europy w zakresie zaspokajania popytu ze źródeł wewnętrznych jest bardzo ograniczony. Przykładowo, w 2004 r. do Unii Europejskiej wwieziono 177 mln ton minerałów metalicznych o łącznej wartości 10,4 mld EUR, natomiast produkcja wewnętrzna wynosiła ok. 30 mln ton.

**150 kilogramów surowców mineralnych:** gumę, tworzywa sztuczne, szkło i ponad **tonę metali;** farby i papier składają się w **50 %** z surowców mineralnych; szkło i wyroby ceramiczne zawierają do **100 %** surowców mineralnych<sup>(4)</sup>. Planowanie pozyskiwania surowców mineralnych gwarantuje, że potrzeby społeczne i gospodarcze oraz wpływ wydobywania i przetwarzania na ludzi i środowisko naturalne zarządzane są w sposób zintegrowany, z uwzględnieniem w procesie planowania całego cyklu życia zakładów wydobywczych, od momentu rozpoczęcia eksploatacji, aż po działania niezbędne do zamknięcia danego zakładu i działania prowadzone po jego zamknięciu. Wobec globalizacji oraz coraz silniejszej konkurencji na rynku surowców, znaczenie strategiczne sektora górnictwa stale rośnie. Europa stała się światowym liderem w zakresie technologii wydobycia, powinna jednak umocnić tę pozycję z myślą o przyszłym rozwoju.

2.2 Obecnie produkcja 70 % europejskich zakładów wytwórczych opiera się na kopalinach. Tymczasem państwa UE-27 stoją w obliczu restrukturyzacji górnictwa na szeroką skalę, a cena metali na rynkach światowych stale rośnie. Aby sprostać temu wyzwaniu, europejska polityka przemysłowa musi uwzględnić nadrzędność celu zagwarantowania równowagi pomiędzy podażą i popytem na surowce nad celem zapewnienia swobody działania mechanizmów rynkowych.

2.3 Europejski przemysł wydobywczy zapewnia miejsca pracy dla **295 tys. osób** w około **18,3 tys. przedsiębiorstw** o obrocie **45,9 mld EUR**. Wiele z tych przedsiębiorstw to MŚP<sup>(5)</sup>. Poprzez swoje organizacje członkowskie sektor promuje odpowiedzialność za środowisko naturalne i zrównoważony rozwój oraz angażuje się na rzecz odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.

2.4 Wielu Europejczyków nie dostrzega znaczenia górnictwa, w przyszłości jednak trwały wzrost gospodarczy Europy uzależniony będzie w znacznym stopniu od kopaliny wydobywanych lokalnie, podczas gdy wysoki popyt na surowce mineralne importowane z takich państw, jak Chiny i Indie będzie prawdopodobnie realnie wpływać na bezpieczeństwo dostaw w Unii Europejskiej<sup>(6)</sup>. W wymiarze globalnym na regiony te przypada większość zasobów surowcowych i finansowych świata, czego rezultatem jest restrukturyzacja przemysłu i delokalizacja inwestycji na skalę światową.

2.5 Sprostanie wyzwaniom, jakie niosą globalizacja i zmiany klimatu, wymaga niezbędnych elementów strategicznych: wspólnotowej polityki energetycznej dla Europy i zintegrowanej polityki w dziedzinie górnictwa. Stwierdzono to już na samym początku budowania Europy<sup>(7)</sup>. Jako że państwa członkowskie angażują się we wspieranie Unii Europejskiej w wysiłkach na rzecz promowania odnawialnych źródeł energii i racjonalnego wykorzystania energii, istotne jest zrozumienie faktu, że cele te mogą zostać osiągnięte jedynie wtedy, gdy przemysł europejski będzie miał zapewniony bezpieczny dostęp do nieenergetycznych surowców mineralnych, a przede wszystkim do metali nieszlachetnych, metali stosowanych w zaawansowanych technologiach oraz minerałów niezbędnych dla ekologicznych gałęzi

gospodarki. Efektem zmiany postaw, racjonalizacji zużycia energii, wykorzystywania odnawialnych jej źródeł było powstanie nowych technologii oraz intensyfikacja działań w zakresie badań i rozwoju. Powszechnie wiadomo, że do budowy urządzeń technologicznych wykorzystywane są znaczne ilości metali. Dużą ich część stanowią metale rzadko występujące w przyrodzie i metale szlachetne, których złoża, z czego musimy zdać sobie sprawę, prawie nie występują w Europie<sup>(8)</sup>.

2.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą opublikowania w 2008 r. komunikatu w sprawie poprawy zrównoważonego dostępu do surowców. Komunikat ten powinien zawierać zalecenia dotyczące realistycznych, wykonalnych i pomocnych działań, dzięki którym przemysł mógłby uzyskać lepszy, zrównoważony dostęp do zasobów. Jest to szczególnie ważne, ponieważ sektor przemysłu stoi w obliczu znaczących wyzwań dotyczących zaopatrzenia, takich jak:

- ograniczona możliwość wykorzystania dostępnych i nadających się do eksploatacji złóż surowców mineralnych, ze względu na nieodpowiednie lub krótkoterminowe plany zagospodarowania przestrzennego bądź niedostateczne wykorzystanie wiedzy geologicznej;
- znaczne obciążenia administracyjne i wysokie koszty związane z uzyskaniem koncesji na eksploatację, ze względu na dodatkowe przepisy i pracochłonne analizy wstępne;
- trudności z otrzymaniem koncesji na eksploatację, zarówno w przypadku nowych kopalń i nowej działalności wydobywczej, jak i w przypadku przedłużenia ważności wydanych już wcześniej koncesji.

2.7 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny docenia wkład wniesiony przez ekspertów Komisji Europejskiej w opracowanie dokumentu roboczego służb Komisji *Analysis of the competitiveness of the non-energy extractive industry in the EU*<sup>(9)</sup> i podkreśla, że zdolność Europy do zaspokojenia popytu na surowce metaliczne poprzez zaopatrzenie ze źródeł wewnętrznych jest nadal ograniczona, i to pomimo rozszerzenia UE.

2.7.1 Bezpieczeństwo dostaw dla przemysłu europejskiego można zwiększyć poprzez znaczne inwestycje w sektorze górnictwa w nowych państwach członkowskich posiadających potencjał geologiczny, z wykorzystaniem i ulepszeniem istniejących obecnie wspólnotowych mechanizmów wsparcia.

2.7.2 W państwach Europy Wschodniej występują znaczne złoża surowców mineralnych, na terenach o strukturze geologicznej, która zawsze sprzyjała działalności górnictwej. Jednakże w nowych państwach członkowskich UE górnictwo było w przeszłości niedostatecznie finansowane przez państwo, dlatego obecna sytuacja nie odzwierciedla rzeczywistego potencjału przemysłu wydobywczego surowców nieenergetycznych. W związku z tym niezbędne jest zapewnienie przedsiębiorstwom górniczym inwestycji kapitału prywatnego, który dostarczy im środków finansowych dotąd zapewnianych przede wszystkim przez państwo.

<sup>(4)</sup> Źródło: Euromines.

<sup>(5)</sup> Źródło: Eurostat.

<sup>(6)</sup> *China's Commodity Hunger. Implications for Africa and Latin America (Zapotrzebowanie Chin na produkty. Konsekwencje dla Afryki i Ameryki Łacińskiej)* — Deutsche Bank Research.

<sup>(7)</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, podpisany w 1951 r.

<sup>(8)</sup> Podejście to zostało uwzględnione w czwartym sprawozdaniu Grupy wysokiego szczebla ds. konkurencyjności, energii i środowiska z dnia 27 października 2007 r. oraz na szczycie G8 w Heiligendamm w dniach 6–8 czerwca 2007 r. Grupa wysokiego szczebla ds. konkurencyjności, energii i środowiska stanowi platformę, która ma służyć pobudzeniu zaangażowania politycznego na rzecz uruchomienia spójnej strategii mającej na celu ułatwienie dostępu do zasobów surowcowych.

<sup>(9)</sup> SEC(2007) 771, dostępny tylko w jęz. angielskim.

2.7.3 Zapewnienie przemysłowi europejskiemu bezpieczeństwa surowcowego oraz wzmocnienie konkurencyjności tego przemysłu wymaga zajęcia się problemem nierównych reguł gry w zakresie zrównoważonego zaopatrzenia i dostępu do surowców mineralnych. Wyzwaniami tymi należy się zająć na wysokim szczeblu, stosując wszechstronne podejście obejmujące wiele obszarów polityki, takich jak polityka w zakresie handlu, rozwoju, energetyki, infrastruktury i transportu, przedsiębiorstw i ochrony konsumentów.

2.7.4 Przedsiębiorstwa branży wydobywczej współpracują z szeregiem przedsiębiorstw innych sektorów, takich jak przedsiębiorstwa opracowujące technologie czy produkujące maszyny, ośrodki badawcze, przedsiębiorstwa świadczące usługi doradcze, finansowe czy w zakresie ochrony środowiska itp. <sup>(10)</sup> Skutkiem tego przedsiębiorstwo górnicze zapewnia na ogół czterokrotnie większą liczbę pośrednich miejsc pracy w regionie, w którym działa, niż liczbę bezpośrednich miejsc pracy. Niesie to ze sobą znaczny potencjał rozwoju regionalnego, szczególnie na obszarach, na których inne możliwości rozwoju gospodarczego są ograniczone.

2.7.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Komisję do dokonania przeglądu najlepszych praktyk i wzorcowych rozwiązań stosowanych na szczeblu państw członkowskich, w celu rozwijania i upowszechniania ich na szczeblu UE. Przegląd ten powinien uwzględniać nie tylko kwestie techniczne i technologiczne, ale także doświadczenia państw członkowskich w prowadzeniu badań geologicznych oraz zarządzanie zakładami wydobywającymi surowce mineralne <sup>(11)</sup>.

Na szczeblu międzynarodowym opracowany został projekt wspierania pozyskiwania i wykorzystywania zasobów <sup>(12)</sup>, który zawiera wytyczne i analizy przypadków dotyczące najlepszych metod wykorzystywania surowców mineralnych do celów rozwoju gospodarczego. Takie studium przypadku mogłoby zostać opracowane również w Unii Europejskiej.

### 3. Podstawowe założenia i zalecenia dotyczące przyszłego zaopatrzenia w surowce

#### 3.1 Zaopatrzenie ze źródeł wewnętrznych

3.1.1 Ograniczony dostęp do zasobów, znaczne obciążenia administracyjne i wzrost kosztów ubiegania się o koncesje powodują spadek inwestycji w przemyśle wydobywczym surowców nieenergetycznych w Unii Europejskiej, nawet w przypadku surowców, na które popyt jest znaczny. Wspólnotowa polityka dotycząca zaopatrzenia w surowce powinna uwzględniać interesy przemysłu oraz cele polityki ochrony środowiska naturalnego i zagospodarowania przestrzennego, tak aby zapewniała lepszą koordynację krajowych kompetencji w zakresie planowania oraz polityki na szczeblu europejskim

3.1.2 Kilka skierowanych do społeczności i władz lokalnych krajowych inicjatyw w zakresie planowania pozyskiwania

surowców mineralnych mogłoby stanowić dobry przykład zintegrowanego podejścia, uwzględniającego w równym stopniu zapotrzebowanie społeczeństwa i gospodarki na takie surowce, co wpływ ich wydobywania i przetwarzania na mieszkańców i środowisko naturalne.

3.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Komisję Europejską, aby w swoim komunikacie zaleciła:

3.2.1 Poprawę ram prawnych i systemu koncesji (lepsze uregulowanie prawne) poprzez:

- poprawę polityki planowania pozyskiwania surowców mineralnych poprzez wymianę najlepszych rozwiązań w ramach wspólnotowej grupy ds. zaopatrzenia w surowce <sup>(13)</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem z jednej strony wykorzystania poszukiwań geologicznych i uzyskiwanej w ich wyniku wiedzy dotyczącej złóż, a z drugiej strony, konsultacji z podmiotami już działającymi na terenach objętych planowaniem w zakresie infrastruktury i ochrony przyrody;
- opracowanie systemu punktów kompleksowej obsługi (jednego punktu kontaktowego dla wszystkich stron uczestniczących w procesie wydawania koncesji, który byłby w stanie ocenić wnioski pod względem kwestii ekonomicznych, społecznych i ochrony środowiska) w celu ulepszenia planowania przestrzennego i systemu wydawania koncesji; opracowanie takiego systemu należy do kompetencji każdego państwa członkowskiego UE;
- ułatwienie poszukiwania złóż poprzez wprowadzenie lepszych krajowych uregulowań prawnych zachęcających do prowadzenia działalności poszukiwawczej w Europie, w szczególności poprzez:
  - wprowadzenie systemu zachęt motywujących przedsiębiorstwa do prowadzenia prac poszukiwawczych;
  - zwiększenie bezpieczeństwa tytułów prawnych do terenów objętych pracami poszukiwawczymi w celu zwiększenia zaufania inwestorów;
  - skrócenie czasu niezbędnego do nabycia terenu, który ma zostać objęty pracami poszukiwawczymi;
  - organizowanie kampanii promocyjnych w celu zachęcenia do zakładania przedsiębiorstw poszukiwawczych oraz zachęcenia przedsiębiorstw z państw trzecich do prowadzenia prac poszukiwawczych w Unii Europejskiej <sup>(14)</sup>;
- ułatwienie poszukiwania i eksploatacji złóż poprzez dokonanie przeglądu obowiązujących obecnie przepisów prawa i zapewnienie ich lepszego stosowania poprzez wprowadzenie bardziej efektywnych procedur i terminów;
- zapewnienie spójnego stosowania przepisów z myślą o zgodności pomiędzy celami ochrony przyrody i celami wydobycia surowców mineralnych;

<sup>(10)</sup> Przykładowo, w nowoczesnym górnictwie usługi finansowe odgrywają ważną rolę w rozwoju danej kopalni. Rodzaj niezbędnego produktu finansowego zależy od etapu: poszukiwania złóż, opracowywania analizy wykonalności, budowania kopalni, eksploatacji, zamykania kopalni.

<sup>(11)</sup> Przykładów mogą dostarczyć istniejące analizy przypadków z Finlandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i innych krajów europejskich.

<sup>(12)</sup> Jest to inicjatywa uruchomiona w 2004 r. przez międzynarodową radę ds. górnictwa i metali (ICCM, International Council on Mining and Metals). Jej celem jest poszukiwanie najlepszych rozwiązań w zakresie polityki inwestycyjnej dotyczącej górnictwa i przemysłu metalowego na szczeblu krajowym, regionalnym i na szczeblu przedsiębiorstw w państwach rozwijających się.

<sup>(13)</sup> Grupa ds. zaopatrzenia w surowce jest grupą skupiającą zainteresowane strony, wśród nich przedstawiciele przemysłu, organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska, związków zawodowych, państw członkowskich i Komisji Europejskiej.

<sup>(14)</sup> Według osiemnastej corocznej edycji *Corporate Exploration Strategies* (Metals Economic Group), wysokie ceny towarów spowodowały w 2007 r. światowy wzrost nakładów na eksplorację złóż metali niezależnych do 10,5 mld USD. Dziesięć krajów o największym budżecie przeznaczanym na eksplorację to: Kanada (19 %), Australia (12 %), Stany Zjednoczone (7 %), Rosja (6 %), Meksyk (6 %), Peru (5 %), Chile (4 %), Republika Południowej Afryki (4 %), Chiny (3 %) i Brazylia (3 %).

- ocenę aspektów zrównoważonego rozwoju w przypadku rozbudowy zakładu zajmującego się już wydobywaniem surowców mineralnych zamiast uruchomienia nowego zakładu w innym miejscu w celu zaspokojenia zapotrzebowania, ale także celów ekonomicznych i społecznych oraz ochrony środowiska naturalnego;
- uproszczenie obowiązujących obecnie przepisów prawa i wyeliminowanie zbędnych obciążeń administracyjnych, takich jak powielanie sprawozdawczości;
- zabezpieczenie złóż surowców mineralnych poprzez nadanie surowcom mineralnym wyższego priorytetu w polityce Unii Europejskiej (w zakresie konkurencyjności, rozwoju, ochrony środowiska, badań, przemysłu, rozwoju regionalnego), tak aby rozpoznane zasoby nie leżały niepotrzebnie odłogiem z powodu wykorzystania terenów, na których występują, do innych celów niż eksploatacja złóż; można to osiągnąć poprzez:
  - zadbanie, aby każde państwo członkowskie prowadziło krajową politykę zaopatrzenia w surowce i regularnie publikowało jej pełną treść w języku angielskim;
  - identyfikację bieżącego i przyszłego potencjału Unii Europejskiej w zakresie surowców mineralnych oraz regularne uaktualnianie takich informacji i zapewnienie ich łatwej dostępności;
  - określenie surowców mineralnych o strategicznym znaczeniu dla Unii Europejskiej oraz koordynację krajowych polityk zaopatrzenia w te surowce.

### 3.2.2 Poprawę spójności pomiędzy celami w zakresie wydobywania i celami ochrony środowiska naturalnego poprzez:

- opracowanie opartego na GIS <sup>(15)</sup> systemu informacji o lokalizacji, rodzaju, zasobach i rezerwach lądowych i morskich złóż surowców mineralnych w UE, który ułatwiałby uwzględnianie potencjału surowcowego w planach zagospodarowania terenu i między innymi umożliwiałby wybór i określanie obszarów chronionych;
- dostarczanie analiz przypadków najlepszych rozwiązań w związku z wdrażaniem artykułu 6 dyrektywy Natura 2000;
- zwiększenie efektywności i skuteczności oceny wpływu na środowisko i oceny skutków społecznych poprzez opracowanie lepszych i bardziej przejrzystych wytycznych wykonawczych dla państw członkowskich w celu:
  - zapewnienia stosowania zharmonizowanego podejścia we wszystkich państwach członkowskich UE;
  - skrócenia terminu dokonania takiej oceny i terminu, w jakim władze muszą się do niej ustosunkować, a tym samym zapewnienia inwestorom większej stabilności prawnej i przewidywalności działań;
- promowanie stosowania najlepszych praktyk w zakresie wydobywania, m. in. w celu zahamowania ubożenia różnorodności biologicznej;
- zachęcanie do stosowania w UE, w przypadkach, w których jest to wykonalne, zasady bliskości w odniesieniu do zaopatrzenia w surowce mineralne, w celu ograniczania transportu oraz zmniejszenia związanych z nim emisji i hałasu;

- zapewnienie dostępu do regionów oddalonych poprzez uwzględnienie kwestii zapewnienia dostępu do złóż surowców mineralnych w planowaniu infrastruktury prowadzonym przez Komisję Europejską i państwa członkowskie, przy jednoczesnym zapewnieniu, w odpowiednich przypadkach, bardziej ekologicznych form transportu ładunków masowych, takich jak na przykład transport kolejowy, rzeczny i morski;
- kruszywa z dna morskiego;
- eliminowanie postawy „nie na moim podwórku” poprzez program badań nad ograniczeniem uciążliwości, a tym samym zwiększenie akceptacji ze strony społeczności lokalnych.

### 3.2.3 Zwiększenie wiedzy dotyczącej surowców mineralnych na szczeblu Unii Europejskiej poprzez:

- zapewnienie decydom dostępu do pełniejszych danych dotyczących zasobów (produkcji, siły roboczej, generowanych dochodów, terenów wykorzystywanych do celów wydobywania surowców mineralnych i terenów wykorzystywanych do innych celów po zaprzestaniu prowadzenia działalności wydobywczej), tak aby decyzje mogły być podejmowane na podstawie najlepszych dostępnych danych;
- zwrócenie większej uwagi, zarówno na szczeblu europejskim, jak na szczeblu krajowym, na rosnące znaczenie europejskich metali, przemysłowych surowców mineralnych oraz kruszywa, na szczeblu politycznym i prawodawczym;
- zapewnienie uwzględnienia przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzeni informacji geologicznych oraz — jako kwestia o podstawowym znaczeniu — dostarczanie informacji dotyczących złóż surowców mineralnych w celu uwzględnienia takich informacji w bazach danych dotyczących gospodarki gruntami, a także poważne rozważenie możliwości ustanowienia europejskiego urzędu geologicznego w oparciu o potencjał krajowych ośrodków badań geologicznych w państwach członkowskich; obowiązki tego urzędu mogłyby obejmować:
  - identyfikację zasobów strategicznych i zalecenie państwom członkowskim uwzględnienia ich jako podstawowych priorytetów w swoich planach zagospodarowania przestrzennego;
  - uwzględnienie w europejskiej perspektywie rozwoju przestrzennego <sup>(16)</sup> (ramy polityczne, które nie są stosowane od 1999 r.) perspektywy UE w sprawie dostępu do złóż surowców mineralnych i zapewnienie uwzględnienia tej perspektywy w polityce poszczególnych państw członkowskich dotyczącej planowania pozyskiwania surowców mineralnych;
  - ocenę wpływu polityki dotyczącej zmian klimatycznych na zaopatrzenie w surowce mineralne i na aspekty samowystarczalności;
  - poprawę wiedzy dotyczącej rozmieszczenia i jakości złóż surowców mineralnych w Unii Europejskiej oraz ich strategicznego znaczenia, a także ocenę potencjału w ramach globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GMES);

<sup>(15)</sup> System Informacji Geograficznej (*Geographic Information System*).

<sup>(16)</sup> Zgodnie z ustaleniami przyjętymi podczas nieformalnej rady ministrów państw członkowskich Unii Europejskiej odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, która odbyła się w Poczdamie w dniach 10–11 maja 1999 r., celem polityki zagospodarowania przestrzennego jest dążenie do zapewnienia zrównoważonego i trwałego rozwoju obszaru Unii Europejskiej w celu osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej, ochrony zasobów naturalnych i dziedzictwa kulturowego oraz zarządzania takimi zasobami i takim dziedzictwem, a także zapewnienia Unii Europejskiej konkurencyjności w bardziej zrównoważony sposób.

- opracowanie ogólnoeuropejskiej bazy danych geologicznych opartej na zasadach Inspire<sup>(17)</sup> oraz na ocenie potencjału ukrytych złóż metali i minerałów na głównych obszarach potencjalnego występowania tych zasobów;
- wykorzystywanie informacji i serwisów związanych z obserwacją ziemi, takich jak GMES, który jest inicjatywą wspólnotową uruchomioną na szczycie w Göteborgu w 2001 r. wraz z europejską strategią trwałego rozwoju; jeden z elementów GMES, serwis monitorowania sytuacji na obszarach lądowych (LMCS), będzie od 2008 r. zapewniał dostęp do cyfrowych map wektorowych pokazujących rzeczywiste wykorzystanie gruntów i pokrycie terenu na terenie całej Europy (38 państw, w tym Turcja) w sposób ciągły i ze stopniowo zwiększaną dokładnością (minimalny obszar wydzielanych klas odpowiadać będzie obszarowi 1 hektara, a na początku będzie to obecny minimalny obszar wydzielonych klas bazy danych pokrycia terenu Corine odpowiadający obszarowi co najmniej 25 hektarów); inny element LMCS obejmuje miasta, a kolejny, miejsca „intensywnej aktywności” z jeszcze większą dokładnością (0,25 hektara) oraz treścią dostosowaną do potrzeb zarządzania obszarami użytkowymi intensywnie i obszarami, na których zachodzą duże zmiany.

Ponadto zdobywanie dokładniejszych informacji o zasobach surowców mineralnych położonych na większych głębokościach na głównych obszarach występowania rud metali w Europie. O ile bowiem wiedza geologiczna o złożach występujących do głębokości 100 m pod powierzchnią ziemi jest w całej Europie bardzo dobra, nadal nie ma wystarczających informacji o głębszych partiach tych obszarów, chociaż bardzo prawdopodobne jest, że znajdują się tam złoża surowców mineralnych, potrzebne Europie do zaspokojenia przyszłego zapotrzebowania. Eksploatacja zasobów z dużych głębokości ma szereg zalet: jej oddziaływanie na powierzchnię jest ograniczone, dlatego cieszy się większą akceptacją społeczną, wywiera także niewielki wpływ na środowisko.

- Opracowywany jest także element ogólnoświatowy, który ma wspierać politykę zewnętrzną Unii Europejskiej. Takie informacje umożliwią:
  - gromadzenie dostatecznych, reprezentatywnych przestrzennie i przewidywalnych danych dotyczących górnictwa;
  - identyfikację i kwantyfikację potencjalnych obszarów eksploatacji odkrywkowej i infrastruktury kopalnianej;
  - identyfikację obszarów potencjalnie spornych (na przykład obszary chronione) lub obszarów przeznaczonych do celów kompensacji ekologicznej;
  - monitorowanie wpływu na wodę pitną i monitorowanie skutków zanieczyszczenia;
  - monitorowanie procesu przywracania do stanu naturalnego po zamknięciu kopalni;
  - podejmowanie niezwłocznych działań w razie wypadków.

<sup>(17)</sup> Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE).

#### 4. Zaopatrzenie ze źródeł zewnętrznych

4.1 Unia Europejska i poszczególne państwa członkowskie nie oceniły jeszcze wpływu globalizacji na popyt na surowce mineralne oraz na ich podaż<sup>(18)</sup>. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zdaje sobie sprawę, że jest wiele powodów, by importować surowce z państw trzecich. Jednakże fakt, że produkty pochodzące z przywozu być może nie zostały wyprodukowane zgodnie z europejskimi normami w zakresie ochrony środowiska i ochrony socjalnej, może prowadzić nie tylko do utraty konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej, ale także do relokacji problemów związanych z ochroną środowiska i problemów społecznych.

4.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Komisję Europejską do zawarcia w swoim komunikacie zaleceń dotyczących:

- identyfikacji strategicznych zasobów i zalecenia państwom członkowskim nadania im priorytetu w planach zagospodarowania przestrzeni;
- stworzenia warunków stymulujących konkurencyjność europejskiego przemysłu wydobywczego poprzez jak najlepsze wykorzystywanie osiągnięć w zakresie badań i innowacji, a także wspieranie inwestycji;
- identyfikacji i dokumentowania przepływów w przywozie i wywozie surowców oraz oceny pewności politycznej i ekonomicznej w dłuższym okresie;
- opracowywania nowych programów w ramach europejskich funduszy na rzecz zrównoważonego wydobycia, transportu i wykorzystywania surowców mineralnych w regionach o dobrym potencjale zasobów;
- zadbania za pośrednictwem Komisji Europejskiej, OECD i działającego w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska forum na rzecz zrównoważonego pozyskiwania surowców, aby importowane materiały produkowane były w sposób zrównoważony;
- zachęcania podmiotów z UE do inwestowania w państwach trzecich, ze szczególnym uwzględnieniem państw Ameryki Łacińskiej, Afryki, Azji Środkowej oraz Rosji<sup>(19)</sup>;
- wspierania, w ramach programów współpracy, wdrażania norm europejskich w państwach pochodzenia;
- uwzględniania w kształtowaniu polityki zagranicznej Unii Europejskiej konieczności zwiększenia dostępu i stabilności podaży w dłuższym okresie; kwestie te muszą być poruszane przez urzędników Unii Europejskiej podczas dwustronnych rozmów i szczytów wysokiego szczebla.

#### 5. Budowanie potencjału

5.1 Europejski przemysł wydobywczy surowców nieenergetycznych stoi w obliczu szeregu wyzwań związanych z budowaniem potencjału, co wiąże się z rozwijaniem potencjału istniejącego i tworzeniem nowego. Jednym z ważnych elementów jest tutaj poprawa wizerunku sektora. Jednakże nie jest to jedyne działanie, które należy podjąć w celu przyciągnięcia nowej i młodej siły roboczej, utrzymania europejskich pracowników zatrudnionych już w sektorze i zwiększenia ich zdolności do radzenia sobie z jego modernizacją.

<sup>(18)</sup> Na szczeblu światowym oceny takiej dokonano w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju, przedstawiając jej wyniki w części drugiej sprawozdania na temat inwestycji „World Investment Report 2007”.

<sup>(19)</sup> Według Raw Materials Data, Sztokholm (styczeń 2008 r.), łączna wartość inwestycji w górnictwie na świecie wynosiła na koniec 2007 r. 308 mld USD. Był to wzrost o 50 % w porównaniu z 2006 r., w którym to roku z kolei odnotowano wzrost takich inwestycji o 20 % w porównaniu z 2005 r.

5.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Komisję Europejską, aby w swoim komunikacie zachęciła do:

- opracowania wspieranego na szczeblu UE lub na szczeblu krajowym programu podnoszenia kwalifikacji dla obecnej siły roboczej, już wyszkolonej, ale potrzebującej doskonalenia zawodowego, a także wdrażania skutecznej polityki uczenia się przez całe życie;
- uruchomienia specjalnych wspólnotowych programów mających na celu optymalne ogólnoeuropejskie wykorzystanie istniejących zasobów ludzkich na potrzeby potencjalnych miejsc pracy oraz inwestycji na obszarach o potencjale wydobywczym; jest to jeden z głównych czynników (technologia, know-how, wiedza w dziedzinie wydobywania) zapewnienia dostępu do ważnych zasobów mineralnych na całym świecie;
- inwestowania w szkolnictwo wyższe i programy edukacyjne w celu zwiększenia ogólnego potencjału w tym zakresie poprzez dokonanie przeglądu stosowanych obecnie krajowych systemów wsparcia dla wydziałów górnictwa, przetwórstwa surowców mineralnych i geologii w celu przyciągnięcia większej liczby studentów tych specjalizacji oraz intensyfikacji działalności badawczej w tych dziedzinach;
- zachęcania na szczeblu politycznym do tworzenia klastrów i parków technologicznych na obszarach objętych działalnością wydobywczą, jako że przemysł wydobywczy jest w znacznym stopniu powiązany z innymi gałęziami przemysłu i usług oraz wiadomo, że jedno miejsce pracy utworzone w branży wydobywczej tworzy cztery inne miejsca pracy;
- podnoszenia świadomości roli surowców mineralnych i znaczenia zrównoważonej produkcji przemysłowej poprzez kursy, warsztaty, debaty, konferencje — z zastosowaniem podejścia interdyscyplinarnego, na przykład promując w szkołach i na uczelniach wyższych koncepcje takie jak górnictwo przyjazne dla środowiska naturalnego, geologia ekonomiczna, odpowiedzialne wykorzystywanie zasobów surowców mineralnych itp.;
- wspierania ochrony zdrowia i zapewnienia bezpieczeństwa, a także badań w tej dziedzinie, jako warunków podstawowych zrównoważonego rozwoju w sektorze surowców mineralnych;
- położenia szczególnego nacisku na zapobieganie zagrożeniom w miejscu pracy oraz na profilaktykę zdrowotną.

## 6. Efektywne wykorzystywanie zasobów

6.1 Efektywne wykorzystywanie zasobów wymaga zaangażowania innych sektorów aktywnie uczestniczących w realizacji procesów eksploatacji surowców mineralnych. Należy podkreślić, że aktywnie działający przemysł wydobywczy Europy stymuluje także rozwój europejskich przedsiębiorstw dostarczających technologii i usług światowej klasy.

6.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Komisję Europejską, by w swoim komunikacie zaleciła:

- udzielenie przez Komisję Europejską pełnego poparcia dla europejskiej platformy technologicznej dotyczącej zrównoważonego wykorzystania surowców mineralnych (ETP SMR)<sup>(20)</sup>, która niedawno została oficjalnie uznana;
- wspieranie udziału przemysłu w europejskich i krajowych programach badań i rozwoju, realizowanych we współpracy z Komisją Europejską, w celu zwiększenia możliwości wydobycia surowców zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także w programie na rzecz poprawy metod wykorzystywania surowców poprzez lepsze rozwiązania technologiczne;
- zaangażowanie w realizację takiego programu producentów maszyn i urządzeń w celu dalszego ograniczenia:
  - hałasu, a tym samym zwiększenia bezpieczeństwa;
  - pylenia, we współpracy z producentami filtrów;
  - emisji dwutlenku węgla i zużycia energii, również we współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi;
  - wibracji w miejscu pracy;
  - zużycia wody w całym sektorze;
- poprawy metod zarządzania i dopuszczalności z operacyjnego punktu widzenia poprzez:
  - recykling;
  - obróbkę surowców mineralnych w celu zwiększenia efektywności (tzn. osiągania lepszych rezultatów przy jednoczesnym ograniczeniu środków);
  - wykorzystywanie surowców mineralnych w celu zaoszczędzenia cennych i rzadkich zasobów;
  - wykorzystywanie, we właściwych przypadkach, surowców alternatywnych w tym surowców wtórnych i odpadów;
  - promowanie wnoszenia przez przedsiębiorstwa sektora wkładu w przedłużenie cyklu życia;
- promowanie tworzenia synergii przyjaznych dla środowiska naturalnego, np. przez produkcję lokalną, dzięki której unika się problemów z transportem;
- zachęcanie poprzez dyrekcje generalne Komisji Europejskiej do dokonywania oceny bieżącej struktury kosztów transportu (kolejowego, rzeczno i morskiego) oraz konkurencyjności w kontekście międzynarodowym; tak jak ma to miejsce w przypadku sektora energetyki;
- zachęcanie do podejmowania badań dotyczących różnorodności biologicznej w środowisku kopalń głębinowych i odkrywkowych;
- popieranie wykorzystywania materiałów wtórnych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(20)</sup> European Technology Platform on Sustainable Mineral Resources (ETP SMR), <http://www.etpsmr.org/>.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja mniejszości — Romowie”

(2009/C 27/20)

Dnia 27 października 2006 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Integracja mniejszości — Romowie”.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą była Anne-Marie SIGMUND, współsprawozdawcą — Madi SHARMA.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 4 — 10 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

### Zalecenia

Niezbędna radykalna zmiana stosunków między mniejszościami<sup>(1)</sup>, w szczególności Romami, a większością społeczeństwa, integracja mniejszości i wraz z tym zmiana ich sytuacji społeczno-gospodarczej to długotrwały proces, wymagający jednak podejścia dwutorowego:

- a) w krótszej perspektywie należy zająć się kwestiami wymagającymi natychmiastowych działań zaradczych, takich jak przykładowo przyjęcie przez państwa członkowskie ustawodawstw umożliwiające skuteczne stosowanie europejskiego prawodawstwa przeciwko dyskryminacji, chroniącego prawa obywatelskie;
- b) należy zainicjować długofalowe procesy, zwłaszcza na poziomie państw członkowskich czy regionalnym i lokalnym, które potrwać dziesiątki lat, takie jak poprawa kształcenia dzieci i młodzieży romskiej lub krzewienie języka i kultury Romów itp.

Rozwiązań nie należy więc szukać tylko na poziomie unijnym, ale przede wszystkim na szczeblu państw członkowskich, regionów i lokalnych społeczności, co wymaga lepszej współpracy i partnerstwa.

Integracja mniejszości, zwłaszcza Romów, wymaga:

- 1) prawnej podstawy do działania, zbudowanej zarówno na wspólnotowym dorobku prawnym, jak i na istotnych obszarach otwartej metody koordynacji (edukacja, zatrudnienie, ochrona społeczna i integracja społeczna);

<sup>(1)</sup> W myśl zalecenia 1201 (1993) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wyrażenie „mniejszość narodowa” odnosi się do grupy osób w państwie, które: przebywają na terytorium tego państwa i są jego obywatelami, od dawna utrzymują stałe i trwałe więzi z tym państwem, wykazują odrębne cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe, są w dostatecznym stopniu reprezentatywne, aczkolwiek ustępują pod względem liczebności pozostałej ludności danego państwa lub jednego z regionów tego państwa, są motywowane troską o zachowanie tego, co stanowi o ich wspólnej tożsamości narodowej, łącznie z ich kulturą, tradycją, religią lub językiem.  
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm>.

- 2) spójnej i długookresowej ramowej strategii politycznej Komisji;
- 3) uporządkowanej, przejrzystej i trwałej współpracy wszystkich podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz wsparcia dla budowania potencjału organizacji pozarządowych;
- 4) aktywnego włączenia przedstawicieli Romów w odpowiedzialność za ten proces;
- 5) odpowiedzialnej zinstytucjonalizowanej platformy dla pragmatycznej realizacji konkretnych kroków;
- 6) utworzenia programów pozytywnych działań w zakresie kształcenia, szkolenia i zatrudnienia, w tym samozatrudnienia.

Ponadto Komitet postuluje utworzenie katedry języka romskiego (romani) i kultury romskiej im. Jeana Monneta.

Nie uda się zrealizować tych zaleceń, jeśli stosowane będzie podejście odgórne. Zmiany na lepsze osiągnąć można jedynie, przekonując do nich społeczność Romów, a zwłaszcza przewodzących jej mężczyzn. Wymaga to inwestycji w szkolenia Romów. Można w tym celu wykorzystać europejskie fundusze strukturalne.

### 1. Wprowadzenie

1.1 Pismem z 27 października 2006 r. wiceprzewodnicząca Komisji i komisarz ds. stosunków instytucjonalnych Margot Wallström zwróciła się do Komitetu o opracowanie w związku z Rokiem Równych Szans 2007 opinii rozpoznawczej w sprawie sposobu promowania wspólnych działań w celu zwiększenia w maksymalnym stopniu wpływu i efektywności wszystkich stosowanych instrumentów na rzecz zwalczania dyskryminacji i wspierania integracji mniejszości, w tym zwłaszcza Romów.

1.2 Ponieważ Komitet zajmował się już w licznych opiniach<sup>(2)</sup> dyskryminacją mniejszości w różnych dziedzinach życia, wskazuje na wstępie na zawarte w tych opiniach stwierdzenia i ich znaczenie także dla Romów i koncentruje się w niniejszej opinii na szczególnej sytuacji Romów we wszystkich dziedzinach życia. Komitet wyraża nadzieję, że jego propozycje przyczynią się do włączenia tej problematyki do głównego nurtu polityki i akcentuje istotność spójnej strategii ramowej włączenia Romów do europejskiego dzieła integracji.

## 2. Romowie w Europie

2.1 **Romowie i ich historia.** Ponieważ historia powstania mniejszości odpowiednio wpływa na jej tożsamość społeczną i polityczną oraz powiązana z tym potencjał konfliktu, wiedza o własnej historii ma kluczowe znaczenie zarówno dla mniejszości, jak i większości.

Romowie żyją w Europie od ponad siedmiuset lat. Obecność różnych grup Romów w prawie wszystkich krajach europejskich od końca piętnastego stulecia jest tak samo udokumentowana jak wdrażane działania dyskryminujące, wykluczające i przesładowcze. W niektórych krajach Romowie byli ofiarami niewolnictwa, a w XX wieku Romowie poddani byli wyjątkowo okrutnej, publicznie zarządzanej formie prześladowania: w okresie narodowego socjalizmu liczba romskich ofiar rasistowskich prześladowań i ludobójstwa osiągnęła poziom trudny do oszacowania, lecz z pewnością przewyższający 500 tys. osób.

Reasumując, należy stwierdzić, że historia Romów w Europie naznaczona jest prześladowaniami i nieustanną dyskryminacją, co także pozwala zrozumieć stale rozpoznawalną ogólną traumatyzację wielu Romów.

Należy zatem podjąć wszelkie starania, aby udzielić Romom pomocy w wyjściu z roli ofiar, aby z „przedmiotów” — traktowanych z większą lub mniejszą nieufnością — rzeczywiście stali się „podmiotami” gotowymi i zdolnymi do aktywnego i odpowiedzialnego uczestnictwa w społeczeństwie, zwłaszcza w strategiach dotyczących Romów.

2.2 **Romowie i ich demografia.** Z powodu braku godnych zaufania statystyk nie ma wyrazistych danych demograficznych o Romach. A zatem szacowana liczba Romów żyjących w Europie waha się w granicach 10–12 mln osób (z czego 7–9 mln w UE). Około 60 % z nich żyje w skrajnej nędzy i znajduje

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u z 13.9.2006 w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006), opinia EKES-u z 10.12.2003 w sprawie: „Imigracja, integracja a zatrudnienie”, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.3.2004), opinia EKES-u z 5.6.2000 w sprawie środków zwalczania dyskryminacji, sprawozdawca Sukhdev SHARMA (Dz.U. C 204 z 18.7.2000), opinia EKES-u z 10.12.2003 w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, sprawozdawca Sukhdev SHARMA (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

się poza nawiasem społeczeństwa<sup>(3)</sup>. Schemat i zakres wykluczenia są podobne we wszystkich państwach członkowskich, istnieją jednak różnice uzasadnione historycznie i socjopolitycznie.

Rozwój demograficzny Romów nie jest zgodny z trendem obserwowanym w przypadku większości społeczeństwa: jest rosnący — mimo wysokiej śmiertelności niemowląt i krótkiej przewidywanej długości życia — w dłuższej perspektywie udział Romów w społeczeństwie europejskim stanowi wielkie wyzwanie dla wszystkich dziedzin polityki społecznej i edukacyjnej. Jeżeli nie uda się znacznie poprawić poziomu edukacji szkolnej i kwalifikacji zawodowych Romów, w państwach członkowskich będzie rosła liczba źle wykształconych i słabo wykwalifikowanych osób hamujących rozwój gospodarczy i obciążających systemy opieki społecznej. Potrzeba więc strategii w zakresie polityki edukacji i zatrudnienia uwzględniających ich tradycje i społeczno-gospodarcze warunki życia Romów. Tylko przy pomocy ofert edukacyjnych, które spotkają się z przychylnym przyjęciem wśród Romów, a także przy pomocy odpowiedniego wykształcenia Romowie będą mogli wnieść aktywny wkład, jakiego się od nich słusznie oczekuje, w społeczeństwo, do którego należą.

2.2.1 **Romowie i ich język.** Język romski (romani) należy do języków indoeuropejskich i używany jest w licznych wariantach w różnych wspólnotach Romów w Europie. Istnieją dialekty/warianty języka romskiego, niemniej duża część wspólnego słownictwa rozumiana jest przez większość Romów w całej Europie. Romski stanowi nawet język ojczysty wielu wspólnot. Wyjątek stanowią kraje — jak np. Hiszpania — w których język ten częściowo wymarł, ponieważ był zabroniony. Uznanie znaczenia języka romskiego oraz jego kodyfikacja i nauczanie leżą w interesie spójności społecznej i mają najwyższe znaczenie zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz tej mniejszości. Poza Paryżem (Institut des langues et des civilisations orientales) także na Uniwersytecie w Bukareszcie na wydziale języków obcych oferuje się lektorat tego języka. Ponadto pracuje się nad lokalnym dialektem romskim na praskim Uniwersytecie Karola i powstała inicjatywa Uniwersytetu Eötvös w Budapeszcie dotycząca utworzenia kursu językowego w ramach europejskiej karty języków regionalnych i mniejszościowych. Prowadzi się także badania na Uniwersytecie w Manchesterze.

Wspólny język stwarza poczucie wspólnej tożsamości. Dlatego wsparcie dla języka Romów ma podstawowe znaczenie dla uznania społecznego i tożsamości kulturowej tego narodu.

<sup>(3)</sup> Oto niektóre z najważniejszych dokumentów poruszających tę kwestię. Na poniższych stronach zamieszczono liczne odniesienia i linki, jak również przykłady wzorcowych działań i tam gdzie to dostępne, innych wersji językowych.

„The Situation of Roma in an Enlarged Europe”, sprawozdanie Komisji Europejskiej, 2004).

([http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/roma/](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/roma/)).

„Avoiding the Dependency Trap”, UNDP, 2003.

(<http://roma.undp.sk/>).

„Final Report on the Human Rights Situation of Roma, Sinti and Travellers in Europe”, Rada Europy, 2006, Alvaro Gil Robles, wysoki komisarz ds. praw człowieka.

([http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/default_en.asp)).

„Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area”

([www.osce.org/odihr/](http://www.osce.org/odihr/)).

„Analysis of the Anti-Segregation Policies in the Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion”.

([www.romadecade.org](http://www.romadecade.org)).



Dlatego też Komitet postuluje utworzenie katedry języka romskiego (romani) i kultury romskiej im. Jeana Monneta.

### 2.3 Romowie jako element kultury europejskiej

Na przestrzeni stuleci Romowie wnieśli swój wkład w różnorodność europejskiej kultury, co można udokumentować na podstawie licznych przykładów, np. w muzyce czy sztukach pięknych. Rok 2008 jako Rok Dialogu Międzykulturowego stwarza dobre warunki, by owe powiązania pokazać i intensyfikować.

## 3. Romowie i dwie sfery ich życia

**3.1 Romowie — dyskryminacja przez całe życie.** Dyskryminacja społeczna i instytucjonalna, w tym antycyganizm objawia się obecnie niemal każdego dnia i często powtarzana jest w środkach masowego przekazu. To niedopuszczalne w świetle prawodawstwa unijnego. Romowie są obywatelami rozszerzonej Europy i zgodnie z ratyfikowanym traktatem, a zwłaszcza art. 13, cieszą się prawami. Jeżeli prawa te nie są zagwarantowane, stanowi to dyskryminację (w tym nawet instytucjonalną).

**3.1.1 Okres prenatalny i narodziny:** Zakorzeniona w społecznych systemach dyskryminacja powoduje, że dorastając, wiele ubogich, niedożywionych, niewykształconych dziewcząt romskich staje się niedożywionymi ubogimi matkami, rodzycami dzieci z niedowagą. W społecznościach mniejszościowych z reguły brak opieki przedporodowej, co powoduje niedożywienie zarówno matek jak i dzieci. Zakres opieki zdrowotnej w czasie porodu jest ograniczony; usługi położnych i pielęgniarek środowiskowych nie są powszechne a dostęp do szpitali uzależniony jest od możliwości transportowych i finansowych, w wyniku czego dzieci nie są rejestrowane i nie poddaje się ich szczepieniom we wczesnych latach życia. Aby osłabić te negatywne tendencje w zakresie zdrowia, nie wystarczy po prostu włączenie Romów do istniejących systemów opieki zdrowotnej. Należy niezwłocznie podjąć środki uwzględniające uwarunkowania kulturowe w zakresie podnoszenia świadomości zdrowotnej, planowania rodziny, ponownych szczepień na szeroką skalę i przesiewowych badań na gruźlicę obejmujących całe społeczeństwo. Działania te należy wspierać aktywnym zaangażowaniem (poprzez szkolenia) kobiet romskich i romskich mediatorów zdrowotnych za pośrednictwem mobilnych jednostek służby zdrowia, informacji dostępnych i zrozumiałych dla wspólnot romskich. Państwa członkowskie powinny zadbać o to, by wszystkie dzieci romskie figurowały w rejestrze urodzeń i posiadały metrykę urodzenia.

**3.1.2 Rozwój wczesnodziecięcy** ma zasadnicze znaczenie dla skutecznej integracji i powodzenia edukacji szkolnej, jako że pierwsze lata mają wpływ na całe życie. Z tego punktu widzenia programy mama-dziecko, grupy zabawowe wspierają matki, podobnie jak programy szkoleniowe dla rodziców, proponując również zintegrowane pod każdym względem podejście i uwzględniając potrzeby rodzin. Wprowadzony w Wielkiej Brytanii i coraz popularniejszy w wielu krajach unijnych program Sure Start stanowi dobry przykład integracji matek i małych dzieci, zapewniający również opiekę dzienną. Niemal we wszystkich krajach unijnych brakuje dobrych ośrodków

opieki dziennej, zgodnie z celami barcelońskimi, a często nie przyjmuje się romskich dzieci.

**3.1.3 Okres szkolny (6–14. rok życia).** Niska frekwencja szkolna wśród Romów. Brak rejestracji i niechęć rodziców do posyłania dzieci (zwłaszcza dziewcząt) do szkoły, segregacja i nauczanie poniżej standardów stanowią dodatkowe czynniki wymieniane w wielu sprawozdaniach (\*). Instrumenty stosowane do poprawy frekwencji w szkołach i przewycięzenia segregacji są konieczne potrzebne do przełamania cyklu powtarzającego się z pokolenia na pokolenie niewykształconych Romów. Wprowadzony w niektórych krajach warunkowo wypłacany dodatek na dzieci stanowi potencjalną zachętę do lepszego uczęszczania do szkoły a wymogi powinny zostać uzupełnione o konieczność zaświadczenia, że dziecko zostało zarejestrowane i posiada metrykę urodzenia. Można spodziewać się, że dzieci będą uczęszczać do szkoły, jeśli powiedzie się ich integracja i zostaną im zapewnione wszelkie usługi i metody kształcenia spełniające wymagania (dotyczące języka, opóźnień itp.) Należy ponownie wprowadzić darmowe posiłki (przyznawane na podstawie kryterium dochodu) i podręczniki szkolne dla uczniów szkół podstawowych. Jeżeli kształcenie ma pozostawać priorytetem w długiej perspektywie, rządy powinny rozważyć te opcje.

Segregacja w zakresie edukacji jest przede wszystkim skutkiem segregacji geograficznej osiedli romskich i ludności większościowej. Ponadto można zaobserwować zjawisko polegające na częstym zabieraniu dzieci przez obywateli nieromskiego pochodzenia ze szkół, w których procentowy udział dzieci romskich w klasie staje się zbyt wysoki, co przyczynia się do powstawania segregacyjnych szkół czy klas dla dzieci romskich. Z różnych powodów szkoły te nie mają odpowiedniego poziomu, co z kolei skutkuje umieszczaniem w pełni zdolnych dzieci romskich w szkołach specjalnych i z reguły także odebraniem im możliwości dalszego kształcenia.

Szczególny problem stanowi kierowanie dzieci romskich do szkół specjalnych dla dzieci opóźnionych umysłowo. Dzieje się to najczęściej z powodu dyskryminujących testów wstępnych, lecz także pod wpływem złych bodźców (bezpłatny transport lub wyżywienie). Praktyka nieuzasadnionego kierowania do szkół specjalnych stanowi drastyczne naruszenie praw podstawowych i należy ją ukroić przy pomocy wszelkich środków prawnych i administracyjnych.

Nie można w tym kontekście zapominać, że jednym z powodów nieuczęszczania do szkoły jest ubóstwo, ponieważ rodzice nie są w stanie lub nie chcą ponosić kosztów związanych z edukacją bądź zatrudniają swoje dzieci albo w celu przyczynienia się do utrzymania rodziny, albo do opieki nad młodszym rodzeństwem. Praktyka ta dotyczy przede wszystkim dziewcząt.

(\* ) 40 % dzieci romskich nie chodzi do szkoły (0,5 % w przypadku dzieci ludności większościowej). Ponadto 38 % dzieci romskich przeżywa naukę (4 % w przypadku większości). Dziewczęta są w jeszcze gorszej sytuacji, tylko co trzecia kończy szkołę podstawową (19 na 20 w przypadku dziewcząt należących do większości). Jedyne 8 % dzieci romskich kończy szkołę średnią (64 % w przypadku większości) a poniżej 0,5 % podejmuje studia wyższe (brak danych dotyczących ukończenia studiów). Źródło: UNDP.

### 3.1.4 Życie dorosłe

3.1.4.1 **Sytuacja mieszkaniowa** charakteryzuje się trwałą segregacją oraz złymi warunkami życiowymi. Mieszkańcy źle wyposażonych, czy też będących w złym stanie osiedli, bez elektryczności, gazu i wody, w których brakuje dostatecznych warunków higienicznych i w których otoczenie jest zanieczyszczone, nie mają praw własności i nie mogą podać stałego adresu, gdy ubiegają się o świadczenia społeczne lub pracę, czy też chcą skorzystać ze świadczeń w zakresie edukacji, zatrudnienia czy opieki zdrowotnej. Wiele tych kwestii wynika z dyskryminacji społecznej i antycyganizmu. Warto zaznaczyć, że ich wędrowność jest raczej skutkiem niż przyczyną wykluczenia. Nawet mimo tego, że przytłaczająca większość prowadzi obecnie osiadły tryb życia, ciągle jeszcze często przytacza się ich wędrowność jako samodzielnie wybrany sposób życia, aby wyjaśnić ich wykluczenie.

3.1.4.2 **Wykształcenie** stanowi jedną z najbardziej podstawowych inwestycji w przyszłość, a wysoki stopień analfabetyzmu i niski ogólny poziom wykształcenia prowokują do mrocznych prognoz na przyszłość. Państwa członkowskie powinny zadbać o to, by w systemach edukacji nie było dyskryminacji Romów, a ponadto by znalazły się w nich skierowane do dorosłych programy nauki pisania, liczenia i uczenia się przez całe życie.

Romom jest bardzo trudno zdobyć wyższe wykształcenie lub dobre wykształcenie zawodowe. Obok wysiłków na rzecz włączania Romów do regularnego systemu kształcenia i edukacji państwa członkowskie powinny wykorzystywać także modele służące uznawaniu umiejętności uzyskiwanych nieformalnie i podchodzić bardziej elastycznie do uznawania kwalifikacji zdobytych poza krajem.

Wprowadzona przez Komisję integracyjna polityka kształcenia językowego, ukierunkowana między innymi na naukę języków mniejszościowych, powinna być stosowana także na korzyść Romów.

3.1.4.3 **Integracja gospodarcza** wymaga od członków mniejszości przezwyciężenia szeregu przeszkód, które często wzajemnie się wzmacniają<sup>(5)</sup>. Osoby te są w gorszej sytuacji także ze względu na brak wykształcenia, niedostateczne wykształcenie ogólne lub zawodowe bądź brak kwalifikacji, czy też możliwości ich uznania, a nastroje antycygańskie dodatkowo powodują spiętrzenie przeszkód. Dziesiątki udokumentowanych przypadków świadczą o tym, że bezrobocie wśród Romów często wynika z dyskryminacji rasowej. Członkowie wspólnot mniejszościowych nie mają praktycznie dostępu do środków kształcenia ustawicznego.

Romowie z reguły są bardzo przedsiębiorczy w myśleniu i działaniu; można zatem znaleźć środki i metody na to, aby wydobyć ich z szarej strefy gospodarki i umożliwić im normalną działalność

<sup>(5)</sup> Grupa ekspertów wysokiego szczebla do spraw integracji społecznej mniejszości etnicznych i ich pełnego uczestnictwa w rynku pracy w grudniu 2007 r. przedstawiła raport „Ethnic Minorities in the Labour Market” (mniejszości etniczne na rynku pracy). Wymienia się w nim najważniejsze przeszkody w dostępie do rynku pracy. ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/hlg/etmin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/hlg/etmin_en.pdf)).

ność gospodarczą, na przykład dzięki mikrokredytom lub mechanizmom wspierającym młode firmy, pomagającym przezwyciężyć przeszkody i sprostać wyzwaniom.

Dochody wielu gospodarstw domowych Romów w dużym stopniu uzależnione są od świadczeń społecznych i innych świadczeń za strony państwa (np. emerytur czy zasiłków rodzinnych), podczas gdy ich udział w gospodarce formalnej jest stosunkowo ograniczony. Tym samym udział Romów w systemach ochrony socjalnej staje się asymetryczny (tzn. jako grupa otrzymują więcej niż płać). Ta asymetria jest istotną przyczyną napięć społecznych, uprzedzeń i ostatecznie wykluczenia.

Zgodnie z zasadą „wspierania starań” można by udostępnić dodatkowe środki, aby zapewnić zachęty dla oficjalnej działalności zarobkowej. W przeciwnym wypadku dalej istnieć będzie główne systemowe źródło wykluczenia na tle rasowym. Programy pomocy społecznej związane z zatrudnieniem można by wdrażać w partnerstwie z organizacjami sektora publicznego i prywatnego.

Dyskryminacja w miejscu pracy i podczas procesu rekrutacji jest dobrze udokumentowana i należy wdrożyć środki prawne by ukrócić te praktyki. Niemniej aby dokonać całkowitej przemiany kulturowej, należy udostępnić Romom odpowiednie szkolenia zawodowe, tak by umożliwić im wyjście z grupy robotników niewykwalifikowanych lub o niskich kwalifikacjach.

3.1.4.4 **Opieka zdrowotna:** Niski poziom życia (niskie dochody) i złe warunki (brud, brak warunków higienicznych, brak czystej wody) pociągają za sobą wysokie zagrożenie dla zdrowia. Dostęp do opieki zdrowotnej w osiedlach romskich jest ograniczony, w szczególności dlatego, że większość osób po urodzeniu nie została zameldowana i przez to nie obejmuje ich system opieki zdrowotnej. Jeśli do placówki publicznej przychodzi się bardzo często na wydzielony oddział, mamy do czynienia z dyskryminacją. Dostęp do usług dobrej jakości jest podstawowym prawem wszystkich obywateli Europy.

3.1.4.5 **Kobiety romskie** mają z reguły niższy status w hierarchii rodzinnej, słabe wykształcenie (lub też w ogóle go nie mają) i odpowiednio niewielkie szanse zawodowe. Często w młodym wieku wydawane są za mąż i zachodzą wielokrotnie w ciążę. Nie należy także lekceważyć częstej przemocy domowej, która bardzo często nie jest zgłaszana. Do tego dochodzą dziś, co jest szczególnie zatrważające, prostytutka i handel ludźmi.

Niemniej należy przyznać, że choć nie zawsze jest to widoczne na zewnątrz, romskie kobiety są także siłą napędową przemian w swoich społecznościach, zwłaszcza w zakresie budowy potencjału i przemian kulturowych, jak np. podkreślanie znaczenia kształcenia dzieci, a zwłaszcza dziewcząt. Integracja i zaangażowanie matek w działalność stowarzyszeń rodziców uczniów mają bardzo pozytywny wpływ na naukę szkolną dzieci.

3.1.4.6 **Dyskryminacja społeczna i nastroje antycygańskie** w formie stereotypów i uprzedzeń wobec mniejszości, w szczególności Romów, jest głęboko zakorzeniona i świadczy o ponadpokoleniowych lukach w wiedzy i różnicach kulturowych. Stereotypowe przeświadczenie, że społeczności te posiadają niższą wartość dla społeczeństwa, jest szeroko rozpowszechnione, co tylko prowadzi do dalszej izolacji, biedy, przemocy i wreszcie wykluczania.

## 3.2 Romowie — sfera integracji

3.2.1 Integracja nie ma charakteru jednokierunkowego, lecz jest procesem przebiegającym w dwóch kierunkach i wymaga starań zarówno ze strony mniejszości, jak i ze strony większości. Wielu Romów ma duże obiekcje dotyczące działań integracyjnych ze strachu, że poprzez integrację utracą swoje zasady, tradycje i tożsamość. Jednocześnie dyskryminacja trwająca od pokoleń utrudnia osobom, które nie są Romami, pozbycie się uprzedzeń i akceptację kultury Romów.

3.2.2 Z drugiej strony 40 % Romów nie żyje w ubóstwie, lecz w dobrobycie (choć niekiedy w skromnym stopniu). Być może nie jest to grupa najbardziej widoczna, lecz stanowi dowód na to, że Romowie są zasadniczo zdolni do integracji ze społeczeństwem, w którym mogą żyć bez odrzucania swojej tożsamości.

3.2.3 W ramach dokonywania postępów powstał szereg dokumentów organizacji Romów, których celem jest zwiększenie widoczności, aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie oraz podnoszenie świadomości<sup>(6)</sup>. Można jednak czynić jeszcze więcej poprzez inwestowanie w społeczność, wymagając przy tym w zamian zaangażowania i odpowiedzialności. Systemy mikrokredytów, tradycyjnie stosowane w rozwijaniu przedsiębiorczości, mogłyby zostać wykorzystane jako dźwignie finansowe wspierające infrastrukturę i systemy kształcenia. Finansowanie mogłoby być przyznawane w formie niewielkich kwot w zamian za wypełnianie określonych obowiązków, np. wysyłania dzieci do szkół bądź regularnych wizyt u lekarza<sup>(7)</sup>.

3.2.4 Równoprawny udział mniejszości w społeczeństwie zakłada efektywne, długotrwałe i proporcjonalne środki. Powinny one być ukierunkowane na cel, jednak bez wykluczania innych grup. Wymagają woli ze strony polityków, świata biznesu i społeczeństwa do jednoczesnego stosowania zasady niedyskryminacji, efektywnego wspierania równości szans i zarządzania różnorodnością. Można wykorzystać europejskie fundusze strukturalne do wspierania tych programów.

<sup>(6)</sup> Na przykład: <http://www.soros.org/initiatives/roma>, [http://www.romeurope.org/?page\\_id=14](http://www.romeurope.org/?page_id=14), <http://www.romnews.com/community/index.php>, <http://www.enar-eu.org/>, [http://www.unionromani.org/union\\_in.htm](http://www.unionromani.org/union_in.htm), <http://www.romanicriss.org/>, <http://www.erionet.org/>, <http://www.grtleeds.co.uk/index.html>, <http://www.etudestsiganes.asso.fr/>, <http://www.fnasat.asso.fr/>, <http://romove.radio.cz/en/>, <http://www.spolu.nl/index.html>.

<sup>(7)</sup> Nagroda Nobla dla Muhammada Yunusa w 2006 r. Model Grameen Bank z Bangladeszu mógłby zostać zastosowany w odniesieniu do społeczności Romów.

Należy podjąć wszelkie starania w kierunku zniesienia uprzedzeń i przesądów istniejących po obu stronach, nie tylko podejmując konieczne kroki pragmatyczne, ale także poprzez opracowywanie wspólnych strategii na przyszłość z pomocą wiodących osobowości i mediatorów po obu stronach. Szczególna rola przypada tutaj przedstawicielom wspólnot romskich.

## 4. Romowie a Europa

### 4.1 Komisja Europejska

4.1.1 Komisja od dawna podejmuje starania, aby przyczynić się do rozwiązania problemu integracji. Dzięki utworzeniu przed kilku laty grupy ds. Romów skupiającej członków różnych służb poprawiono przepływ informacji między służbami Komisji i osiągnięto pewien stopień koordynacji pomiędzy licznymi obszarami działania.

4.1.2 Ustanowiona w styczniu 2006 r. przez Komisję grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. integracji mniejszości etnicznych złożyła w grudniu 2007 r.<sup>(8)</sup> krytyczny raport zawierający zalecenia „działań służących poprawie sytuacji Romów w zakresie edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej oraz zapewnienia przestrzeni mieszkalnej”. Grupa ekspertów podkreśliła w swoim raporcie, że tylko odpowiedni zestaw działań politycznych powiązanych z pragmatycznym podejściem może zapewnić trwale rozwiązania.

4.1.3 Także **Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej** zajmuje się szczegółowo tym problemem<sup>(9)</sup>. W tym kontekście należy również wspomnieć o szeroko zakrojonych badaniach, obszernych raportach i działaniach podejmowanych przez jej poprzednika, tj. **Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii**.

### 4.2 Parlament Europejski

4.2.1 Parlament Europejski już od dawna z naciskiem i ponad grupami politycznymi zajmuje się sprawami mniejszości, integracją Romów i zwalczaniem ich dyskryminacji. Przyjęto już liczne sprawozdania i rezolucje w tej sprawie, ostatnio w dniu 31 stycznia 2008 r.<sup>(10)</sup>

<sup>(8)</sup> „Mimo wielu programów i inicjatyw ukierunkowanych na Romów przemiany następują powoli, a wyniki wypadły gorzej, niż oczekiwano, w szczególności z powodu problemów strukturalnych. Należy podkreślić, że wprowadzie ogólne uwzględnienie aspektu równouprawnienia powinno stanowić strategiczny cel UE i państw członkowskich, lecz mimo to konieczne są specyficzne działania ukierunkowane na cel integracji Romów”. Zob. przypis 6.

<sup>(9)</sup> „Roma and Travellers in Public Education”, EUMC/FRA, 2006. ([http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ROMA/roma\\_report.pdf](http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ROMA/roma_report.pdf)).

<sup>(10)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie europejskiej strategii wobec Romów, pkt 6: „wzywa Komisję do opracowania europejskiej strategii ramowej w sprawie integracji Romów, mającej na celu zapewnienie spójności polityki na szczeblu UE w odniesieniu do integracji społecznej Romów, a także wzywa Komisję Europejską do przygotowania kompleksowego wspólnotowego planu działań na rzecz integracji Romów, mającego za zadanie zapewnienie wsparcia finansowego dla realizacji celów europejskiej strategii ramowej w sprawie integracji Romów”. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//PL>).

#### 4.3 Rada

4.3.1 Ostatnio Rada Europejska zajmowała się tym zagadnieniem 14 grudnia 2007 r. w ramach problematyki Europejskiego Roku Równych Szans<sup>(11)</sup>.

#### 4.4 Rada Europy i OBWE

Obie organizacje przyczyniały się już w różnych dziedzinach do poprawy sytuacji i kontynuują swoje prace przy pomocy działań ukierunkowanych specjalnie na Romów. Szczególne znaczenie dla ochrony mniejszości (a tym samym także Romów) ma Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy oraz Europejska karta języków regionalnych i mniejszościowych. Kampania Dosta! także stanowi doskonały pozytywny przykład inicjatywy służącej podnoszeniu świadomości większości społeczeństwa co do uprzedzeń i negatywnych stereotypów.

4.5 **Europejski Trybunał Praw Człowieka** w szeregu przełomowych decyzji stworzył istotne elementy podstaw wdrażania praw Romów<sup>(12)</sup>.

4.6 **Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ)** od lat zajmuje się wspieraniem integracji Romów (zwłaszcza w ramach UNDP, UNICEF-u i UNESCO).

#### 4.7 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie

4.7.1 Open Society Institute (OSI) przy wsparciu Banku Światowego jest inicjatorem „Dekady integracji Romów 2005–2015”<sup>(13)</sup>.

4.7.2 Niedawno utworzona **EU Roma Policy Coalition** (Koalicja na rzecz Polityki UE wobec Romów) (ERPC)<sup>(14)</sup> realizuje zasadę integracji przez udział i zamierza wspierać udział Romów we wszystkich istotnych procesach.

<sup>(11)</sup> Konkluzje prezydencji, pkt 50. „W związku z powyższym Rada Europejska, świadoma bardzo specyficznej sytuacji Romów w całej Unii, zachęca państwa członkowskie i Unię, aby uczyniły wszystko, co w ich mocy, by poprawić integrację tej ludności. W tym celu zwraca się do Komisji o przeanalizowanie istniejących polityk i instrumentów i przedstawienie Radzie do końca czerwca 2008 roku sprawozdania z osiągniętych postępów”.  
([http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=432&lang=fr&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=fr&mode=g)).

<sup>(12)</sup> <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=7828574&skin=hudoc-en&action=request>.

<sup>(13)</sup> Koncepcja „Dekady integracji Romów 2005–2015” została przyjęta w czerwcu 2003 r. na konferencji „Roma in an expanding Europe – Challenges for the Future” przy aktywnym udziale Komisji. Kraje biorące udział (Czechy, Słowacja, Węgry, Chorwacja, Rumunia, Bułgaria, Serbia, Macedonia, Czarnogóra) przyjęły plany działań z propozycjami osiągnięcia priorytetowych celów w zakresie edukacji, zatrudnienia, ochrony zdrowia i mieszkalnictwa. Na konferencji powstał także fundusz na rzecz edukacji Romów.  
(<http://www.romadecade.org/>, <http://romaeducationfund.hu/>).

<sup>(14)</sup> Członkowie: Amnesty International (AI), European Roma Rights Center (ERRC), European Roma Information Office (ERIO), European Network against Racism (ENAR), Open Society Institute (OSI), Spółu International Foundation (SPOLU), Minority Rights Group International (MRGI), European Roma Grassroots Organisation (ERGO).  
(<http://www.romadecade.org/portal/downloads/News/Towards%20an%20EU%20Roma%20Policy%20ERPC%20-%20Final.pdf>).

4.7.3 **Europejskie Forum Romów i Koczowników (ERTF)**<sup>(15)</sup> zasługuje na szczególną wzmiankę: powstało z inicjatywy fińskiej prezydent Tarji HALONEN i dzięki umowie partnerskiej z Radą Europy posiada tutaj uprzywilejowany status z możliwością aktywnego udziału w jej pracach.

4.7.4 Także **partnerzy społeczni** mają ważną funkcję w tej dziedzinie, ponieważ spośród priorytetowych obszarów integracji Romów do zakresu ich działalności w szczególności należy zatrudnienie. Doświadczenia ETUC oraz krajowych związków zawodowych, a także europejskich i krajowych organizacji pracodawców mogą stanowić istotne elementy rozpoczętego procesu.

### 5. Wnioski

5.1 Stwierdzenie, że wyniki wszystkich dotychczasowych starań w zakresie integracji Romów i obrony ich praw nie są zadowalające, przewija się we wszystkich rezultatach prac.

5.2 Konieczne działania leżą w granicach kompetencji zarówno UE, jak i państw członkowskich. Na mocy art. 13 traktatu amsterdamskiego w 2000 r. przyjęto dyrektywę dotyczące zakazu dyskryminacji, które zapewniają ważny bodziec oraz ramy instytucjonalne dla zajęcia się kwestią dyskryminacji Romów. Komisja powinna zbadać, jak można poszerzyć prawodawstwo wspólnotowe tak, by zająć się sytuacją Romów, na przykład poprzez przyjęcie dyrektywy w sprawie desegregacji. Ponadto integracja Romów powinna być jednym z priorytetów w wykorzystaniu funduszy strukturalnych.

5.3 W obszarach, w których kwestie dotyczące Romów leżą w kompetencji państw członkowskich, możliwe do zastosowania i skuteczne podejście znaleziono w latach 90. ubiegłego wieku, a jest to **otwarta metoda koordynacji (OMK)**<sup>(16)</sup>. Komitet proponuje zatem, by oprzeć się na tej metodzie i poszerzyć ją na kwestie mniejszości, a zwłaszcza integrację Romów. Jako pierwszy krok proponuje, by sytuacja Romów została uwzględniona w różnych istniejących procesach otwartej metody koordynacji (w szczególności dotyczących zatrudnienia, integracji społecznej i edukacji). Państwa członkowskie mogą wspólnie korzystać z otwartej metody koordynacji oraz jej narzędzi, aby mieć dostęp do wzorców najlepszych praktyk oraz jednocześnie analizować wzorce światowe i oddolne projekty lokalne. Aby projekty te zakończyły się sukcesem i były zrównoważone, muszą być międzysektorowe i obejmować tworzenie planów działania przy udziale wszystkich zainteresowanych stron, zwłaszcza organizacji Romów. Plany te muszą uwzględniać zobowiązania, działania, ocenę, mechanizmy przekazywania informacji zwrotnych i rozpowszechniania, wspierane za

<sup>(15)</sup> Europejskie Forum Romów i Koczowników.  
(<http://www.ertf.org/en/index.html>).

<sup>(16)</sup> Na szczycie w Lizbonie Rada Europejska zastosowała otwartą metodę koordynacji w procesie lizbońskim w dziedzinach takich, jak zatrudnienie, ochrona socjalna, wychowanie dzieci i edukacja, polityka dotycząca przedsiębiorstw, polityka dotycząca innowacji i badań oraz strukturalne reformy gospodarcze. Rada Europejska z Göteborga poszerzyła jej zakres, by uwzględnić także kwestie imigracji i azylu. Później metoda ta została poszerzona na kwestie dotyczące młodzieży. W swym komunikacie dotyczącym Europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata (COM(2007) 242 wersja ostateczna) Komisja Europejska zaproponowała zastosowanie otwartej metody koordynacji w dziedzinie kultury, a przy tym wyraźnie stwierdziła, że Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów powinny uczestniczyć w tym procesie.

pomocą odpowiedniego finansowania, także z funduszy strukturalnych. Komitet jest przekonany, że OMK nadaje się doskonale do ukierunkowanego rozwiązania wielu emocjonalnie nacechowanych problemów prawnych, społecznych, a także wynikających z tradycji, dotyczących mniejszości, a w szczególności właśnie Romów.

5.4 Miarą powodzenia działań będzie fakt, czy uda się stworzyć funkcjonującą sieć współpracy **wszystkich** podmiotów. Komitet już niejednokrotnie dowiódł swojej wartości dodanej jako pomostu do zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego <sup>(17)</sup> i jest także gotów wnieść wkład w rozwiązanie problemu integracji mniejszości, w szczególności Romów, poprzez zinstytucjonalizowaną i dzięki temu trwałą współpracę.

5.5 Planowana przez Komisję na wrzesień konferencja wysokiego szczebla w sprawie integracji Romów mogłaby zapewnić odpowiednie ramy do publicznej debaty na temat opracowanych przez Komisję wniosków dotyczących poprawy skuteczności polityki UE i polityki krajowej oraz podjęcia pierwszych konkretnych działań we wspomnianym już procesie.

Przy okazji Komitet mógłby przedstawić planowane przez siebie konkretne środki jako dalsze działania wynikające z niniejszej opinii. Należałoby także zastanowić się nad formami współpracy z mediami, które realizują długofalowe cele i nie ograniczają się tylko do relacjonowania aktualnych wydarzeń.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

## 6. Uwagi końcowe

6.1 Komitet rozpoczął swoje działania najpierw w związku z „Rokiem Równych Szans”, a następnie w porozumieniu z Komisją umieścił je w kontekście „Roku Dialogu Międzykulturowego”.

Kultura, w rozumieniu Komitetu będąca procesem obejmującym wszystkie dziedziny życia, uznaniem wspólnych wartości, wspólnego sposobu życia, jest nieodzownym czynnikiem porozumienia w staraniach o lepszą integrację na wszystkich obszarach, ponieważ łączy racjonalność i emocjonalność, i tym samym oferuje całościowe podejście do problemów, z którymi trzeba się uporać. Ten społeczny wymiar kultury sprawia, że dialog międzykulturowy jest narzędziem pokoju i stabilności zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W odniesieniu do mniejszości, a w szczególności właśnie Romów, oznacza to, że dialog międzykulturowy jest najlepszym środkiem do stopniowej likwidacji narosłych przez stulecia stereotypów wynikających z nieufności, uprzedzeń, niezrozumienia, aby wspólnie i w atmosferze wzajemnego szacunku znaleźć formę integracji możliwą do zaakceptowania przez obie strony, popartą solidnymi ramami prawnymi.

6.2 Komitet wyraża nadzieję, że jeszcze w Roku Dialogu Międzykulturowego podjęte zostaną pierwsze konkretne kroki wdrażające jego propozycje, po których powinny nastąpić dalsze działania realizowane w 2009 r., tj. w Europejskim Roku Kreatywności i Innowacji, a także w 2010 r., Europejskim Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(17)</sup> Zob. prace Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemśle (CCMI), grupy lizbońskiej, grupy łącznikowej między EKES-em a organizacjami i sieciami europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Elementy struktury, organizacji i funkcjonowania platformy na rzecz większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w promowanie na szczeblu wspólnotowym polityki integracji obywateli państw trzecich”**

(2009/C 27/21)

Pismem z 24 lipca 2007 r. wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Margot Wallström i wiceprzewodniczący Franco Frattini, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwrócili się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie:

*Elementy struktury, organizacji i funkcjonowania platformy na rzecz większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w promowanie na szczeblu wspólnotowym polityki integracji obywateli państw trzecich.*

Sekcja Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 136 do 4 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Komisja Europejska, w osobie wiceprzewodniczących Franco Frattiniego i Margot Wallström, zwróciła się do EKES-u o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie „Elementy struktury, organizacji i funkcjonowania platformy na rzecz większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w promowanie na szczeblu wspólnotowym polityki integracji integrację obywateli państw trzecich”.

1.2 W ostatnim czasie EKES sporządził szereg opinii <sup>(1)</sup>, by podkreślić kluczowe znaczenie integracji dla europejskiej polityki imigracyjnej i azyłowej oraz aktywnie współpracował z Komisją, Parlamentem i Radą w celu promowania tychże strategii.

1.3 Komitet wspierał zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sporządzanie tych opinii, ponieważ jego zdaniem organizacje te są głównymi zainteresowanymi stronami polityki integracji. W 2002 r. EKES, wraz z Komisją Europejską, zaprosił partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego z państw członkowskich do udziału w ważnej konferencji <sup>(2)</sup>, która dała impuls do opracowania wspólnego podejścia do europejskiej polityki integracji; w podsumowaniu wyników konferencji zaproponowano sporządzenie wspólnotowego planu integracji i ustanowienie funduszu służącego finansowaniu nakreślonych celów.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u z 21 marca 2002 r. w sprawie: „Imigracja, integracja a rola społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

Opinia EKES-u z 10–11 grudnia 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

Opinia EKES-u z 13–14 września 2006 r. w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

<sup>(2)</sup> Konferencja na temat „Imigracja: rola społeczeństwa obywatelskiego w integracji”, Bruksela, 9-10 września 2002 r.

## 2. Europejskie ramy integracji obywateli państw trzecich

2.1 W swojej opinii w sprawie „Imigracja, integracja a rola społeczeństwa obywatelskiego” z 21 marca 2002 r. <sup>(3)</sup> EKES podkreślił potrzebę opracowania jasnych i skutecznych strategii integracyjnych jako części programu ramowego UE. Pomimo iż opracowywanie wspólnych ram integracji imigrantów napotykało na przeszkody, po ratyfikowaniu traktatu lizbońskiego Unia Europejska (UE) będzie dysponowała lepszymi instrumentami politycznymi i prawnymi, niezbędnymi do ich wdrożenia.

2.2 W programie haskim <sup>(4)</sup>, który miał na celu wzmocnienie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, uznano, że integracja obywateli państw trzecich stanowi kluczową strategię polityczną służącą umocnieniu wolności w UE w latach 2005-2009 <sup>(5)</sup>.

2.3 Rada Europejska podkreśliła potrzebę zwiększenia koordynacji między krajowymi strategiami integracji a inicjatywami UE; cel ten realizowany jest za pośrednictwem wspólnych podstawowych zasad, które tworzą wspólne ramy integracji imigrantów i zostały przyjęte przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 19 listopada 2004 r. <sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u z 21 marca 2002 r. w sprawie: „Imigracja, integracja a rola społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

<sup>(4)</sup> Rada Europejska, „Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej” (Dz.U. C 53 z 3.3.2005, s. 1).

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u z 15 grudnia 2005 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat — Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).

<sup>(6)</sup> Rada Unii Europejskiej, sesja nr 2618 Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Bruksela, 19 listopada 2004 r., 14615/04.

Komisja Europejska potwierdziła potrzebę koordynacji w swoim komunikacie zatytułowanym „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat” (<sup>7</sup>), w którym wspomniano o potrzebie ustanowienia w oparciu o wspólne podstawowe zasady europejskich ram integracji, stanowiących gwarancję poszanowania podstawowych praw i wartości UE oraz podtrzymujących zasadę niedyskryminacji.

2.4 Wspólne podstawowe zasady stanowią spójne podejście do europejskiej koncepcji integracji obywateli państw trzecich w oparciu o cel „zaangażowania obywatelskiego”, który, zgodnie z tym, co proponował Komitet (<sup>8</sup>), polega na „stopniowym zrównywaniu imigrantów z resztą społeczeństwa, pod względem praw i obowiązków, jak również w zakresie dostępu do towarów, usług i instrumentów udziału w życiu obywatelskim, na zasadach równości szans i równego traktowania”. Wspólne podstawowe zasady przedstawiają proces dwukierunkowy, ponieważ integracja zakłada dostosowanie i odpowiedzialność z obu stron: zarówno imigrantów, jak i społeczności przyjmującej.

2.5 W swoim komunikacie z 1 września 2005 r. w sprawie wspólnej agendy na rzecz integracji — Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej (<sup>9</sup>) Komisja Europejska przedstawiła praktyczne środki, których celem jest rzeczywiste wzmocnienie procesu wdrażania wspólnych podstawowych zasad zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu UE. Komisja uznała również potrzebę zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron w celu zapewnienia powodzenia integracji i urzeczywistnienia globalnego i spójnego podejścia wewnątrz UE.

2.6 W tym celu, wraz z siecią krajowych punktów kontaktowych, zaproponowano inicjatywy, takie jak utworzenie strony internetowej, wydawanie podręczników, roczne sprawozdania na temat imigracji i integracji oraz powołanie **Europejskiego Forum Integracji**.

2.7 W konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2007 r. stwierdzono, że: „Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje także wysiłki podjęte z myślą o polepszeniu ciągłej i pogłębionej współpracy na poziomie UE i pomiędzy państwami członkowskimi w obszarze integracji i dialogu międzykulturowego. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje w szczególności konkluzje Rady z 12 czerwca w sprawie wzmocnienia polityk integracyjnych w UE przez propagowanie koncepcji jedności w różnorodności. Podkreśla znaczenie kolejnych inicjatyw służących ułatwieniu wymiany doświadczeń państw członkowskich dotyczących polityk integracyjnych.” (<sup>10</sup>).

2.8 EKES podziela holistyczne podejście przedstawione ostatnio przez Radę Europejską, ponieważ integracja i dialog

międzykulturowy muszą być kluczowymi składnikami polityki imigracyjnej UE.

2.9 W konkluzjach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 12–13 czerwca 2007 r. uznano komplementarny i nierozzerwalny charakter związku między integracją a imigracją (<sup>11</sup>). Przyjmując zalecenia sformułowane na nieoficjalnym posiedzeniu ministrów ds. integracji, które odbyło się w Poczdamie w dniach 10–11 maja i w którym uczestniczył EKES, Rada podkreśliła potrzebę przeglądu na szczeblu politycznym zakresu nowych środków skierowanych na wzmocnienie europejskich ram integracji i strategii integracyjnych państw członkowskich.

2.10 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerzy społeczni mają szczególnie ważną rolę do odegrania w zapewnianiu spójności i skuteczności procesów społecznych w obszarze integracji imigrantów, jak również w określaniu i ocenianiu strategii politycznych w UE. W swojej opinii w sprawie „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego” z 13 września 2006 r. (<sup>12</sup>) EKES uznał, że czynna współpraca ze społeczeństwem obywatelskim oraz partnerami społecznymi ma kluczowe znaczenie dla propagowania europejskich strategii integracyjnych. EKES w szczególności podkreślił znaczenie roli, jaką odgrywają partnerzy społeczni, organizacje ochrony praw człowieka, organizacje imigrantów, stowarzyszenia sportowe i kulturalne, związki wyznaniowe, organizacje sąsiedzkie, towarzystwa edukacyjne, szkoły i uniwersytety, media itp. w procesie integracji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Komitet zwrócił również uwagę na potrzebę wspierania rozwoju, konsolidacji i uznania tych organizacji na szczeblu europejskim przy okazji dokonywania przeglądu unijnych ram integracji imigrantów.

2.11 Wdrożenie strategii i programów przyjmowania i integracji imigrantów powinno iść w parze z powszechnym uczestnictwem i bezpośrednim zaangażowaniem w organizacjach społecznych i stowarzyszeniach imigrantów. Podejście to zostało potwierdzone w trzecim rocznym sprawozdaniu na temat migracji i integracji, opublikowanym przez Komisję Europejską 11 września 2007 r. (<sup>13</sup>). W sprawozdaniu tym ponownie znalazła się inicjatywa zorganizowania **Europejskiego Forum Integracji**, w ramach którego zainteresowane strony działające na rzecz integracji w UE wymieniałyby doświadczenia i formułowały zalecenia (<sup>14</sup>).

2.12 Propagowanie strategii integracyjnych oraz wymiana doświadczeń otrzymują silne wsparcie dzięki przyjęciu solidnych i ambitnych ram finansowych. Europejski Fundusz na rzecz

(<sup>7</sup>) Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat — Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, COM(2005) 184 końcowy, Bruksela, 10 maja 2005 r.

(<sup>8</sup>) Opinia EKES-u z 21 marca 2002 r. w sprawie: „Imigracja, integracja a rola społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

(<sup>9</sup>) „Wspólna agenda na rzecz integracji — Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej”, COM(2005) 389 końcowy, Bruksela, 1 września 2005 r.

(<sup>10</sup>) [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/94932.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/94932.pdf), punkt 20.

(<sup>11</sup>) Rada Unii Europejskiej, sesja nr 2807 Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Bruksela, 12–13 czerwca 2007 r., 10267/07.

(<sup>12</sup>) Opinia EKES-u z 13-14 września 2006 r. w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

(<sup>13</sup>) Komunikat Komisji: „Trzecie roczne sprawozdanie na temat migracji i integracji”, COM(2007) 512 wersja ostateczna, Bruksela, 11 września 2007 r.

(<sup>14</sup>) Patrz komunikat COM(2007) 512 wersja ostateczna, punkt 3.1.

Integracji Obywateli Państw Trzecich<sup>(15)</sup>, stanowiący część programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi 2007–2013”, będzie pomagać w opracowywaniu krajowych strategii opartych na wspólnych podstawowych zasadach oraz w odnowieniu polityki UE w dziedzinie integracji imigrantów.

2.13 W traktacie reformującym przyjętym w Lizbonie 18 października 2007 r. (**traktat lizboński**) również przyznano, że opracowanie wspólnej polityki europejskiej w zakresie integracji imigrantów ma kluczowe znaczenie dla UE. Zgonie z tytułem V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Unia Europejska będzie po raz pierwszy dysponować podstawą prawną (art. 63a ust. 4 i nowy art. 79 ust. 4) do opracowywania wspólnych środków legislacyjnych oraz wspierania działań państw członkowskich w zakresie integracji obywateli państw trzecich<sup>(16)</sup>.

### 3. Wniosek EKES-u o ustanowienie Europejskiego Forum Integracji

3.1 EKES jest zdania, że należy poprawić spójność strategii politycznych UE, biorąc pod uwagę fakt, że wiele narzędzi zostało już wprowadzonych, w tym wspólna agenda na rzecz integracji, Europejski Fundusz Integracji, krajowe punkty kontaktowe, podręcznik na temat integracji, sprawozdania roczne na temat migracji i integracji, strona internetowa itp. Komitet jest zdania, że korzystne byłoby ożywienie debaty na temat otwartej metody koordynacji. Komisja Europejska powinna zaproponować Radzie, która odrzuciła ten projekt kilka lat temu, zastosowanie otwartej metody koordynacji w obszarze integracji.

3.2 Aby zwiększyć spójność tej polityki i jej instrumentów, należy ustanowić **platformę na rzecz uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego**. EKES przyjmuje zatem z zadowoleniem prośbę Komisji Europejskiej o sporządzenie opinii rozpoznawczej i czuje się wyróżniony inicjatywą Komisji w tym zakresie.

3.3 Mając na uwadze inne istniejące platformy (na rzecz pozostałych strategii politycznych UE) oraz różnorodność doświadczeń krajowych, Komitet proponuje, by platformę europejską nazwać **Europejskim Forum Integracji** (nazwa przyjęta przez Komisję Europejską<sup>(17)</sup>).

3.4 Komitet jest zdania, że Forum należy budować stopniowo. Pierwsze posiedzenie Forum powinno mieć miejsce jesienią 2008 r., aby sporządzić program prac i zakończyć tworzenie jego struktur.

### 3.5 Zadania Europejskiego Forum Integracji

3.5.1 W licznych opiniach<sup>(18)</sup> EKES stwierdzał potrzebę holistycznego podejścia do integracji, wymagającego zaangażowania ze strony wszystkich zainteresowanych stron, szczególnie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.5.2 W komunikacie dotyczącym wspólnej agendy na rzecz integracji<sup>(19)</sup> Komisja stwierdza, że głównym zadaniem Forum mogłyby być „konsultacje, wymiana wiedzy specjalistycznej oraz przygotowywanie zaleceń”.

3.5.3 Komitet zgadza się z tym stwierdzeniem i sądzi, że zadania te mogłyby być wypełniane poprzez sporządzanie sprawozdań (które mogą zawierać wytyczne) na temat strategii integracyjnych.

3.5.4 Komisja, Parlament i Rada mogłyby zasięgać opinii Forum w sprawach europejskich strategii integracyjnych.

3.5.5 Forum mogłoby sporządzać z własnej inicjatywy sprawozdania dla instytucji UE w celu polepszenia integracji obywateli państw trzecich.

3.5.6 Wymiana wiedzy technicznej oraz sprawdzonych rozwiązań powinny znaleźć się wśród głównych zadań Forum, we współpracy z siecią krajowych punktów kontaktowych.

3.5.7 Forum mogłoby uczestniczyć w konferencji na temat podręcznika o integracji oraz w posiedzeniach krajowych punktów kontaktowych.

3.5.8 Działalność Forum, sprawozdania i konkluzje będą publikowane na stronie internetowej EKES-u oraz na stronie Komisji poświęconej zagadnieniu integracji, co pozwoli obywatelom europejskim i obywatelom państw trzecich zaangażować się w ten proces (wirtualne forum).

### 3.6 Członkowie Forum

3.6.1 W skład Forum będzie wchodziło maksymalnie 100 członków, którzy będą spotykali się dwa razy do roku.

3.6.2 Komisja jest zdania, że „wartością dodaną, jaką miałyby ono zapewnić, będzie zgromadzenie szeregu zainteresowanych stron aktywnych w obszarze integracji na poziomie UE”, na przykład organizacji koordynowanych na szczeblu europejskim posiadających członków w wielu państwach członkowskich<sup>(20)</sup>. EKES podziela ten pogląd Komisji i jest zdania, że integracja na rynku pracy w warunkach równości stanowi priorytet i dlatego też tak ważne jest, by w Forum uczestniczyli również partnerzy społeczni.

<sup>(15)</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm).

<sup>(16)</sup> Art. 63a ust. 4: „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą ustanowić środki zachęcające i wspierające działania państw członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich”.

<sup>(17)</sup> COM(2005) 389 wersja ostateczna.

<sup>(18)</sup> Opinie EKES-u z 21 marca 2002 r. w sprawie: „Imigracja, integracja a rola społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.Ú. C 125 z 27.5.2002) oraz opinia z 13-14 września 2006 r. w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.Ú. C 318 z 23.12.2006).

<sup>(19)</sup> COM(2005) 389 wersja ostateczna.

<sup>(20)</sup> COM(2005) 389 wersja ostateczna.



3.6.3 Niezwykle ważne jest, by Forum w swoich działaniach stosowało podejście europejskie, opierając się na krajowych doświadczeniach i praktykach. Z tego względu EKES proponuje, by wśród członków Forum znaleźli się przedstawiciele organizacji funkcjonujących na szczeblu zarówno unijnym, jak i krajowym.

3.6.4 Jedna trzecia członków reprezentowałaby organizacje UE, działające w obszarze integracji imigrantów, włączając w to partnerów społecznych.

3.6.5 Pozostali uczestnicy będą pochodzić z organów doradczych państw członkowskich (przy czym każde państwo wysłałoby od jednego do czterech swoich przedstawicieli). Tym sposobem w Europejskim Forum reprezentowane byłyby również fora, platformy, rady i podobne instytucje z państw członkowskich, szczególnie wówczas, gdy zaangażowane są organizacje imigrantów. W tych państwach członkowskich, w których nie ma takich organizacji, w Forum mogłyby znaleźć się rady społeczno-gospodarcze (lub podobne instytucje).

3.6.6 EKES jest zdania, że należy zachęcać organizacje imigrantów, które w większości mają zasięg krajowy i nie tworzą sieci w Europie, do angażowania się w Europejskie Forum Integracji; fora, platformy, rady lub RSG w państwach członkowskich powinny w tym celu wyznaczyć delegatów z najbardziej reprezentatywnych organizacji imigrantów.

3.7 Przy wyznaczaniu uczestników organizacje te powinny pamiętać o zapewnieniu równej reprezentacji obu płci.

3.7.1 Forum mogłoby zapraszać na swoje posiedzenia obserwatorów i ekspertów, zwłaszcza agencje europejskie, przedstawicieli uczelni wyższych i badaczy, jak również europejskie sieci władz lokalnych.

3.7.2 By wspierać jak najszerszą reprezentację, Europejskie Forum Integracji powinno współpracować za pośrednictwem sieci z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim).

3.7.3 W posiedzeniach Forum uczestniczyć będzie EKES, zgodnie z warunkami zawartymi w punkcie 3.7. Do udziału w nim można by również zaprosić przedstawicieli Komisji, Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Regionów.

### 3.8 Zaangażowanie EKES-u

3.8.1 Komitet będzie aktywnie angażował się w działalność Forum i w tym celu powoła w ramach sekcji SOC stałą piętnastoosobową grupę analityczną ds. integracji. Za pośrednictwem tej grupy Forum będzie współpracowało z EKES-em przy sporządzaniu opinii.

3.8.2 Członkowie stałej grupy analitycznej będą uczestniczyć w posiedzeniach plenarnych Forum.

3.8.3 Mając na uwadze nową podstawę prawną w traktacie lizbońskim, Komitet będzie sporządzał kolejne opinie zawierające propozycje i zalecenia polityczne, aby zachęcać państwa członkowskie do podejmowania działań w obszarze integracji.

### 3.9 Struktura Forum

3.9.1 EKES proponuje, aby Forum przyjęło bardzo prostą strukturę:

- Przewodniczący powoływany przez EKES po uzgodnieniu z Komisją.
- Trzech wiceprzewodniczących mianowanych przez Forum.
- Przewodniczący i trzech wiceprzewodniczący utworzą Prezydium Forum, które będzie się spotykało co najmniej cztery razy w roku.
- Niewielki sekretariat, składający się z dwóch pracowników EKES-u.
- Posiedzenia Forum będą miały miejsce w budynkach EKES-u, gdzie będzie mieścić się jego siedziba.
- Posiedzenia plenarne Forum będą odbywać się dwa razy w roku, po zwołaniu ich przez przewodniczącego.
- Dla celów sporządzania sprawozdań można by ustanowić małe grupy analityczne.

### 3.10 Program pracy Forum

3.10.1 Wspólne podstawowe zasady wyznaczają plan działań Forum, a tym samym jego program pracy.

3.10.2 Program pracy zostanie przygotowany przez Prezydium Forum, przy uwzględnieniu programów instytucji UE i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.10.3 Forum mogłoby oceniać cele i programy Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji, jak również pozostałe instrumenty przewidziane w europejskiej polityce integracji.

### 3.11 Regulamin

3.11.1 EKES proponuje, by Komisja Europejska na wniosek Komitetu zatwierdziła Regulamin Forum.

3.11.2 EKES proponuje, by Komisja Europejska na wniosek Komitetu powołała członków Forum.

### 3.12 Ramy finansowe

3.12.1 Forum będzie finansowane ze środków asygnowanych przez instytucje UE.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej

(2009/C 27/22)

Nowy program działania UE w dziedzinie społecznej.

Dnia 25 października 2007 r. przyszła prezydencja francuska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Jan OLSSON.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 2 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

W momencie przyjmowania tej opinii, w świetle głosowania nad traktatem lizbońskim 12 czerwca, status oraz przyszłość tego traktatu pozostają do wyjaśnienia. W opinii zawarte są obszernie odniesienia do traktatu lizbońskiego oraz jego wymiaru społecznego i potencjału w obszarze polityki społecznej. Komitet uważa, że argumenty przemawiające za nowym, ambitnym i opartym na uczestnictwie programem działania UE w dziedzinie społecznej nie tracą na znaczeniu i są tym bardziej potrzebne.

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Nowy program działania UE w dziedzinie społecznej jest potrzebny, aby rozwój społeczny UE dotrzymywał kroku zmianom zachodzącym w gospodarce i na rynku. Jest to wskazane w kontekście nowego Traktatu z Lizbony, który wprowadza nowe możliwości, obowiązki i cele, aby ponownie rozpocząć proces budowania „Europy społecznej”, która byłaby w większym stopniu oparta na uczestnictwie i bardziej dynamiczna. Nowy program działania UE w dziedzinie społecznej powinien promować w sposób konkretny i praktyczny cele i dążenia polityki społecznej UE wykraczające daleko poza rok 2010 oraz stanowić wszechstronny plan działań politycznych.

1.2 Dialog społeczny pozostaje jednym z głównych filarów i powinien zostać wzmocniony. W ramach programu działań powinno nastąpić ponowne nawiązanie kontaktu z obywatelami i ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, co umożliwi stosowanie „oddolnych” procedur w zakresie uczestnictwa, w tym dialogu obywatelskiego, a tym samym interakcję z inicjatywami UE.

1.3 Program ten powinien szczególnie odnosić się do takich obszarów polityki jak jakość życia, podstawowe prawa socjalne, nadawanie uprawnień obywatelom, solidarność społeczna, wysoka jakość zatrudnienia i pracy, społeczna przedsiębiorczość, zarządzanie zmianami, promowanie podstawowych standardów społecznych w stosunkach zewnętrznych UE, zwłaszcza w dziedzinie handlu. Należy wykorzystać wszystkie dostępne narzędzia i instrumenty. Zachowując metodę wspólnotową, należy jednak połączyć ją z innymi „nowymi metodami”. Środki finansowe dostępne w obecnym budżecie można skierować na wsparcie programu. Reforma budżetowa po 2013 r. musi koncentrować się na spójności społecznej.

### 2. Kontekst i wprowadzenie

2.1 Przyszła prezydencja francuska przekazała Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu pomysł nowego programu działania w dziedzinie społecznej.

2.2 Francuski wniosek może zostać uznany za nawiązanie do wcześniejszej opinii w sprawie realiów współczesnego społeczeństwa europejskiego, w której Komitet zaproponował, żeby w celu stworzenia podstawy nowego konsensu w sprawie wyzwań społecznych stojących przed Europą opracować wstępnie nowy „program działania w dziedzinie społecznej”, biorący pod uwagę zarówno realia gospodarcze, jak i oczekiwania społeczne <sup>(1)</sup>.

2.3 W opinii tej Komitet odniósł się do programu działania UE w dziedzinie społecznej z 1989 r., który stanowił nieodłączny element koncepcji określanej mianem europejskiego modelu społecznego i dowodził realności wymiaru społecznego jednolitego rynku wewnętrznego. Był to trzyletni program działań będących „zasadniczym wsparciem dla inicjatyw Komisji w sferze społecznej”, zawierający 45 jasno określonych środków uznanych za „konieczne dla dokonania postępu, który umożliwi nadanie na szczeblu wspólnotowym konkretnego wyrazu zasadom określonym we Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników” <sup>(2)</sup>. Środki te miały charakter legislacyjny i pozalegisłacyjny i obejmowały działania Wspólnoty w prawie wszystkie dziedziny społecznych w związku z realizacją zapisanych w traktacie celów „poprawy warunków życia i pracy”.

2.4 Wspólnotowy dorobek prawny w dziedzinie społecznej, osiągnięty w wyniku programu działania UE w dziedzinie społecznej z 1989 r., nie nadąża za obecnymi wyzwaniami ekonomiczno-społecznymi związanymi z globalizacją, zmianami klimatu i przemianami demograficznymi. Wyzwania te stały się jeszcze poważniejsze na skutek spowolnienia wzrostu gospodarczego, niepokoju na rynkach finansowych i nadsięgającego kryzysu żywnościowego. Niektóre grupy obywateli europejskich mają nawet poczucie zastoju w europejskiej polityce społecznej w porównaniu z postępowaniem odnotowanym w zakresie polityki rynku wewnętrznego.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u z 18 stycznia 2007 r. w sprawie analizy realiów współczesnego społeczeństwa europejskiego, sprawozdawca: Jan OLSSON (Dz.U. C 93 z 27.4.2007), punkt 5.8.

<sup>(2)</sup> Fragment „Charter to the Programme,” Social Europe 1/90, s. 28.

2.5 Ocena warunków społecznych wykazała, że europejskie społeczeństwo dobrobytu, w którym zachodzą szybkie zmiany, stwarza więcej możliwości, ale jednocześnie pojawiają się nowe zagrożenia społeczne. Podczas przeprowadzania oceny podkreślono takie kwestie jak: zróżnicowanie dochodów i równość szans, zmiany na rynku pracy, równość płci i różnice wynagrodzenia ze względu na płeć, ubóstwo wśród dzieci i wykluczenie społeczne, „rozłam między pokoleniami”, zmiany zachodzące w modelu rodziny, dostępność mieszkań i opieki nad dziećmi, sytuacja osób niepełnosprawnych, migracja i integracja.

### 3. Nowe ramy programu działania UE w dziedzinie społecznej

3.1 Coraz powszechniejsza staje się wśród polityków świadomość tego, że sprostanie wyzwaniom stojącym przed europejskim modelem społeczeństwa wymaga nowego ukierunkowania działań politycznych. Obywatele europejscy oczekują nowych działań politycznych w dziedzinie społecznej, postępowych i zrównoważonych ekonomicznie.

3.2 Traktat reformujący z Lizbony zapewnia nowe możliwości realizacji programu działania UE w dziedzinie społecznej poprzez wprowadzenie nowych celów społecznych<sup>(3)</sup>: „pełne zatrudnienie i postęp społeczny, zwalczanie wyłączenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości i ochrony społecznej, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochrona praw dziecka”.

3.3 Traktat reformujący zwiększa również odpowiedzialność Unii Europejskiej w zakresie osiągnięcia wymienionych celów społecznych.

3.4 Szanse na zbudowanie bardziej społecznej Europy są w szczególności zapisane w Karcie praw podstawowych, w obligatoryjnym postanowieniu przekrojowej klauzuli społecznej oraz w Protokole w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym. Traktat stwarza także możliwości „wzmocnionej współpracy”, którą państwa członkowskie mogą promować i wykorzystywać w dziedzinie społecznej<sup>(4)</sup>.

3.5 Traktat potwierdza rolę partnerów społecznych w przyczynianiu się do postępu ekonomiczno-społecznego w Europie. Przepisy traktatu konstytucyjnego dotyczące demokracji uczestniczącej stwarzają także nowe możliwości i dodatkowe instrumenty, jak np. „inicjatywa obywatelska”, angażujące obywateli i ich organizacje w wysiłki na rzecz bardziej społecznej Europy. EKES musi odgrywać aktywną rolę pod tym względem.

3.6 EKES chciałby się także odnieść do deklaracji<sup>(5)</sup> dziewięciu rządów, w której podkreślono potrzebę wzmocnienia europejskiego modelu społecznego, ponieważ przyczynił się on do osiągnięcia postępu społecznego i jest w stanie sprostać dzisiejszym wyzwaniom. Deklaracja podkreśla odpowiedzialność instytucji europejskich za nadanie nowego impulsu koncepcji Europy społecznej i wykorzystanie w tym celu wszelkich dostępnych instrumentów, w tym zwłaszcza dialogu społecznego. „UE-27 nie może być wyłącznie strefą wolnego handlu, lecz musi zagwarantować niezbędną równowagę pomiędzy wolnością gospodarczą i prawami socjalnymi, tak aby regulacji

rynku wewnętrznego można było dokonywać także na poziomie socjalnym”. W polityce zewnętrznej Unia powinna propagować wartości stanowiące część jej modelu społecznego, aby zapewnić sprawiedliwą globalizację i godną pracę dla wszystkich.

3.7 Podsumowując, nowy program działania UE w dziedzinie społecznej jest potrzebny, aby rozwój społeczny UE dotrzymał kroku zmianom zachodzącym w gospodarce i na rynku i aby potwierdzić strategię lizbońską oraz wesprzeć jej aspekty społeczne, gospodarcze i środowiskowe i je wspólnie rozwinąć. Jest ponadto wskazane w kontekście nowego Traktatu z Lizbony, aby ponownie rozpocząć proces budowania Europy społecznej, która byłaby w większym stopniu oparta na uczestnictwie i bardziej dynamiczna oraz lepiej dostosowana do potrzeb i oczekiwań obywateli. Program działania UE w dziedzinie społecznej musi być w związku z tym w pełni zintegrowany ze strategią „polizbońską”, której podstawą są zatrudnienie, wzrost gospodarczy, spójność społeczna i rozwój zrównoważony, zaś wymiar społeczny ma być stawiany na równi z wymiarem gospodarczym.

### 4. Zasady i elementy nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej

4.1 Nowy program działania UE w dziedzinie społecznej powinien opierać się mocno na wartościach i celach Unii Europejskiej określonych w Traktacie z Lizbony. Powinien on tworzyć ramy odniesienia dla demokratycznego, solidarnego, zrównoważonego, społecznie integrującego i konkurencyjnego obszaru dobrobytu wszystkich obywateli Europy w oparciu o lepszą dystrybucję szans życiowych, który nikogo nie pozostawia za sobą, oraz być głównym instrumentem gwarantującym prawa obywateli zapisane w Karcie praw podstawowych. Program działania UE w dziedzinie społecznej powinien opierać się na pozytywnej współpracy państw członkowskich, a nie na konkurencji polegającej na prześciganiu się w obniżaniu standardów w zakresie praw socjalnych, zabezpieczenia socjalnego i warunków pracy. Unia Europejska potwierdzi w ten sposób swoje ambicje w dziedzinie praw człowieka, aby zagwarantować je na najwyższym możliwym poziomie.

4.2 Program działania UE w dziedzinie społecznej stanowi podstawę wizji modelu społeczeństwa europejskiego, który obejmuje koncepcje zarówno społecznej gospodarki rynkowej jak i europejskiego modelu społecznego. Odpowiada on aspiracjom obywateli, wzmacniając ich pozycję poprzez nadanie im praw i obowiązków oraz jednocześnie promując demokrację uczestniczącą, określając i mobilizując podmioty w ramach wzmocnionego dialogu społecznego i skutecznego dialogu obywatelskiego. Nowy program działania UE w dziedzinie społecznej powinien ułatwiać stosowanie kreatywnego i innowacyjnego podejścia do nowych wyzwań i zagrożeń.

4.3 Nowy program powinien być oparty na długookresowej perspektywie społecznej i społecznej; powinien również wychodzić naprzeciw nowym oczekiwaniom i realiom. W ramach tej perspektywy długofalowego rozwoju zrównoważonego należy uwzględnić środki skierowane do dzieci i młodego pokolenia.

<sup>(3)</sup> Artykuł 2.

<sup>(4)</sup> Tytuł IV, artykuł 10.

<sup>(5)</sup> „Wzmocnienie Europy Społecznej”, dokument przedstawiony przez ministrów pracy Belgii, Bułgarii, Grecji, Hiszpanii, Francji, Włoch, Cypru, Luxemburga i Węgier:  
<http://www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=816>.

4.4 Program ten musi zatem zaktualizować i potwierdzić cele, propozycje i aspiracje polityki społecznej UE na okres po 2010 r. Powinien to być całościowy program działań na wszystkich szczeblach na rzecz zdynamizowanej Europy społecznej, wspierany za pomocą regularnie uaktualnianych na podstawie wspólnych wartości „agend społecznych”<sup>(6)</sup>.

4.5 Wspomniany program działania musi iść w parze z dynamicznym europejskim modelem społecznym<sup>(7)</sup>. Siła tego modelu wynika zasadniczo stąd, iż w bardzo zróżnicowanych okolicznościach opiera się on na wspólnych wartościach, co sprawia, że udaje się wypracować wraz z prawowitymi partnerami wspólne instrumenty, procedury i działania pozwalające zapewnić rzeczywistą zbieżność postępów. Możliwość Unii Europejskiej w zakresie finansowania są elementem decydującym dla zapewnienia spójnego rozwoju i zmniejszenia strukturalnych opóźnień w rozwoju niektórych krajów.

4.6 W programie dostrzega się, że rozwój gospodarczy i postępy społeczne wzajemnie się wzmacniają i są współzależne. Połączenie konkurencyjności gospodarczej ze sprawiedliwością oraz solidarnością społeczną to najodpowiedniejszy sposób wspierania dobrobytu w społeczeństwie europejskim. Mógłby on — pod pewnymi gwarancjami dla beneficjentów — obejmować połączenie inicjatyw publicznych i prywatnych, także w celu znalezienia środków zapewniających stabilne finansowanie integrującego dobrobytu społecznego. Dlatego też program powinien ponadto tworzyć ramy gwarantujące powszechny charakter, dostępność i wysoką jakość usług świadczonych w interesie ogólnym.

4.7 Nowy program działania w dziedzinie społecznej powinien wspierać społecznie odpowiedzialną przedsiębiorczość, uczciwą konkurencję i jednakowe warunki prowadzenia działalności, umożliwiając w ten sposób sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego bez narażenia na „dumping socjalny”. W tym kontekście istotnym elementem programu powinno być też dbanie o jakość miejsc pracy w przyszłości, a także o niezbędny rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy.

4.8 Wzmacnianie szeroko rozumianej przedsiębiorczości zgodnie z definicją Komisji<sup>(8)</sup> poprawi wyniki zarówno gospodarcze, jak i społeczne<sup>(9)</sup>. Należy chronić i rozwijać różnorodność w przedsiębiorczości, aby można było wykorzystywać szczególnie cechy małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw gospodarki społecznej, a także ich wkład w wymiar społeczny. Dla stworzenia równych warunków działania wszystkich podmiotów gospodarczych konieczne są europejskie statuty dla stowarzyszeń, fundacji, towarzystw wzajemnych i małej przedsiębiorczości.

<sup>(6)</sup> Odnowiona agenda społeczna została przyjęta przez Komisję 2 czerwca 2008 r. (COM(2008) 412 wersja ostateczna).

<sup>(7)</sup> Zob. opinia EKES-u z 6 lipca 2006 r. w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, sprawozdawca: Ernst Erik EHNMARK (Dz.U. C 309 z 16.12.2006).

<sup>(8)</sup> Komisja Europejska zdefiniowała przedsiębiorczość następująco: „Przedsiębiorczość oznacza zdolność osoby do wcielania pomysłów w czyn. Obejmuje ona twórczość, innowacyjność i podejmowanie ryzyka, a także zdolność do planowania przedsięwzięć i kierowania nimi dla osiągnięcia zamierzonych celów. Stanowi ona wsparcie dla wszystkich w codziennym życiu prywatnym i społecznym, zaś pracownikom pomaga uzyskać świadomość kontekstu ich pracy i zdolność wykorzystywania szans; jest podstawą bardziej konkretnych umiejętności i wiedzy potrzebnych osobom podejmującym przedsięwzięcia o charakterze społecznym lub komercyjnym”. Zob. opinia EKES-u z 25 października 2007 r. w sprawie: „Postawy przedsiębiorcze a strategia lizbońska”, punkt 2.2. Sprawozdawczyni: Madi SHARMA, współsprawozdawca: Jan OLSSON. (Dz.U. C 44 z 16.2.2008).

<sup>(9)</sup> Zob. opinia Madi SHARMY i Jana OLSSONA.

4.9 Program działania w dziedzinie społecznej powinien opierać na wszechstronnym i spójnym podejściu i włączać wymiar społeczny także do innych obszarów polityki. Musi on stać się naturalnym elementem polityki makroekonomicznej, polityki w zakresie konkurencji i podatków, strategii zrównoważonego rozwoju, polityki przemysłowej, spójności terytorialnej oraz zewnętrznego wymiaru UE.

4.10 Nowy program działania w dziedzinie społecznej wzmocniłby w wyraźny sposób nową wizję społeczną na XXI wiek, bazującą na idei szans życiowych, która została ostatnio przedstawiona przez Komisję<sup>(10)</sup>. Komisja proponuje ramy polityki UE i podkreśla, że program na rzecz możliwości, dostępu i solidarności wymaga długoterminowego inwestowania w kapitał społeczny i ludzki. Inwestycje takie pozwolą poprawić wyniki gospodarcze, lecz równocześnie mogą one być uzasadnione z perspektywy zrównoważonego rozwoju. Komitet zdecydowanie popiera te poglądy i uważa, że należy zapewnić innowacyjne sposoby finansowania kapitału ludzkiego i społecznego, zarówno na poziomie UE, jak i na szczeblu państw członkowskich. W tym celu powinno się odpowiednio dostosować budżet UE. Można byłoby także zbadać możliwość wykorzystania ogólnoeuropejskich pożyczek na rozwój infrastruktury społecznej.

4.11 Program działania powinien także przyczynić się do urzeczywistnienia bardziej sprawiedliwej i zrównoważonej globalizacji poprzez promowanie zasad i wartości modelu społecznego w stosunkach zewnętrznych Unii. W celu wspierania dialogu społecznego i obywatelskiego oraz polityki zatrudnienia i opieki społecznej należy zaproponować państwom trzecim partnerstwa, którym towarzyszyć będzie pomoc techniczna i finansowa. Stosunkom handlowym powinno przyświecać poszanowanie podstawowych praw człowieka i zapewnienie, że uwzględnia się w nich prawa człowieka i prawa społeczne człowieka zawarte na przykład w zasadach i normach MOP<sup>(11)</sup>.

## 5. Wieloszczeblowe sprawowanie rządów

5.1 Aby dokonał się postęp w sferze społecznej, instytucje Unii Europejskiej powinny starać się sprostać swojej roli przywódczej i wypełnić nałożone na nie obowiązki wynikające z traktatu. Nowy program działania w dziedzinie społecznej stwarza dobrą ku temu okazję. W praktyce wszystkie dostępne instrumenty i środki przewidziane w tym celu w traktacie<sup>(12)</sup> powinny zostać wykorzystane zgodnie z zasadami skuteczności i wykonalności, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad pomocniczości oraz proporcjonalności.

5.2 Programu działania UE w dziedzinie społecznej z 1989 r. wykazał, na równi z projektem jednolitego rynku z 1992 r. wartość „metody wspólnotowej”. Ponieważ metoda ta nadal obowiązuje w przypadku ciągłego przeglądu rynku wewnętrznego, Komitet uważa, że powinno się ją także wykorzystywać do ponownego nadania impulsu wymiarowi społecznemu. Działania o charakterze legislacyjnym można podejmować zatem w ramach UE-27.

<sup>(10)</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Możliwość, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej Europy XXI wieku, COM(2007) 726 wersja ostateczna.

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Negocjacje w sprawie nowych umów o handlu: podejście EKES-u”. Sprawozdawca: Jonathan PEEL, współsprawozdawca Evelyne PICHENOT. Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 82.

<sup>(12)</sup> W szczególności art. 136 Traktatu z Lizbony.

5.3 Jednocześnie zaś szerokie i zróżnicowane zaangażowanie podmiotów społecznych i pozostałych organizacji społeczeństwa obywatelskiego na różnych poziomach przyczyni się do zwiększenia poczucia współodpowiedzialności. Wszystkie zainteresowane podmioty muszą uczestniczyć w celu uczynienia z programu działania UE w dziedzinie społecznej instrumentu istotnego, namacalnego, praktycznego oraz odpowiadającego potrzebom obywateli. W ten sposób poprzez podejście proaktywne i oddolne, jak przedstawiono poniżej, powinno się współdziałać z ogólnymi inicjatywami UE.

5.4 Należy określić potrzeby, troski i aspiracje obywateli. Inicjatywa Komisji Europejskiej polegająca na przeanalizowaniu realiów społecznych może posłużyć za jeden z modeli i może być stale prowadzona także na szczeblu lokalnym. Reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę w przekazywaniu oczekiwań obywateli na odpowiedni szczebel, w tym także europejski. Muszą one angażować się regularnie w analizy i konsultacje przeprowadzane przez Komisję Europejską, a Komitet będzie pełnił właściwą mu rolę pośrednika.

5.5 EKES podkreśla w tym kontekście znaczenie zorganizowania stałej debaty, obejmującej wszystkie szczeble, na temat przyszłych wyzwań i wyborów strategicznych w zakresie polityki społecznej. Celem debaty powinno być wypracowanie nowego postępowego wspólnego stanowiska w sprawie polityki społecznej, opartego na wspólnym zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych stron.

5.6 Dialog społeczny w wymiarze międzysektorowym, sektorowym i ponadnarodowym pozostaje jednym z najważniejszych filarów modelu społecznego w państwach członkowskich, a także na szczeblu unijnym. Pracodawcy i związki zawodowe odgrywają ważną rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych, ponieważ w dużym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia postępu ekonomiczno-społecznego. Wspólne raporty analityczne oraz priorytety europejskich partnerów społecznych będą ważnym elementem ram odpowiednich działań na szczeblu unijnym i krajowym <sup>(13)</sup>.

5.7 Dialog obywatelski, który należy wyraźnie odróżnić od dialogu społecznego, będzie w przyszłości kolejnym głównym filarem. Prawdziwym wyzwaniem stanie się zaangażowanie w budowanie Europy społecznej obywateli i ich organizacji na wszystkich szczeblach.

5.8 Radom społeczno-gospodarczym oraz podobnym organom należy umożliwić podejmowanie współdziałania z rządami swoich państw na wszystkich etapach tworzenia i realizacji programu działania UE w dziedzinie społecznej.

5.9 Należy wzmocnić od strony praktycznej partnerstwa i dialog istniejące w obszarze polityki społecznej. Należy rozpow-

szecniać i w miarę możliwości dogłębnie analizować pozytywne doświadczenia oraz modele partnerstwa stosowane przez państwa członkowskie i przez UE w ramach jej polityki spójności.

5.10 Należy promować i wspierać autonomię oraz możliwości podmiotów społeczno-gospodarczych przy pomocy odpowiednich środków publicznych, aby stworzyć tym podmiotom korzystne warunki ułatwiające im przedstawianie swego stanowiska z perspektywy oddolnej oraz określić kluczowe obszary polityki.

## 6. Kluczowe obszary polityki

### 6.1 Zrównoważony cykl życia

— *Bezpieczny indywidualny bieg życia dzięki zbiorowym zobowiązaniom.* Wspólne zasady postępowania w sytuacjach związanych z przechodzeniem przez fazy cyklu życia, mające w szczególności wspierać „flexicurity” <sup>(14)</sup>, poprzez zapewnienie kształcenia i szkolenia, dostęp do usług, zachowanie praw i wystarczające dochody oraz poprzez finansowanie publiczne lub prywatne w zależności od wybranego rodzaju zabezpieczenia społecznego. Należy dostosować systemy zabezpieczeń społecznych i uzupełnić je, o ile jest to możliwe, o układy zbiorowe i zabezpieczenia finansowe o charakterze wzajemnym.

— *Poprawa jakości życia dzięki karcie zrównoważonego rozwoju społecznego* obejmującej np. podstawowe prawa socjalne, opiekę społeczną, usługi socjalne, ochronę zdrowia oraz prawa pacjentów, w tym pacjentów cierpiących na choroby psychiczne.

### 6.2 Zapewnienie podstawowych praw socjalnych

— *Karta praw podstawowych UE.* Zasady i postanowienia Karty powinny przyczynić się do kształtowania działań w ramach polityki społecznej UE i zachęcać do postępu w tej dziedzinie.

— *Zachowanie czujności w zwalczaniu wszystkich form dyskryminacji.* Dodatkowe działania legislacyjne i środki mające zagwarantować objęcie postanowieniami traktatu wszystkich obszarów dyskryminacji <sup>(15)</sup>.

— *Ratyfikowanie międzynarodowych i europejskich instrumentów w zakresie praw człowieka.* Działania na rzecz zapewnienia i realizacji postanowień zawartych w tych instrumentach i lepszego monitorowania ze strony UE i państw członkowskich. Szczególną uwagę należy poświęcić Konwencji o prawach dziecka ONZ.

<sup>(13)</sup> Na przykład wspólny raport analityczny „Key Challenges Facing European Labour Markets” (Najważniejsze wyzwania stojące przed europejskimi rynkami pracy) opublikowany przez BusinessEurope, CCEP i ETUC w październiku 2007 r.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity: więcej lepszych miejsc pracy dzięki elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwu socjalnemu” Sprawozdawca: Thomas JANSSON, współsprawozdawca: Christian ARDHE. Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 48.

<sup>(15)</sup> Art. 16e Traktatu z Lizbony (poprzednio art. 13).

## 6.3 Nadawanie uprawnień obywatelom — rozwój potencjału

- Europejski program na rzecz poszerzania wiedzy <sup>(16)</sup>. Kluczowe priorytety i działania w ramach uczenia się przez całe życie — nadanie im podstawy prawnej i zapewnienie wystarczających środków finansowych.
- Wdrożenie Europejskiego paktu na rzecz młodzieży, w szczególności:
  - pakietu w sprawie zatrudnienia młodzieży — zapewnienie młodzieży, w wyniku znaczących inwestycji, dostępu do odpowiednich miejsc pracy i pierwszych doświadczeń zawodowych, co ma pomóc w znalezieniu na rynku pracy zatrudnienia o bardziej stałym charakterze;
  - danie drugiej szansy osobom przedwcześnie kończącym edukację.
- Program ramowy wspólnoty na rzecz polityki integracyjnej. Skuteczna i oparta na spójnych prawach polityka integracyjna dotycząca imigrantów, uchodźców i mniejszości, wsparta szczodrymi środkami finansowymi. Stałe wspieranie europejskiego forum integracji, które ma zostać ustanowione przez EKES i Komisję w celu umożliwienia imigrantom wypowiedzenia się.

## 6.4 W stronę społeczeństwa dla wszystkich

- Likwidacja ubóstwa:
  - utrzymanie celu, jakim jest likwidacja ubóstwa we wszystkich państwach członkowskich;
  - realizacja koncepcji całkowitego wykorzenia ubóstwa wśród dzieci;
  - zapewnienie godziwych emerytur w celu walki z ubóstwem wśród osób starszych;
  - przyjęcie wspólnych zasad w sprawie godziwej płacy minimalnej, z uwzględnieniem zasady pomocniczości.
- Równouprawnienie płci:
  - wprowadzenie w życie paktu na rzecz równości płci (w drodze legislacyjnej; OMK i wspólnych zasad);
  - zapewnienie kobietom praw indywidualnych;
  - wzrost udziału kobiet we wszystkich sektorach społeczeństwa;
  - zwalczanie ubóstwa wśród kobiet;
  - inwestowanie w łatwo dostępne i przystępne cenowo struktury opieki nad dziećmi oraz osobami starszymi;
  - przegląd systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego;
  - walka z przemocą wobec kobiet.

<sup>(16)</sup> Zob. Günther Schmied: „Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Life Course” („Przemiany na rynkach pracy. Zarządzanie ryzykiem społecznym w trakcie cyklu życia”), dokument przygotowany na nieformalne posiedzenie ministrów pracy i spraw socjalnych w Guimarães, Portugalia w lipcu 2007 r. [http://www.mtss.gov.pt/eu2007pt/en/preview\\_documentos.asp?r=29&m=pdf, s. 69](http://www.mtss.gov.pt/eu2007pt/en/preview_documentos.asp?r=29&m=pdf, s. 69).

- Odpowiadanie na potrzeby starzejącego się społeczeństwa:
  - zapewnienie sprawnego funkcjonowania pod tym względem „Przymierza na rzecz rodzin” przyjętego przez szefów państw;
  - utworzenie „Przymierza na rzecz seniorów” <sup>(17)</sup>;
  - zapewnienie powszechnej dostępności i stabilności finansowej opieki długoterminowej;
  - rozpoczęcie program badawczego;
  - utworzenie centrum monitorowania najlepszych wzorców.
- Kompleksowa strategia UE w zakresie niepełnosprawności:
  - przedstawienie ramowej propozycji w sprawie zwalczania dyskryminacji osób niepełnosprawnych;
  - umocnienie zasady włączania problematyki niepełnosprawności we wszystkie dziedziny polityki;
  - opracowanie kompleksowego pakietu środków legislacyjnych i oceny oddziaływania pozostałych przepisów prawnych.
- Poprawa w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym:
  - wprowadzenie stabilności prawnej niezbędnej do zapewnienia funkcjonowania usług świadczonych w interesie ogólnym, a zwłaszcza usług socjalnych użyteczności publicznej, jak również do zachowania ich wysokiej jakości, przy poszanowaniu kompetencji zainteresowanych stron;
  - opracowanie narzędzi jakości służących ocenie poziomu świadczenia tych usług w celu zwiększenia ich skuteczności, również pod względem oszczędności środków;
  - wspieranie inwestowania poprzez połączone instrumenty finansowania publiczno-prywatnego (partnerstwo publiczno-prywatne), zwłaszcza w obszarze infrastruktury publicznej generującej dochody z eksploatacji.

## 6.5 Zapewnienie możliwości zatrudnienia i pracy wysokiej jakości

- *Ambitna i skuteczna europejska strategia zatrudnienia*, w szczególności wymierne cele w dziedzinie aktywizacji zawodowej, uczenia się przez całe życie, zatrudnienia młodzieży oraz równego traktowania mężczyzn i kobiet, które można poddać porównaniom. Komisja powinna otrzymać większe uprawnienia wykonawcze.
- *Uczynienie mobilności szansą dla wszystkich*. Należy wykorzystać możliwości, jakie daje rynek wewnętrzny, w pełni zapewnić swobodny przepływ siły roboczej w ramach UE, w połączeniu z:
  - odpowiednimi środkami w zakresie zabezpieczenia socjalnego (skuteczna, ponadnarodowa koordynacja systemów zabezpieczenia socjalnego w okresie przejściowym oraz możliwość przenoszenia praw socjalnych związanych z ubezpieczeniem emerytalnym i zdrowotnym);

<sup>(17)</sup> SOC/308, projekt opinii w sprawie uwzględnienia potrzeb osób starszych. Sprawozdawca: Renate Hainisch. Jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym (opinia została przyjęta we wrześniu 2008).

- dostępem do mieszkań, opieką nad dziećmi i oświatą;
  - jednakowym traktowaniem pracowników delegowanych i mobilnych oraz pracowników w państwie przyjmującym
  - bardziej skutecznymi i skoordynowanymi mechanizmami kontroli delegowania pracowników.
- Wysokiej jakości praca za uczciwą płacę:
- wspólne zasady dotyczące wspierania pracy wysokiej jakości połączonej z uczciwym wynagrodzeniem, a równocześnie zmniejszenie niepewności zatrudnienia;
  - wprowadzanie środków na rzecz nisko wykwalifikowanych pracowników oraz pracowników, którzy jeszcze nie nabyli kwalifikacji;
  - intensywne działania w ramach zwalczania pracy nierejestrowanej;
  - opracowanie europejskiego wskaźnika jakości pracy;
  - środki służące poprawie bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy w połączeniu ze skutecznymi działaniami wobec nowych zagrożeń, w tym również związanych z nowymi rodzajami pracy.
- Usunięcie wszelkich form dyskryminacji z rynku pracy, poprzez m.in. realizację skutecznych strategii na rzecz zmniejszania różnic w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn, walki z wykluczeniem oraz tworzenia ścieżek integracji.

#### 6.6 Wspieranie przedsiębiorczości w kontekście społecznym

Należy wspierać przedsiębiorczość w najszerszym znaczeniu, aby przyspieszyć wzrost i poprawić jakość zatrudnienia, a także osiągnąć spójność społeczną i zwalczać wykluczenie społeczne:

- *Przedsiębiorstwa, zwłaszcza przedsiębiorstwa społeczne i inne podmioty gospodarki społecznej, jako ścieżki skutecznej integracji w społeczeństwie i na rynku pracy.*
- *Programy Komisji na rzecz wspierania przedsiębiorczości powinny nadal skupiać się na zapewnianiu wysokiej jakości miejsc pracy.*
- *Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw. Uczynienie Europy liderem w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw poprzez wspólne działania przedsiębiorców, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i władz publicznych w zakresie opracowywania — oprócz pełnego poszanowania prawa pracy i prawa społecznego — modeli i najlepszych rozwiązań, w sposób zrównoważony i przy wsparciu ze strony inicjatyw UE.*

#### 6.7 Przewidywanie i monitorowanie zmian strukturalnych

- *Zarządzanie zmianami w ramach partnerstwa pomiędzy przedsiębiorstwem a wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, przy czym dla znalezienia właściwych rozwiązań podstawowe znaczenie ma udział pracowników i ich przedstawicieli oraz konsultacja z nimi.*
- *Integracja środowiskowego, przemysłowego, gospodarczego i społecznego wymiaru w propozycjach UE dotyczących prze-*

*mysłu, zmian klimatycznych i ochrony środowiska naturalnego w połączeniu z określonymi instrumentami finansowymi służącymi wspieraniu nowych technologii i zatrudnienia.*

#### 6.8 Podkreślenie roli wymiaru zewnętrznego

- *Propagowanie zasad europejskiego modelu społecznego w polityce zewnętrznej UE (zwłaszcza gdy chodzi o pojęcie godnej pracy, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, na przykład w polityce handlowej, w stosunkach z krajami AKP i krajami sąsiedzkimi).*
- *Wzmocnienie podejścia MOP*
  - *ratyfikacja i wdrożenie przez państwa członkowskie wszystkich odpowiednich konwencji MOP, w tym także dotyczących zwalczania dyskryminacji;*
  - *uwzględnienie podstawowych norm pracy MOP w umowach handlowych;*
  - *wzmocnienie systemu nadzoru MOP.*
- *Promowanie znakowania produktów ekologicznych i społecznie odpowiedzialnych.*
- *Uczynienie systemu preferencji celnych GSP punktem odniesienia <sup>(18)</sup>.*
- *Promowanie międzynarodowego systemu zarządzania w odniesieniu do nowych wyborów w zakresie technologii i ochrony środowiska oraz do nowych międzynarodowych reguł finansowych.*
- *Promowanie międzynarodowych porozumień w sprawie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.*
- *Opracowanie i prowadzenie europejskiej polityki imigracyjnej we współpracy z krajami pochodzenia.*

## 7. Metody i instrumenty

### 7.1 Uwagi ogólne

7.1.1 Sprawą o pierwszorzędym znaczeniu jest znalezienie odpowiednich i skutecznych metod stawienia czoła nowym wyzwaniom, tak aby umożliwić dalszy postęp w sferze społecznej.

7.1.2 Należy w pełni wykorzystać zarówno istniejące jak i nowe elementy traktatu, o których mowa była powyżej, a także wzmocnić wdrażanie wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie społecznej. To samo dotyczy innych sposobów i środków działania.

### 7.2 Nowe i oczekujące na przyjęcie akty prawne

7.2.1 W zakresie artykułów 136 i 137 traktatu niezbędne jest podjęcie pewnych działań legislacyjnych, takich jak:

- *odblokowanie wniosków będących w trakcie procesu legislacyjnego (czas pracy, praca tymczasowa, przenoszenie dodatkowych praw emerytalnych, itp.);*

<sup>(18)</sup> Zob. punkt 5.7 opinii EKES-u z 22 kwietnia 2008 r. w sprawie: „Negocjacje w sprawie nowych umów o handlu: podejście EKES-u”. Sprawozdawca: Jonathan PEEL, współsprawozdawca Evelyne PICHENOT. Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 82.

- udoskonalenie niektórych dyrektyw
- stopniowe wycofanie opcji indywidualnej rezygnacji;
- ustanowienie ram dotyczących nowych form zatrudnienia oraz nowych zagrożeń w miejscu pracy.

### 7.3 Wzmocnienie procedury dotyczącej transpozycji, monitorowania i oceny działania

- Należy dokładnie śledzić orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i jego wpływ na dorobek prawny Wspólnoty w dziedzinie społecznej i w miarę potrzeby przedsięwziąć polityczne i prawne środki, aby uniemożliwić naruszanie fundamentalnych praw podstawowych<sup>(19)</sup>.
- Należy w pełni wykorzystać potencjał partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesie transpozycji i wdrażania prawodawstwa Wspólnoty oraz jej działań i programów.
- Musi nastąpić poprawa potencjału kontrolno-inspekcyjnego w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przestrzegania praw pracowniczych.

### 7.4 Współregulacja i samoregulacja

7.4.1 Współregulacja i samoregulacja (umowy, dobrowolne kodeksy postępowania, normy, itp.) mogą stać się uzupełnieniem ramowego prawodawstwa UE oraz innych środków stosowanych w sferze społecznej. Dialog społeczny wchodzi w zakres tego instrumentu. Współregulacja i samoregulacja mogą być dynamicznym procesem reagowania na nagłe zmiany realiów społecznych. Muszą one jednak zawsze podlegać starannej ocenie w oparciu o uczestnictwo i odpowiedzialność wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz nie powinny prowadzić do słabszego statusu prawnego niż dostępna metoda wspólnotowa.

### 7.5 Potrzeba wzmocnienia niezależności i skuteczności dialogu społecznego

7.5.1 Realizowany obecnie wspólny program prac europejskich partnerów społecznych na lata 2006-2008 pokazuje, że europejski dialog społeczny jest na dobrej drodze do sprostania wyzwaniom stojącym przed Europą pod warunkiem, że europejscy partnerzy społeczni przyjmą środki w celu stworzenia sprawnie funkcjonującej i dynamicznej kultury autonomicznych stosunków pracy na wszystkich szczeblach. UE może wspierać te działania poprzez:

- zapewnienie właściwych konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi w ramach art. 138 TWE;
- zagwarantowanie sprawnego wdrożenia ich wspólnych długoterminowych programów prac;

- wzmocnienie potencjału związków zawodowych oraz organizacji pracodawców w zakresie szkoleń i podejmowania działań w tym także wykorzystujących nowe sposoby, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich;

- promowanie ponadnarodowych umów zbiorowych poprzez zagwarantowanie partnerom społecznym stabilnych ram prawnych dla ogólnoeuropejskich negocjacji zbiorowych, w tym także przepisów dotyczących transpozycji układów zbiorowych;

- dalsze rozszerzenie zakresu dyrektyw w sprawie współdziałania pracowników, zwłaszcza jeśli chodzi o ich prawo do informacji i prowadzenia konsultacji z pracodawcami.

### 7.6 Dialog obywatelski — wzmocnienie demokracji uczestniczącej

7.6.1 Postanowienia w sprawie „demokracji uczestniczącej”<sup>(20)</sup> w Traktacie z Lizbony stwarzają nowe możliwości pełnego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego innych niż partnerzy społeczni w tworzenie europejskiej polityki społecznej, a w szczególności w wypracowanie nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej.

7.6.2 EKES jest instytucjonalnym przedstawicielem zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na poziomie UE. Traktat z Lizbony daje Komitetowi zwiększone pole manewru w odgrywaniu swojej roli pośrednika pomiędzy zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim a instancjami decyzyjnymi UE. EKES jest szczególnie odpowiedzialny za wzmocnianie demokracji uczestniczącej. Podejmie on odpowiednie inicjatywy i zbada sposoby i środki potrzebne do pełnego wdrożenia nowego artykułu traktatu oraz do oceniania różnych metod uczestnictwa, konsultacji i oceny wpływu stosowanych przez Komisję Europejską oraz inne instytucje Unii, aby zapewnić większą ich wiarygodność, użyteczność i zaangażowanie. W tym kontekście Komitet ponownie wzywa do przyjęcia statutu stowarzyszeń europejskich<sup>(21)</sup>.

### 7.7 Prawo do inicjatywy obywatelskiej jako ważny instrument

7.7.1 Prawo do inicjatywy obywatelskiej<sup>(22)</sup> można uznać za jeden z najważniejszych instrumentów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, będący próbą zbliżenia Europy społecznej do jej obywateli i do wychodzenia naprzeciw ich społecznym oczekiwaniom.

7.7.2 Dlatego też organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą ocenić skuteczność tych nowych postanowień traktatu. Muszą one zbadać, w jakich okolicznościach można stosować wspomniane przepisy i w jaki sposób można to uczynić skutecznie. EKES może przyczynić się do tej analizy poprzez zaangażowanie krajowych rad społeczno-gospodarczych oraz organizacji krajowych reprezentowanych przez członków.

<sup>(20)</sup> Artykuł 8b.

<sup>(21)</sup> Zob. np. opinia EKES-u z 28 stycznia 1998 r. w sprawie „Organizacje wolontariacie i fundacje w Europie”, sprawozdawca: Jan ÖLSSON (Dz.U. C 95 z 30.3.1998).

<sup>(22)</sup> Art. 8b, ust. 4.

<sup>(19)</sup> Np. orzeczenia ETS w sprawach: Laval un Partneri Ltd (C-341/05 z 18.12.2007) Viking i Rüffert (C 346/06).



## 7.8 Wzmocniona współpraca

7.8.1 Coraz większe zróżnicowanie Unii Europejskiej jest argumentem przemawiającym za wzmocnieniem współpracy. Państwa członkowskie, które chcą czynić dalsze i szybsze postępy w kwestiach polityki społecznej, mogą wykorzystać tę szansę znajdując wspólne i odpowiednie rozwiązania. Nie może to, oczywiście, prowadzić ani do dumpingu socjalnego ani do pozostawiania na uboczu tych, którzy nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy. W tym kontekście warto zauważyć, że współpraca między niektórymi państwami członkowskimi istnieje już w niektórych dziedzinach <sup>(23)</sup>.

7.8.2 Niektóre możliwe dziedziny wzmocnionej współpracy to:

- wypracowanie wspólnego podejścia w odniesieniu do sposobu integrowania polityki gospodarczej i społecznej w strefie euro;
- możliwość przenoszenia praw w zakresie zabezpieczenia społecznego innych niż objęte rozporządzeniem w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego <sup>(24)</sup>;
- działania wzmocniające różne strategie UE, w przypadku których kompetencje należą głównie do państw członkowskich, jak np. w dziedzinie edukacji.

## 7.9 Otwarta metoda koordynacji (OMK).

7.9.1 Komitet w swoich różnych opiniach wyraził poparcie metody OMK stwierdzając jednocześnie, że powinna być ona bardziej skuteczna. OMK przyniosła pewne wyniki, ale zbyt często państwa członkowskie nie wykazały wystarczającego zaangażowania, jeśli chodzi o uzgodnione cele i działania.

7.9.2 Komitet zaproponował stosowanie OMK przy ustanawianiu celów dotyczących zarówno ilości jak i jakości, którym towarzyszą lepsze wskaźniki społeczne, oraz w odniesieniu do nowych dziedzin, np. polityki w zakresie integracji, solidarności między pokoleniami i niepełnosprawności.

7.9.3 OMK powinna zostać w większym stopniu przeniesiona na szczebel lokalny, odzwierciedlając podejście oparte na oddolnym uczestnictwie i potrzebę koordynacji działań partnerów i strategii rozwoju lokalnego i regionalnego przy wsparciu ze strony funduszy strukturalnych.

7.9.4 Niektóre propozycje:

- Zasadniczym elementem programu działania UE w dziedzinie społecznej powinny być lokalne, regionalne i krajowe plany działania.
- Analiza porównawcza (benchmarking) samej OMK przy zastosowaniu celów i wskaźników, kontroli wzajemnych oraz wymiany sprawdzonych rozwiązań, z podkreśleniem roli zarządzania a zwłaszcza udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich szczeblach oraz krajowych rad społeczno-gospodarczych.

<sup>(23)</sup> Na przykład w postaci stref euro i Schengen.

<sup>(24)</sup> Rozporządzenie 883/04.

## 7.10 Wspólne zasady

7.10.1 Najnowsze inicjatywy Komisji, na przykład w zakresie „flexicurity”, wprowadziły „nową” metodę opartą na wspólnych zasadach pełniących rolę zaleceń pozostawionych dobrej woli państw członkowskich <sup>(25)</sup>.

7.10.2 Metoda ta wydaje się cenna, kiedy koncentruje się na konkretnych tematach i kiedy państwa członkowskie dążą do postępu, nawet jeśli kompetencje UE są ograniczone. Ponieważ w grę wchodzi wiele różnych obszarów polityki, potrzebne jest zintegrowane podejście.

7.10.3 Metoda „wspólnych zasad” jest także okazją do udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego zarówno jeśli chodzi o formułowanie tych zasad, a nawet ich negocjowanie, jak też o ich wdrażanie.

7.10.4 Występuje jednak wyraźna potrzeba znalezienia powiązań z innymi instrumentami i metodami UE, np. OMK i zintegrowanymi wytycznymi strategii lizbońskiej, w celu dokonania oceny i zmierzenia skuteczności tej „nowej” metody i jej właściwego stosowania. Przy wdrażaniu tej metody ważne jest skuteczne przestrzeganie wspólnych zasad, by uniknąć nieuczciwej konkurencji.

## 7.11 Wskaźniki

7.11.1 Komitet proponuje, aby w ramach programu działania UE w dziedzinie społecznej podjęte zostały, przy aktywnym udziale zainteresowanych podmiotów, określone działania odnoszące się do wskaźników. Należy:

- ustanowić nowe „wskaźniki dobrobytu”, które nie byłyby ściśle związane z PKB/PNB, lecz umożliwiłyby wykazanie postępu w dziedzinie rozwoju społecznego <sup>(26)</sup>;
- opracować rzetelne i porównywalne wskaźniki społeczne odznaczające się wysoką jakością i ujawniające dostatecznie szczegółowy i prawdziwy obraz postępu w realizacji celów;
- opracować wskaźniki jakościowe, na przykład do celów pomiaru dostępności i jakości w stosunku do oczekiwań, a także zaangażowania użytkowników i ich traktowania, aby sprawdzić, na ile potrzeby obywateli są zaspokajane.

## 7.12 Ocena wpływu polityki UE

7.12.1 Należy dokonywać oceny prawodawstwa, obszarów polityki i programów Unii Europejskiej pod kątem ich społecznych następstw. Komisja ponosi szczególną odpowiedzialność za taką ocenę wpływu, w której powinny aktywnie uczestniczyć wszystkie zainteresowane podmioty. Wszystkie najważniejsze obszary polityki społecznej, a zwłaszcza ich wpływ na zatrudnienie, zrównoważony wzrost gospodarczy i spójność społeczną, powinny być oceniane co pięć lat. Należy przyjąć kryteria jakościowe dla niezbędnych analiz i ocen.

<sup>(25)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity” COM(2007) 359 wersja ostateczna, i inne dokumenty. Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 48

<sup>(26)</sup> Zgodnie z pracami Amartyi Sena, laureata nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii.

### 7.13 Środki finansowe

7.13.1 Zarówno unijne jak i krajowe środki finansowe powinny się składać na instrument budżetowy, jaki zostanie wykorzystany przy realizacji programu działań w dziedzinie społecznej.

7.13.2 Przy reformowaniu budżetu specjalny nacisk położyć trzeba na działania wspierające spójność gospodarczą i społeczną. Potrzebna jest realokacja środków, aby można było zapewnić i promować spójność, zatrudnienie oraz europejski model społeczny, realizując tym samym program działania UE w dziedzinie społecznej, zgodnie z analizami pięcioletnimi (zob. pkt 7.12.1).

7.13.3 Jednak zanim nowy budżet wejdzie w życie (w 2013 r.), można dokonać realokacji środków w ramach obecnego budżetu, co w niektórych przypadkach będzie wymagało renegotjacji pomiędzy państwami członkowskimi.

7.13.4 Potrzebna jest większa spójność i koordynacja pomiędzy różnymi funduszami (np. funduszem spójności, regionalnym, społecznym, funduszem rozwoju obszarów wiejskich i

Europejskim Funduszem Dostosowania do Globalizacji — FDG) w celu włączenia wymiaru społecznego do różnych obszarów polityki.

#### 7.13.5 Propozycje inicjatyw średnioterminowych

- należy dokonać przeglądu FDG pod kątem zakresu i metod stosowania oraz większego dostępu do środków finansowania i wzmocnienia powiązania między FDG a EFS; należy rozważyć możliwość rozszerzenia FDG, aby objąć nim wpływ polityki w obszarze zmian klimatycznych i ochrony środowiska na zatrudnienie;
- fundusze strukturalne UE powinny być bardziej dostępne dla struktur wsparcia na najniższym poziomie, które prowadzą działania na niewielką skalę, ale w sposób skuteczny;
- można byłoby utworzyć fundusz innowacji społecznych, który wspierałby nowe inicjatywy o charakterze eksperymentalnym, wykorzystując pozytywne doświadczenia programu Equal;
- należy szybko utworzyć fundusz demograficzny <sup>(27)</sup>;
- należy wzmocnić Europejski Fundusz na rzecz Integracji.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(27)</sup> Zob. opinia EKES-u z 18 grudnia 2007 r. w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, sprawozdawca: Olivier DERRUINE (Dz.U. C ...).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji**

COM(2007) 637 wersja ostateczna — 2007/0228 (CNS)

(2009/C 27/23)

Dnia 7 lutego 2008 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był p. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z dnia 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 3 — 9 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Uwagi wstępne

1.1 Od czasu posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere, kiedy UE zdecydowała o nadaniu impulsu wspólnej polityce migracyjnej, minęło osiem lat. W kluczowych aspektach — polityki i prawodawstwa w sprawie przyjmowania imigrantów — nie poczyniono jednak większych postępów. Kwestia ta w dalszym ciągu podlega prawodawstwu krajowemu, bez jakiegokolwiek harmonizacji na poziomie unijnym, pozwalającej na regulację kwestii przyjmowania imigrantów; a prawodawstwo krajowe jest silnie zróżnicowane i wyraża sprzeczne polityki.

1.2 Od czasu sporządzenia przez Komisję wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia odpłatnej pracy lub działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia <sup>(1)</sup> upłynęło już ponad sześć lat. EKES i Parlament wydały opinie <sup>(2)</sup> wyrażające poparcie dla tego wniosku. Sam wniosek nie wyszedł jednak poza pierwsze czytanie w Radzie. Od tamtego czasu niektóre państwa uchwałyły nowe prawodawstwo w kwestii imigracji ekonomicznej, przyjmując bardzo zróżnicowane założenia.

1.3 W ciągu nadchodzących lat Europejczykom potrzebni będą nowi imigranci ekonomiczni, którzy przyczynią się do rozwoju społeczno-ekonomicznego <sup>(3)</sup>. Jak pokazuje sytuacja demograficzna, strategia lizbońska mogłaby leć w gruzach, jeżeli nie zmienimy polityki w sprawie imigracji. Konieczna jest aktywna polityka w sprawie przyjmowania pracowników, zarówno wysoko, jak i mniej wykwalifikowanych.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 386 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia odpłatnej pracy i działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia; sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 3.4.2002) oraz sprawozdanie PE w Dz.U. C 43E z 19.2.2004 (sprawozdawca: Anna TERRÓN i CUSI).

<sup>(3)</sup> Zob. konkluzje Rady z grudnia 2007 r. (Plan w sprawie legalnej migracji) oraz opinia EKES-u z dnia 10.12.2003 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.4.2004).

1.4 Należy ubolewać nad wetem niektórych rządów w Radzie Unii Europejskiej wobec wniosku legislacyjnego Komisji oraz utrwalaniem przez nie restrykcyjnej polityki znanej z przeszłości. Tymczasem rośnie szara strefa gospodarki i obszar nielegalnego zatrudnienia, stanowiąc realny „czynnik przyciągający” dla nielegalnych imigrantów, co ograniczać mają przepisy projektowanej dyrektywy przewidującej kary dla pracodawców <sup>(4)</sup>, w sprawie której EKES wydał już swoją opinię <sup>(5)</sup>. Wobec braku wspólnego prawodawstwa europejskiego, państwa członkowskie przyjmują prawodawstwo wynikające z bardzo zróżnicowanych koncepcji politycznych, co stwarza dodatkowe bariery dla harmonizacji. Tego rodzaju zróżnicowanie koncepcji politycznych i rozbieżności legislacyjne budzą dezorientację i niepewność wśród obywateli.

1.5 EKES popiera włączenie w traktacie lizbońskim prawodawstwa dotyczącego imigracji w zakres procedury zwykłej (inicjatywa Komisji, kwalifikowana większość w Radzie i współdecyzja z Parlamentem).

1.6 Debata w Radzie nad powyższym wnioskiem dotyczącym dyrektywy odbywa się jednak z zastosowaniem sterylnej zasady jednomyślności. Z tego względu, jak proponował Komitet w opinii na temat programu haskiego <sup>(6)</sup>, „zmiana ta musi mieć miejsce bardzo szybko, jeszcze przed rozpatrzeniem nowych wniosków legislacyjnych”. EKES proponuje Radzie przyjęcie procedury „pomostowej”, jaka obowiązuje obecnie w przypadku azylu, aby umożliwić przyjęcie tych dyrektyw w drodze kwalifikowanej większości i współdecyzji z Parlamentem.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 249 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE, sprawozdawca: Metka ROKŠANDIĆ, współsprawozdawca: Pedro ALMEIDA FREIRE, przyjęta na sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 70.

<sup>(6)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat — Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).

1.7 Jak już wskazywał Komitet, „w nowym prawodawstwie dotyczącym przyjmowania imigrantów lepiej stworzyć ogólne, horyzontalne ramy ustawodawcze, niż opierać się na przepisach sektorowych (7). Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przyjmowania imigrantów, przygotowany przez Komisję i poparty przez EKES, z pewnymi modyfikacjami (8), stanowi nadal dobry wniosek legislacyjny. Dodatkowo można wypracować specjalne przepisy dotyczące zagadnień sektorowych i sytuacji szczególnych. Jeśli Rada Unii Europejskiej zdecydowałaby o zastosowaniu podejścia sektorowego jedynie do przyjmowania imigrantów o wysokich kwalifikacjach, nie posłużyłoby to do uregulowania znacznej części migracji, a na dodatek decyzja ta miałaby charakter dyskryminujący. Opcja taka może okazać się łatwiejsza w Radzie, ale nie odzwierciedla ona potrzeb europejskich”.

1.8 Traktat lizboński ustanawia ograniczenia prawodawstwa wspólnotowego w postaci prawa każdego państwa członkowskiego do określania liczby imigrantów, którzy mają być przyjęci na jego terytorium. Ograniczenie to nie jest przeszkodą na drodze do osiągnięcia wysokiego stopnia harmonizacji prawodawstwa w ramach UE. Jest to raczej bodziec zachęcający do wprowadzenia wspólnych, przejrzystych procedur do krajowego zarządzania migracją ekonomiczną. Organami odpowiedzialnymi za wydawanie pozwoleń na pobyt i pracę będą organy każdego z państw członkowskich, ale w ramach prawodawstwa wspólnotowego. W ten sposób każde państwo członkowskie będzie mogło ustalić, we współpracy z partnerami społecznymi, kategorie migracji, jakich wymaga (9). Prawodawstwo krajowe powinno uwzględniać specyfikę każdego kraju przy jednoczesnym poszanowaniu prawodawstwa europejskiego.

1.9 W opinii EKES-u prawodawstwo dotyczące przyjmowania pracowników migrujących wiąże się z tendencjami na rynku pracy, dlatego też konieczny jest dialog pomiędzy organami władz krajowych a partnerami społecznymi.

1.10 W programie haskim z listopada 2004 r. uznano, że „legalna migracja będzie odgrywać ważną rolę w umacnianiu w Europie gospodarki opartej na wiedzy, w dalszym rozwoju gospodarczym, przyczyniając się tym samym do wprowadzenia w życie strategii lizbońskiej”.

1.11 Na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2006 r. przyjęty został Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji, mający w zamierzeniu spełnić dwa cele.

1.11.1 Po pierwsze, określić warunki przyjmowania określonych kategorii imigrantów (pracowników wysoko wykwalifikowanych, pracowników sezonowych, stażystów pobierających wynagrodzenie oraz pracowników delegowanych w ramach jednego przedsiębiorstwa) w ramach czterech konkretnych wniosków legislacyjnych.

(7) Zob. opinia EKES-u z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 286 z 17.11.2005).

(8) Zob. opinia EKES-u z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia odpłatnej pracy i działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 3.4.2002).

(9) Zob. przypis 4.

1.11.2 Po drugie, stworzyć ogólne ramy podejścia opartego na zasadach równości i poszanowania praw pracowników migrujących.

1.12 Komitet przyjął ostatnio dwie opinie (10), w których proponuje zarządzanie migracją we współpracy z krajami pochodzenia w celu wspierania ich rozwoju. EKES w jednej z ostatnich opinii (11) przedstawił już propozycję uelastycznienia przepisów dyrektywy 2003/109 w odniesieniu do rezydentów długoterminowych, jak również inne propozycje do uwzględnienia przy opracowywaniu nowych dyrektyw dotyczących przyjmowania imigrantów.

## 2. Wniosek dotyczący dyrektywy

2.1 Celem wniosku jest ułatwić przyciąganie wysoko wykwalifikowanych pracowników poprzez harmonizację skróconych procedur wjazdowych w oparciu o wspólne definicje i kryteria oraz korzystne warunki pobytu. Obejmuje on również specjalny program dla „młodych specjalistów” oraz zachętę do wewnętrznej mobilności.

### 2.2 Zakres podmiotowy i przedmiotowy

2.2.1 Wniosek ma służyć określeniu warunków wjazdu i pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące obywateli krajów trzecich i ich rodzin w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, a także uregulowaniu kryteriów ich pobytu w innych państwach członkowskich. „Praca w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji” definiowana jest jako rzeczywiste i efektywne świadczenie pracy pod kierunkiem innej osoby, za którą to pracę pracownik otrzymuje wynagrodzenie i która wymaga kwalifikacji wyższego wykształcenia lub co najmniej trzech lat równorzędnego doświadczenia zawodowego.

2.2.2 Zakres wniosku obejmuje obywateli krajów trzecich, którzy ubiegają się o przyjęcie na terytorium państwa członkowskiego w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Wyłączone są następujące kategorie: osoby ubiegające się o przyznanie ochrony międzynarodowej lub osoby objęte programami ochrony tymczasowej, uchodźcy, naukowcy, członkowie rodzin obywateli UE korzystający z prawa do swobodnego przepływu, osoby posiadające status długoterminowych rezydentów w EU, beneficjenci umów międzynarodowych.

(10) Zob. opinia EKES-u z dnia 25 października 2007 r. w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie migracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju” (opinia z inicjatywą własnej), sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008) oraz opinia EKES-u z dnia 12 grudnia 2007 r. w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania” (opinia z inicjatywą własnej), sprawozdawca: Sukhdev SHARMA, przyjęta na sesji plenarnej w dniach 12-13 grudnia 2007 r. Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 82.

(11) Zob. opinia EKES-u z dnia 25 października 2007 r. w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie migracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju” (opinia z inicjatywą własnej), sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008).

2.2.3 Dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla korzystniejszych przepisów zawartych w umowach dwustronnych lub wielostronnych z krajami trzecimi oraz nie narusza prawa państw członkowskich do przyjęcia lub utrzymania korzystniejszych przepisów, z zastrzeżeniem warunków wjazdu do pierwszego państwa członkowskiego.

### 2.3 Warunki, procedury i prawa

2.3.1 Wniosek określa warunki wjazdu i kryteria przyjęcia, zgodnie z którymi osoby fizyczne:

- a) powinny przedłożyć ważną umowę o pracę lub wiążącą ofertę pracy dotyczącą zatrudnienia przez okres co najmniej jednego roku;
- b) powinny spełniać określone w ustawodawstwie krajowym warunki wykonywania zawodu regulowanego, określonego w umowie o pracę lub w wiążącej ofercie pracy;
- c) w przypadku zawodów nieregulowanych — powinny przedłożyć dokumenty poświadczające właściwe kwalifikacje zawodowe w określonym zawodzie lub sektorze;
- d) powinny przedłożyć ważny dokument podróży oraz ważny dokument pobytowy;
- e) powinny posiadać ubezpieczenie zdrowotne;
- f) nie mogą zostać uznane za osoby stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

2.3.2 Miesięczne wynagrodzenie brutto podane w umowie o pracę lub wiążącej ofercie pracy nie może być niższe od krajowego progu wynagrodzenia za pracę określanego i publikowanego w tym celu przez państwa członkowskie, który nie może być niższy od trzykrotności minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę brutto, określonego w prawie krajowym<sup>(12)</sup>.

2.3.3 Od niektórych z powyższych warunków zwolnieni są obywatele krajów trzecich w wieku poniżej 30 lat posiadający wyższe wykształcenie. Ich miesięczne wynagrodzenie brutto nie może być niższe niż dwie trzecie krajowego progu wynagrodzenia za pracę. Ponadto, jeżeli wnioskodawca ukończył studia wyższe w państwie członkowskim oraz uzyskał tytuł licencjata lub magistra w placówce szkolnictwa wyższego mającej siedzibę na terytorium Wspólnoty, nie jest wymagany dowód doświadczenia zawodowego w uzupełnieniu do wyższego wykształcenia.

2.3.4 Zgodnie z art. 7 i art. 19 ust. 5, pozostaje to bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich do określania limitu obywateli krajów trzecich przyjmowanych w celu

<sup>(12)</sup> „Państwa członkowskie, w których nie określa się minimalnego wynagrodzenia za pracę, wyznaczają krajowy próg wynagrodzenia za pracę jako przynajmniej trzykrotność kwoty minimalnych dochodów, poniżej której obywatele danego państwa członkowskiego są uprawnieni do pomocy społecznej w tym państwie członkowskim”. Art. 5 ust. 2.

podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

### 2.4 Błękitna karta

2.4.1 Obywatelom krajów trzecich spełniającym omawiane kryteria wydaje się błękitną kartę UE. Początkowy termin ważności błękitnej karty wynosi dwa lata i jest przedłużany o co najmniej taki sam okres<sup>(13)</sup>. Jeżeli umowa o pracę dotyczy okresu krótszego niż dwa lata, błękitną kartę UE wydaje się na okres obowiązywania tej umowy o pracę.

2.4.2 Państwa członkowskie ustalają, czy wnioski o błękitną kartę UE powinni składać obywatele krajów trzecich, czy ich pracodawcy.

2.4.3 Wniosek zasadniczo jest rozpatrywany i badany wtedy, gdy dany obywatel trzeciego przebywa poza terytorium UE. Wniosek legislacyjny pozwala jednak również państwom członkowskim na zaakceptowanie, zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym, wniosku złożonego przez obywatela kraju trzeciego, który nie posiada dokumentu pobytowego, ale który legalnie przebywa na ich terytorium.

### 2.5 Prawa

2.5.1 W ciągu pierwszych dwóch lat, w czasie których dana osoba legalnie przebywa w danym państwie członkowskim jako posiadacz błękitnej karty UE, jej dostęp do rynku pracy ogranicza się do wykonywania za wynagrodzeniem pracy zgodnie z warunkami przyznania błękitnej karty. Po upływie tego okresu pracownik migrujący traktowany jest na równi z obywatelami danego państwa członkowskiego w zakresie dostępu do rynku pracy i zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji. Bezrobocie nie stanowi samo w sobie przyczyny wycofania błękitnej karty UE, chyba że okres bezrobocia przekracza trzy kolejne miesiące.

2.5.2 Posiadacze błękitnej karty UE traktowani są na równi z obywatelami w zakresie: warunków pracy (wynagrodzenia, zwolnienia, bezpieczeństwa i higieny na stanowisku pracy), wolności zrzeszania się, zgromadzeń oraz członkostwa w organizacjach reprezentujących pracowników lub pracodawców, edukacji i kształcenia zawodowego (stypendiów naukowych), uznawania dyplomów, świadectw i innych kwalifikacji zawodowych, zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, wypłaty nabytych świadczeń emerytalnych po przeniesieniu do kraju trzeciego, ulg podatkowych, dostępu do towarów i usług oraz zaopatrzenia w towary i usługi publiczne (procedur przyznawania lokali mieszkalnych i pomocy świadczonej przez urzędy pracy) oraz swobodnego dostępu do całego terytorium danego państwa członkowskiego.

<sup>(13)</sup> Wzór zezwolenia na pobyt zwanego błękitną kartą UE powinien być zgodny z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1030/2002 z 13.6.2002 ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz.U. L 157 z 15.6.2002).

2.5.3 Państwa członkowskie mogą stosować odstępstwa, takie jak ograniczanie dostępu do niektórych rodzajów zatrudnienia lub praw socjalnych.

2.5.4 W preambule wniosku stwierdza się, iż korzystne warunki łączenia rodzin oraz dostępu do rynku pracy dla małżonków powinny stanowić podstawowy element wszystkich systemów służących przyciągnięciu wysoko wykwalifikowanych pracowników do UE. W tym celu wniosek określa szereg odstępstw od dyrektywy 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin<sup>(14)</sup> w celu zapewnienia takiego prawa tym rodzajom imigrantów.

2.5.5 Wniosek zawiera również pewną liczbę odstępstw od dyrektywy 2003/109 dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi<sup>(15)</sup>. Wysoko wykwalifikowani obywatele krajów trzecich uzyskują dostęp do większej liczby praw i korzystniejszego, bardziej elastycznego traktowania przez władze administracyjne, niż w przypadku innych osób posiadających status rezydenta długoterminowego.

2.5.6 Państwa członkowskie zobowiązane zostają do przyznania obywatelowi kraju trzeciego, którego wniosek został zaakceptowany, wszelkich ułatwień w celu zdobycia potrzebnych wiz.

2.5.7 Po dwóch latach legalnego pobytu w pierwszym państwie członkowskim posiadacz błękitnej karty UE może, zgodnie z wnioskiem, przenieść się do drugiego państwa członkowskiego w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji po spełnieniu tych samych warunków, jakie wymagane są do uzyskania błękitnej karty w pierwszym państwie członkowskim. Członkowie rodziny mogą mu towarzyszyć lub przyłączyć się do niego.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego konieczna jest wspólna, szybka, przejrzysta procedura przyjmowania pracowników migrujących, odpowiadająca postanowieniom traktatu lizbońskiego w zakresie poszanowania prawa państw członkowskich do określania liczby imigrantów, którzy mają być przez nie przyjęci.

3.2 Zdaniem EKES-u zgodnie z zasadami i wartościami UE prawodawstwo dotyczące imigracji powinno pozostawać w zgodzie z postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz przepisami antydyskryminacyjnymi.

3.3 Po ratyfikacji i wejściu w życie traktatu lizbońskiego podział kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi stanie się jaśniejszy, a Rada będzie podejmować decyzje w drodze kwalifikowanej większości i współdecyzji z Parla-

<sup>(14)</sup> Dyrektywa Rady 2003/86/EC z dnia 22.9.2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251 z 3.10.2003).

<sup>(15)</sup> Dyrektywa Rady 2003/109/EC z dnia 25.11.2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.1.2004).

mentem, w miejsce obecnej zasady jednomyślności uniemożliwiającej przyjmowanie w pełni wspólnego prawodawstwa.

3.4 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje, by Rada, przyjmując prawodawstwo w sprawie imigracji (analizowana tutaj dyrektywa oraz kolejne dyrektywy), zastosowała procedurę zwykłą (jak to miało miejsce w przypadku decyzji w sprawie prawodawstwa azylowego), wyprzedzając tym samym postanowienia traktatu lizbońskiego, a także proponuje, by Komisja przyspieszyła prace nad innymi dyrektywami w sprawie przyjmowania imigrantów, zaplanowanymi na nadchodzące miesiące (dotyczącymi pracowników sezonowych, stażystów pobierających wynagrodzenie oraz pracowników delegowanych w ramach jednego przedsiębiorstwa).

3.5 Komitet wyraża nadzieję, iż UE będzie dysponować odpowiednim, wystarczająco zharmonizowanym prawodawstwem, które umożliwi ukierunkowanie imigracji poprzez legalne, elastyczne i przejrzyste procedury, w ramach których obywatele krajów trzecich będą mieli zapewnione sprawiedliwe traktowanie oraz prawa i obowiązki porównywalne do praw i obowiązków obywateli UE.

3.6 Prawa i obowiązki obywateli krajów trzecich określone we wniosku, oparte na równym traktowaniu w zakresie wynagrodzenia, warunków pracy, wolności zrzeszania się, prawa do edukacji i kształcenia zawodowego stanowią dobry punkt wyjścia dla prawodawstwa imigracyjnego, które należy rozszerzyć na wszystkie kategorie pracowników migrujących.

3.7 Komitet podziela przekonanie, że nowe prawodawstwo dotyczące imigracji powinno być mniej restrykcyjne w kwestii łączenia rodzin niż dyrektywa 2003/86.

3.8 EKES zgadza się z poglądem, iż prawodawstwo imigracyjne powinno być bardziej elastyczne w kwestii dokumentów pobytowych (jak zasugerowano w niedawnej opinii<sup>(16)</sup>), aby umożliwić wprowadzenie systemów imigracji wahadłowej, które sprzyjałyby rozwojowi w krajach pochodzenia oraz równoważyły negatywne skutki „drenażu mózgów”. We wspomnianej opinii EKES zaproponował szereg zmian w dyrektywie dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (2003/109/WE) w celu uelastycznienia obowiązujących procedur. W opinii tej Komitet przedstawił również różne propozycje odnoszące się do pozostałych dyrektyw dotyczących przyjmowania imigrantów.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W opinii EKES-u poziom wynagrodzenia nie jest odpowiednim kryterium dla uznania danej osoby za pracownika wysoko wykwalifikowanego.

<sup>(16)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 25 października 2007 r. w sprawie polityki wspólnotowej w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowanej na wspieranie rozwoju, sprawodawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008).

4.2 Pojęcie „wysoko wykwalifikowany” powinno łączyć się raczej ze świadectwami i kwalifikacjami uzyskanymi w ramach studiów wyższych lub równoważnymi umiejętnościami zawodowymi niż wynagrodzeniem, jakie pracownik ma otrzymywać<sup>(17)</sup>.

4.3 Ponadto uznanie wynagrodzenia za jeden z wymogów dostępu do błękitnej karty UE utrudni osiągnięcie wspólnej polityki w Unii Europejskiej. Istotne różnice pomiędzy krajowymi poziomami płacy minimalnej, jakie występują obecnie pomiędzy państwami członkowskimi, utrudniają harmonizację.

4.4 UE musi poczynić szybkie postępy w dziedzinie uznawania kwalifikacji, mając na uwadze proces boloński zmierzający do ułatwienia wzajemnego uznawania stopni naukowych przyznawanych przez uczelnie europejskie. Wobec braku europejskiego systemu uznawania kwalifikacji konieczny jest organ krajowy odpowiedzialny za kwestie uznawania, działający z uwzględnieniem dyrektywy 2005/36 w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, kryteriów stosowanych przez Międzynarodową Organizację Pracy do zdefiniowania pojęcia pracowników wysoko wykwalifikowanych<sup>(18)</sup> oraz Międzynarodowej standardowej klasyfikacji kształcenia (ISCED 1997<sup>(19)</sup>) UNESCO.

4.5 EKES popiera kryterium odpowiednika trzech lat doświadczenia zawodowego w definicji „pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji”. Mogłoby to jednak również powodować problemy praktyczne w przypadku zawodów wymagających wyższego wykształcenia o szerszym zakresie. W każdym razie to organ krajowy, działając we współpracy z partnerami społecznymi, powinien odpowiadać za ocenę równorzędności zawodowej.

4.6 Zdaniem EKES-u propozycja Komisji Europejskiej, by zaoferować wysoko wykwalifikowanym pracownikom migrującym preferencyjne warunki poprzez dopuszczenie traktowania ich w sposób bardziej uprzywilejowany niż przewidziany przepisami dyrektywy 2003/86 oraz dyrektywy 2003/109 może prowadzić do różnego traktowania różnych kategorii imigrantów. Należy zagwarantować, iż wyjątki te pozostaną bez wpływu na ogólną spójność europejskiej polityki imigracyjnej i zasadę równego traktowania<sup>(20)</sup>.

4.6.1 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji zwiększy zakres

<sup>(17)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, pkt 5.6, sprawozdawca: José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (Dz.U. C 175 z 27.7.2007).

<sup>(18)</sup> Zob. Międzynarodowy standard klasyfikacji zawodów MOP (ISCO-88).

<sup>(19)</sup> [http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm).

<sup>(20)</sup> Rada Europejska w Tampere, konkluzje prezydencji, 15–16 października 1999 r. Punkt 18 konkluzji: „Unia Europejska musi gwarantować sprawiedliwe traktowanie obywateli krajów trzecich przebywających legalnie na terytorium państw członkowskich. Bardziej zdecydowana polityka integracyjna powinna zmierzać do nadania im praw i nakładania nań obowiązków porównywalnych do praw i obowiązków obywateli Unii. Powinna ona także dążyć do likwidacji wszelkiej dyskryminacji w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym oraz rozwijać środki na rzecz eliminacji rasizmu i ksenofobii”.

praw i ułatwi łączenie rodzin. W opinii EKES-u prawo do życia rodzinnego jest prawem podstawowym, które nie może być uzależnione od rodzaju działalności gospodarczej lub zatrudnienia pracownika. EKES proponował już w swoich wcześniejszych opiniach zmianę dyrektywy 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin, która powinna zawierać wyjątki przewidziane w dyrektywie w sprawie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji<sup>(21)</sup>.

4.6.2 Komitet wyraża swoje zaniepokojenie faktem, że proponowana dyrektywa nie przewiduje konkretnego prawa do podejmowania pracy przez członków rodziny posiadaczy błękitnej karty, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego.

4.6.3 Ponadto obywatele krajów trzecich, którzy po pięcioletnim okresie pobytu nabywają status długoterminowych rezydentów europejskich, będą mieli mniej korzystny status prawny niż wysoko wykwalifikowani pracownicy migrujący. Kryterium stabilnego, stałego pobytu stanie się czynnikiem drugorzędym przy określaniu pewności prawnej i integracji w UE. W swej niedawnej opinii<sup>(22)</sup> EKES zaproponował uelastycznienie postanowień dyrektywy 2003/109 w odniesieniu do wszystkich rezydentów długoterminowych.

4.7 Dyskusyjna jest zgodność niektórych aspektów wniosku z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi państw członkowskich. Na przykład wymóg ograniczenia mobilności zawodowej posiadaczy błękitnej karty UE w ciągu pierwszych dwóch lat legalnego pobytu jest niezgodny z postanowieniami Europejskiej konwencji o statusie prawnym pracowników migrujących (1977 r.), gdzie w art. 8 określony został maksymalny okres jednego roku.

4.8 Zgodnie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy osoba nieposiadająca zatrudnienia przez okres trzech kolejnych miesięcy nie mogłaby przedłużyć błękitnej karty UE. Taki trzy-miesięczny termin koliduje jednak z terminem pięciu miesięcy określonym w Europejskiej konwencji o statusie prawnym pracowników migrujących (art. 9 ust. 4).

4.9 EKES proponuje wzięcie pod uwagę sześciomiesięcznego okresu braku zatrudnienia w celu zapewnienia zgodności z umowami międzynarodowymi i ułatwienia pracownikom znalezienia nowego zatrudnienia. Okres ten jest szczególnie potrzebny, gdy pracownik uczestniczy w szkoleniach, które mają umożliwić mu znalezienie nowej pracy.

<sup>(21)</sup> Komisja opublikuje w najbliższych miesiącach sprawozdanie z oceny funkcjonowania wspomnianej dyrektywy.

<sup>(22)</sup> Zob. przypis 18.

4.10 EKES jest zdania, że środki tymczasowe ograniczające przejściowo swobodę przepływu pracowników z nowych państw członkowskich stanowią odstępstwo, które powinno zostać szybko uchylone szczególnie w odniesieniu do zatrudniania wysoko wykwalifikowanych pracowników, przy czym powinna zostać zagwarantowana zasada preferencji obywateli UE.

4.11 Nie do przyjęcia jest wyłączenie z zakresu dyrektywy uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Jak proponował EKES, osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej, w tym osoby posiadające wysokie kwalifikacje, powinny mieć możliwość podjęcia pracy <sup>(23)</sup>.

4.12 Fakt, iż wniosek przewiduje bardziej elastyczny system w przypadku osób poniżej 30. roku życia (niższy przedział

wynagrodzenia), mógłby zostać uznany za przejaw dyskryminacji, którego EKES nie aprobuje.

4.13 Na zakończenie EKES pragnie podkreślić znaczenie kwestii integracji. Komitet sporządził szereg opinii z inicjatywy własnej promujących politykę integracji <sup>(24)</sup> oraz zorganizował kilka konferencji i przesłuchań na ten temat. UE i władze krajowe powinny współdziałać w celu promocji polityki integracyjnej, z uwagi na fakt, iż zarówno integracja, jak i promocja równego traktowania oraz zwalczanie dyskryminacji są wyzwaniem, którym musi stawić czoło europejskie społeczeństwo, a zwłaszcza władze lokalne, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Komitet współdziała obecnie z Komisją Europejską w celu budowy Europejskiego Forum Integracji <sup>(25)</sup>.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(23)</sup> Opinia EKES-u z dnia 12 marca 2008 r. w sprawie Zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, sprawozdawca: An LÉ NOUAIL-MARLIÈRE, przyjęta na sesji plenarnej w dniach 12 i 13 marca 2008 r. Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77.

<sup>(24)</sup> Opinia EKES-u z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie *Imigracja, integracja i rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego*, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

Opinia EKES-u z dni 10–11 grudnia 2003 r. w sprawie *komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia*, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

Opinia EKES-u z dni 13–14 września 2006 r. w sprawie *Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego*, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

Konferencja na temat roli społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu integracji, Bruksela, 9 i 10 września 2002 r.

<sup>(25)</sup> <http://integrationforum.teamwork.fr/>.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim**

COM(2007) 638 wersja ostateczna — 2007/0229 (CNS)

(2009/C 27/24)

Dnia 7 lutego 2008 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim.*

Sekcja Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 3 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Uwagi wstępne

1.1 Upłynęło osiem lat od posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere, na którym UE postanowiła propagować wspólną politykę w dziedzinie imigracji. Niemniej jednak w jednej z kluczowych dziedzin — polityce i prawodawstwie dotyczącym przyjmowania imigrantów — dokonał się niewielki postęp. Jest ona nadal regulowana przez ustawodawstwo krajowe, na szczeblu UE brak jest harmonizacji regulującej przyjmowanie imigrantów, a ustawodawstwo poszczególnych krajów bardzo się różni między sobą i odzwierciedla sprzeczne strategie.

1.2 Ponad sześć lat upłynęło od czasu sporządzenia przez Komisję wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy zarobkowej oraz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek <sup>(1)</sup>. EKES i Parlament wydały opinie <sup>(2)</sup> popierające ten wniosek. Wniosek został jednak odrzucony w pierwszym czytaniu w Radzie. Od tamtej pory niektóre państwa uchwały nowe przepisy ustawowe dotyczące imigracji zarobkowej, odzwierciedlające bardzo różne rodzaje podejścia.

1.3 W nadchodzących latach Europejczykom potrzebni będą nowi imigranci zarobkowi, którzy będą przyczyniać się do rozwoju społecznego i gospodarczego <sup>(3)</sup>. Sytuacja demograficzna wskazuje, że jeśli nie zmienimy kierunków polityki imigracyjnej, strategia lizbońska może się rozpaść. Potrzebne są aktywne strategie przyjmowania zarówno pracowników wysoko wykwalifikowanych, jak i tych posiadających niższe kwalifikacje.

1.4 To niepojęte, że w Radzie Unii Europejskiej niektóre rządy zawetowały wnioski legislacyjne Komisji i utrwalają starą, restrykcyjną politykę. W międzyczasie rośnie szara strefa i nielegalne zatrudnienie, tworząc prawdziwy „magnes” dla migracji nieuregulowanej. Wobec braku wspólnych europejskich przepisów prawnych państwa członkowskie przyjmują nowe przepisy uwzględniające bardzo różne cele polityczne i tworzące dodatkowe przeszkody dla harmonizacji. Te różne cele polityczne i rozbieżności w przepisach ustawowych powodują dezorientację i brak pewności wśród obywateli.

1.5 EKES zaproponował, aby w odniesieniu do prawodawstwa dotyczącego przyjmowania imigrantów Rada Unii Europejskiej zrezygnowała z wymogu jednomyślności i podejmowała decyzje kwalifikowaną większością głosów i w ramach procedury współdecyzji z Parlamentem <sup>(4)</sup>. Jest to jedyny sposób, aby przygotować dobre projekty legislacyjne, które umożliwiają postęp na drodze do harmonizacji na szczeblu UE.

1.6 EKES uważa, że prawodawstwo w dziedzinie imigracji powinno zostać włączone do traktatu lizbońskiego w ramach zwykłej procedury (inicjatywa Komisji, większość kwalifikowana w Radzie oraz procedura współdecyzji z Parlamentem).

1.7 Jednakże ten wniosek dotyczący dyrektywy jest przedmiotem dyskusji w Radzie na mocy bezproduktywnej procedury jednomyślności. A zatem, tak jak Komitet zaproponował w swojej opinii w sprawie programu haskiego <sup>(5)</sup>, „zmianę tę należy przeprowadzić bardzo szybko, jeszcze przed rozpatrzeniem nowych wniosków legislacyjnych”. EKES proponuje, by

<sup>(1)</sup> COM(2001) 386 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy zarobkowej oraz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños) (Dz.U. C 80 z 3.4.2002) oraz opinia PE w Dz.U. C 43E z 19.2.2004 (sprawozdawca: Anna Terrón i Cusi).

<sup>(3)</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2006 r. (plan dotyczący polityki w zakresie legalnej imigracji), zob. też: opinia EKES-u z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie „Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat — Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).

<sup>(5)</sup> Zob. przypis 4.

Rada przyjęła procedurę „łączącą”, już obowiązującą w przypadku kwestii dotyczących azylu, tak aby te dyrektywy mogły zostać przyjęte kwalifikowaną większością głosów w Radzie oraz w ramach procedury współdecyzji z Parlamentem.

1.8 Jak już stwierdził Komitet, „w nowym prawodawstwie dotyczącym przyjmowania imigrantów, lepiej stworzyć ogólne, horyzontalne ramy ustawodawcze, niż opierać się na przepisach sektorowych. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przyjmowania imigrantów, przygotowany przez Komisję i poparty przez EKES, z pewnymi modyfikacjami, stanowi nadal dobry wniosek legislacyjny. Dodatkowo można wypracować specjalne przepisy dotyczące zagadnień sektorowych i sytuacji szczególnych. Jeśli Rada UE zdecydowałaby o zastosowaniu podejścia sektorowego, czyli o przyjmowaniu jedynie imigrantów o wysokich kwalifikacjach, nie posłużyłoby to do uregulowania znacznej części imigracji, a na dodatek decyzja ta miałaby charakter dyskryminujący. Opcja taka może wydać się łatwiejsza Radzie, ale nie odzwierciedla ona potrzeb UE”<sup>(6)</sup>.

1.9 Traktat lizboński ustanawia ograniczenia dla wspólnego prawodawstwa, w tym prawo państw członkowskich do „określenia limitu” imigrantów przyjmowanych w danym kraju. Ten limit nie uniemożliwia osiągnięcia w UE wysokiego poziomu harmonizacji legislacyjnej. Jest to zachęta, aby zarządzanie imigracją gospodarczą na szczeblu krajowym odbywało się przy użyciu wspólnych, przejrzystych procedur. Prawo do wydawania zezwoleń na pracę i pobyt miałyby władze państw członkowskich, ale w ramach prawodawstwa wspólnotowego. W takiej sytuacji każde państwo członkowskie mogłoby, we współpracy z partnerami społecznymi, decydować, jakiego rodzaju imigrantów potrzebuje. Ustawodawstwo krajowe powinno uwzględniać specyfikę każdego kraju, lecz jednocześnie szanować prawodawstwo europejskie.

1.10 Ten wniosek dotyczący dyrektywy horyzontalnej w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim spełnia cele Unii Europejskiej dotyczące ustanowienia wspólnej polityki w dziedzinie imigracji.

1.11 Ten cel Rada Europejska po raz pierwszy przyjęła w Tampere w październiku 1999 r. i w deklaracji końcowej stwierdziła, że UE powinna gwarantować uczciwe traktowanie obywateli krajów trzecich przebywającym legalnie w państwach członkowskich, a ich prawa i obowiązki powinny odpowiadać prawom i obowiązkom obywateli UE.

1.12 W programie haskim z listopada 2004 r. stwierdza się jednak, że „legalna migracja będzie odgrywać ważną rolę w umacnianiu w Europie gospodarki opartej na wiedzy w dalszym rozwoju gospodarczym, przyczyniając się tym samym do wprowadzenia w życie strategii lizbońskiej”.

1.13 W 2004 r. Komisja sporządziła zieloną księgę<sup>(7)</sup> w celu zainicjowania debaty i okresu konsultacji w sprawie zarządzania

migracją ekonomiczną w UE. EKES przygotował opinię<sup>(8)</sup>, w której proponuje, aby UE ustanowiła wspólne prawodawstwo dotyczące przyjmowania migrantów; takie prawodawstwo powinno być w dużym stopniu zharmonizowane i raczej horyzontalne niż sektorowe.

1.14 W grudniu 2006 r. Rada Europejska przyjęła plan polityczny dotyczący legalnej migracji, który ma służyć realizacji dwóch celów.

1.14.1 Pierwszy z nich to ustanowienie warunków przyjmowania określonych kategorii migrantów (pracowników wysoko wykwalifikowanych, pracowników sezonowych, stażystów pobierających wynagrodzenie oraz osób przeniesionych w ramach jednego przedsiębiorstwa) w czterech specjalnych wnioskach legislacyjnych.

1.14.2 Drugi cel to ustanowienie ogólnych ram podejścia, które jest sprawiedliwe społecznie i oparte na poszanowaniu praw pracowników migrujących.

## 2. Wniosek dotyczący dyrektywy

2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy ma zagwarantować status prawny pracowników z krajów trzecich, którzy już zostali przyjęci na terenie UE oraz wprowadzenie uproszczeń proceduralnych dla osób składających wnioski.

2.2 Istnieją poważne różnice w traktowaniu pracowników migrujących przez poszczególne państwa członkowskie.

2.3 Istnieją także poważne różnice w traktowaniu migrantów w porównaniu z pracownikami ze Wspólnoty.

2.4 Dyrektywa ma na celu ustanowienie procedury jednego wniosku dla obywateli krajów trzecich starających się o wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu pobytu i pracy oraz wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim: warunków pracy, w tym wynagrodzenia i zwolnienia, stowarzyszenia się, dostępu do szkolenia zawodowego oraz do najważniejszych świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego itp.

2.5 Jest to dyrektywa horyzontalna i obejmuje ona migrantów zarobkowych oraz osoby, którym wydano dokument pobytowy dla celów innych niż zatrudnienie, a którym następnie umożliwiono dostęp do rynku pracy na podstawie przepisów wspólnotowych lub krajowych (tj. członków rodzin, uchodźców, studentów, naukowców).

2.6 Zakres dyrektywy nie obejmuje obywateli krajów trzecich będących pracownikami delegowanymi<sup>(9)</sup>, ponieważ nie są oni częścią rynku pracy państwa członkowskiego, do którego zostali

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 4.

<sup>(7)</sup> Zielona księga na temat podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną (COM(2004) 811 wersja ostateczna).

<sup>(8)</sup> Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 9 czerwca 2005 r. w sprawie Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, sprawozdawca: Luis Miguel PARÍZA CASTAÑOS (Dz.U. C 286 z 17.11.2005).

<sup>(9)</sup> Dyrektywa 96/71/WE.

oddelegowani, osób przeniesionych w ramach jednego przedsiębiorstwa, usługodawców kontraktowych i absolwentów-stażystów, pracowników sezonowych i wreszcie obywateli krajów trzecich, którzy uzyskali status rezydenta długoterminowego.

2.7 Wniosek ustanawia obowiązek rozpatrywania przez państwa członkowskie wszystkich wniosków o pozwolenie na pracę i pobyt na ich terytorium w ramach jednej procedury oraz wydawania — jeżeli zostanie ono przyznane — jednego zezwolenia umożliwiającego wnioskodawcy pobyt i pracę.

2.8 W tym celu każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć organ właściwy dla przyjmowania wniosków i wydawania jednego zezwolenia, bez uszczerbku dla roli i obowiązków innych władz krajowych w odniesieniu do rozpatrywania i podejmowania decyzji w sprawie wniosków.

2.9 Jedno zezwolenie ma mieć zharmonizowany format dokumentu pobytowego dla obywateli krajów trzecich zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1030/2002.

2.10 Jedno zezwolenie będzie uprawniać swego posiadacza do wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego wydającego zezwolenie, swobodnego poruszania się po całym jego terytorium, przejazdu przez pozostałe państwa członkowskie oraz wykonywania działalności dozwolonej na mocy tego dokumentu.

2.11 Jeśli chodzi o jednolitą procedurę, wprowadza się pewną liczbę zabezpieczeń proceduralnych, takich jak potrzeba podania przyczyn odrzucenia wniosku o wydanie jednego zezwolenia; w każdym razie — i gdy ta sprawa leży w gestii państw członkowskich — warunki i kryteria, na podstawie których wniosek o wydanie jednego zezwolenia może zostać odrzucony, muszą być określone w prawie krajowym.

2.12 Dyrektywa ustanawia także obowiązek zapewnienia środka odwoławczego w przypadku, gdy wniosek zostanie odrzucony, a powiadomienie o tej możliwości musi zostać wydane na piśmie wraz z odrzuceniem wniosku. Muszą także zostać przekazane informacje dotyczące dokumentów wymaganych podczas składania wniosku oraz wszelkich obowiązujących opłat.

2.13 Jeżeli chodzi o prawa, to dyrektywa ustanawia minimalny wymóg gwarantujący równe traktowanie każdej osobie, której wydano jedno zezwolenie, bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do przyjęcia bardziej korzystnych przepisów.

2.14 Dyrektywa stanowi, że pracownicy z krajów trzecich są traktowani na równi z obywatelami danego państwa w zakresie:

- warunków pracy, w tym wynagrodzenia i zwolnienia, jak również bezpieczeństwa i higieny na stanowisku pracy;
- wolności zrzeszania się i zgromadzeń oraz członkostwa w organizacjach reprezentujących pracowników lub pracodawców, jak również wszelkich organizacjach zrzeszających pracowników określonych zawodów;
- edukacji i szkolenia zawodowego;
- uznawania dyplomów, świadectw i innych kwalifikacji zawodowych zgodnie z odpowiednimi procedurami krajowymi;

— równego traktowania jeśli chodzi o świadczenia społeczne określone w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1408/71, z rozszerzeniem jego przepisów na osoby przybywające do państwa członkowskiego bezpośrednio z kraju trzeciego;

— wypłaty nabytych świadczeń emerytalnych po przeniesieniu do kraju trzeciego;

— ulg podatkowych;

— dostępu do towarów i usług, w tym do procedur przyznawania lokali mieszkalnych i pomocy świadczonej przez urzędy pracy.

2.15 Państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo do równego traktowania:

— żądając przedstawienia potwierdzenia właściwych kwalifikacji językowych w celu umożliwienia dostępu do edukacji i szkoleń;

— ograniczając dostęp do stypendiów na naukę;

— ograniczając równość warunków pracy (z uwzględnieniem wynagrodzenia, zwolnienia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy), wolność zrzeszania się, ulgi podatkowe oraz prawa do zabezpieczenia społecznego dla osób wykonujących określone zawody.

2.16 Jeśli chodzi o uznawanie dyplomów, wniosek przyznaje równe traktowanie zgodnie z procedurami krajowymi i odwołuje się do dyrektywy 2005/36/WE, która stwierdza, że kwalifikacje obywatela kraju trzeciego zdobyte w innych państwach członkowskich mają być uznawane w taki sam sposób, jak w przypadku obywateli UE.

2.17 Jeśli chodzi o równy dostęp do towarów i usług, w tym do lokali mieszkalnych w sektorze publicznym i prywatnym, państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo obywateli krajów trzecich do mieszkalnictwa socjalnego do osób przebywających w przedmiotowym państwie członkowskim przynajmniej trzy lata.

2.18 Na koniec projekt dyrektywy gwarantuje poszanowanie korzystniejszych przepisów zawartych w porozumieniach wspólnotowych lub instrumentach międzynarodowych, w tym przyjętych przez Radę Europy, które mają zastosowanie do pracowników migrujących z krajów trzecich będących krajami członkowskimi Rady Europy. Wniosek pozostaje także bez uszczerbku dla bardziej korzystnych przepisów zawartych w konwencjach międzynarodowych zakazujących dyskryminacji ze względu na narodowość.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES zaproponował, aby Rada Unii Europejskiej zrezygnowała z wymogu jednomyślności i przyjmowała decyzje kwalifikowaną większością głosów oraz w ramach procedury współpracy z Parlamentem<sup>(10)</sup>. Jest to jedyny sposób, aby przygotować dobre projekty legislacyjne, stanowiące postęp na drodze do harmonizacji na obszarze UE.

3.2 Komitet wyraża zadowolenie z faktu, iż traktat lizboński obejmuje uchwalanie prawodawstwa w dziedzinie imigracji w drodze zwykłej procedury (inicjatywa Komisji, większość kwalifikowana w Radzie i procedura współdecyzji z Parlamentem).

<sup>(10)</sup> Zob. przypis 4.

3.3 Po ratyfikowaniu i wejściu w życie traktatu lizbońskiego podział uprawnień między UE i państwami członkowskimi będzie jaśniejszy i dzięki temu Rada będzie przyjmować decyzje kwalifikowaną większością głosów i w drodze współdecyzji z Parlamentem. To rozwiązanie zastąpi obecnie obowiązującą zasadę jednomyślności, która uniemożliwia uchwalanie naprawdę wspólnego prawodawstwa. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje, aby przyjmując przepisy dotyczące imigracji Rada stosowała zwykłą procedurę (tak jak to zrobiła podejmując decyzję w sprawie przepisów dotyczących azylu), uprzedzając w ten sposób postanowienia traktatu lizbońskiego.

3.4 EKES proponuje, aby prace Rady nad niniejszą dyrektywą miały pierwszeństwo wobec dyrektywy w sprawie pracowników posiadających wysokie kwalifikacje (COM(2007) 637) oraz innych dyrektyw sektorowych, proponuje także, aby Komisja przyspieszyła prace nad innymi dyrektywami dotyczącymi przyjmowania imigrantów, zaplanowanymi na najbliższe miesiące (obejmującymi pracowników sezonowych, stażystów pobierających wynagrodzenie oraz osoby przeniesione w ramach jednego przedsiębiorstwa).

3.5 Komitet ma nadzieję, że UE będzie dysponować odpowiednim, dostatecznie zharmonizowanym prawodawstwem, umożliwiającym rozwiązywanie problemu imigracji poprzez legalne, elastyczne, przejrzyste procedury, dzięki którym obywatele krajów trzecich są traktowani sprawiedliwie, a także mają prawa i obowiązki porównywalne do praw i obowiązków obywateli UE.

3.6 Prawa i obowiązki obywateli krajów trzecich zawarte w proponowanej dyrektywie, oparte na równym traktowaniu pod względem wynagrodzenia, warunków pracy, wolności zrzeszania się, edukacji i szkolenia zawodowego, stanowią dobry punkt wyjścia dla przyszłego prawodawstwa w dziedzinie imigracji.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES uważa, że ta horyzontalna dyrektywa, która obejmuje procedurę jednego wniosku i wspólny zbiór praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, jest bardzo ważna dla UE, ponieważ umocni podstawy wspólnej polityki dotyczącej imigracji ekonomicznej. Projekt dyrektywy uwzględni prawo państw członkowskich do określania liczby imigrantów, jaką chcą przyjąć.

4.2 EKES pragnie podkreślić znaczenie wniosku Komisji dla zapewnienia UE horyzontalnego prawodawstwa w sprawie procedury przyjmowania imigrantów oraz praw obywateli państw trzecich zamieszkujących na terytorium państw członkowskich.

4.3 W swojej opinii w sprawie zielonej księgi<sup>(11)</sup> EKES wyraził poparcie dla procedury jednego wniosku dla celów zatrudnienia: „Ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich różnią się znacznie, jeśli chodzi o związek między pozwoleniem na pobyt a pozwoleniem na pracę. EKES uważa,

iż konieczna jest harmonizacja przepisów w całej Unii. Za wystawienie pozwoleń odpowiedzialność ponosiłyby władze każdego państwa członkowskiego, a pozwolenia te uznawane byłyby na całym obszarze UE. EKES pragnie, aby ustawodawstwo to możliwie jak najbardziej zmniejszyło procedury biurokratyczne i ułatwiło załatwianie formalności osobom zainteresowanym: imigrantom, pracodawcom oraz władzom. Pożądane jest stworzenie jednego pozwolenia: pozwolenia na pobyt, któremu towarzyszyłoby zezwolenie na podjęcie pracy”.

4.4 W odniesieniu do praw EKES stwierdził w opinii w sprawie już wspomnianej zielonej księgi: „Punktem wyjścia w tej debacie musi być zasada niedyskryminacji. Pracownik z państwa trzeciego, bez względu na okres, w którym ma prawo do przebywania i pracowania na terenie państwa członkowskiego, musi mieć te same prawa ekonomiczne, pracownicze i społeczne, jakie posiadają inni pracownicy”. Komitet pragnie podkreślić rolę partnerów społecznych różnych szczebli (przedsiębiorstw, branżowego, krajowego i europejskiego) w propagowaniu równego traktowania w pracy. We współpracy z Fundacją Dublińską i partnerami społecznymi EKES zorganizował wysłuchanie, a wnioski z niego zostały przedstawione w innej opinii<sup>(12)</sup>.

4.5 W opinii w sprawie zielonej księgi Komitet<sup>(13)</sup> stwierdził: „EKES proponuje rozważenie zestawu praw, które należy przyznać obywatelom państw trzecich legalnie zamieszkującym i pracującym tymczasowo na terenie UE”. Komitet chciałby zaznaczyć, że pracownicy z krajów trzecich płacą podatki organom krajowym kraju przyjmującego, a także składki na ubezpieczenie społeczne związane z zatrudnieniem, zgodnie z ustawodawstwem danego państwa członkowskiego.

4.6 Oprócz równego traktowania w miejscu pracy (warunków pracy, wynagrodzenia i zwolnień, bezpieczeństwa i higieny pracy, prawa do zrzeszania się itp.) EKES zaproponował także:

- „prawo do ubezpieczeń społecznych, włącznie z opieką zdrowotną;
- prawo dostępu do dóbr i usług, włączając w to zamieszkanie, na takich samych warunkach jak dla obywateli danego państwa;
- dostęp do edukacji oraz szkolenia zawodowego;
- uznawanie dyplomów, certyfikatów oraz tytułów w ramach ustawodawstwa wspólnotowego;
- prawo do oświaty dla niepełnoletnich, wraz z pomocami i stypendiami;
- prawo do nauczania oraz przeprowadzania badań naukowych według wniosku dotyczącego dyrektywy<sup>(14)</sup>;
- prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w nagłych przypadkach;
- prawo dostępu do bezpłatnego poradnictwa pracy (publicznego);

<sup>(12)</sup> Zob. opinia EKES-u z 13–14 września 2006 r. w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego” (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

<sup>(13)</sup> Zob. przypis 8.

<sup>(14)</sup> Zob. wniosek dotyczący dyrektywy Komisji (COM(2004) 178) w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych we Wspólnocie Europejskiej. Zob. też opinia EKES-u z dnia 27 października 2004 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady oraz Parlamentu Europejskiego w sprawie zgłoszenia projektu dyrektywy oraz dwóch projektów zaleceń w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych we Wspólnocie Europejskiej, sprawozdawca: Brenda KING (Dz.U. C 120 z 20.5.2005).

<sup>(11)</sup> Zob. przypis 8.

- prawo do uczenia się języka kraju przyjmującego;
- szanowanie różnorodności kulturowej;
- prawo do swobody poruszania się oraz pobytu w państwie członkowskim”.

4.7 W 2004 r. EKES przyjął także opinię z inicjatywy własnej <sup>(15)</sup>, w której proponuje, aby Unia Europejska i państwa członkowskie ratyfikowały międzynarodową Konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników — migrantów i członków ich rodzin, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1990 r. <sup>(16)</sup>, w celu propagowania praw podstawowych pracowników migrujących nie tylko w Europie, ale i na całym świecie. EKES proponuje, aby Komisja podjęła nowe kroki w celu ratyfikowania konwencji, co przyczyni się do wzmocnienia międzynarodowego systemu chroniącego prawa imigrantów.

4.8 Komitet proponuje, aby do uzasadnienia dyrektywy włączyć nowy akapit, traktujący o przestrzeganiu zasad MOP dotyczących prawa w dziedzinie imigracji, w szczególności konwencji MOP dotyczących pracowników migrujących (C 97 i C 143).

4.9 EKES proponuje także, aby dyrektywa gwarantowała równouprawnienie płci, które stanowi część *dorobku prawnego* Wspólnoty, a także unijnego prawodawstwa zwalczającego dyskryminację.

4.10 Z zakresu dyrektywy nie można wykluczać pracowników sezonowych. Chociaż Komisja przygotowuje szczegółową dyrektywę, EKES uważa, że zasada równego traktowania, zwłaszcza w miejscu pracy, powinna być także zagwarantowana dla tej kategorii pracowników.

4.11 Komitet pragnie wyrazić swoje zaniepokojenie oraz niezgodę na to, aby dyrektywa umożliwiała państwom członkowskim ograniczanie prawa do równego traktowania <sup>(17)</sup>, jeśli

chodzi o warunki pracy (w tym wynagrodzenia i zwolnienia, bezpieczeństwo i higienę pracy oraz zabezpieczenie społeczne) oraz jeśli chodzi o wolność zrzeszania się. To ograniczenie jest sprzeczne z propozycją zawartą w art. 2. Takie ograniczenia mogłyby także naruszać zasadę niedyskryminacji. EKES uważa, że — wzięwszy pod uwagę orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich — równe traktowanie jest jedną z zasad prawa wspólnotowego.

4.12 W każdym razie, tam gdzie istnieją restrykcje, powinny one być zawsze interpretowane zgodnie z innym wiążącym prawodawstwem międzynarodowym, które jest bardziej korzystne, w szczególności Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych czy Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz licznymi konwencjami MOP oraz przepisami wspólnotowymi i krajowymi, które są bardziej korzystne.

4.13 Dyrektywa przewiduje, że jeżeli jeden wniosek o zezwolenie zostanie odrzucony, powinno to mieć miejsce na piśmie, a osoba zainteresowana powinna mieć możliwość zaskarżenia decyzji w sądach danego państwa członkowskiego. Komitet proponuje, aby w przypadku decyzji sądu odrzucającej przedłużenie, zawieszenie lub cofnięcie jednego zezwolenia na podstawie kryteriów określonych w prawie krajowym lub wspólnotowym <sup>(18)</sup>, decyzja administracyjna powinna zostać odroczone do czasu uprawomocnienia się orzeczenia.

4.14 Na koniec EKES chciałby podkreślić znaczenie integracji. Komitet sporządził wiele opinii z inicjatywy własnej propagujących strategię w zakresie integracji <sup>(19)</sup> oraz organizował konferencje i wysłuchania w tej sprawie. UE i władze krajowe powinny współpracować w celu wspierania strategii w zakresie integracji, ponieważ integracja, propagowanie równego traktowania oraz walka z dyskryminacją stanowią wyzwania stojące przed społeczeństwem europejskim, zwłaszcza przed władzami lokalnymi, partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Komitet współpracuje z Komisją Europejską w sprawie utworzenia Europejskiego Forum Integracji <sup>(20)</sup>.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(15)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie międzynarodowej konwencji w sprawie migracji, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 302 z 7.12.2004).

<sup>(16)</sup> Rezolucja 45/158 z dnia 18 grudnia 1990 r., która weszła w życie 1 lipca 2003 r.

<sup>(17)</sup> Art. 12-2.

<sup>(18)</sup> Art. 8.

<sup>(19)</sup> Opinia EKES-u z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie: „Imigracja, integracja a rola społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

Opinia EKES-u z 10–11 grudnia 2003 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

Zob. opinia EKES-u z 13–14 września 2006 r. w sprawie: „Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

Konferencja na temat: „Imigracja: rola społeczeństwa obywatelskiego w integracji”, która odbyła się w Brukseli w dniach 9–10 września 2002 r.

<sup>(20)</sup> <http://integrationforum.teamwork.fr/>.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej Europejskiego Roku Twórczości i Innowacji 2009**

COM(2008) 159 wersja ostateczna — 2008/0064 (COD)

(2009/C 27/25)

Dnia 7 kwietnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej Europejskiego Roku Twórczości i Innowacji 2009.

Dnia 21 kwietnia 2008 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa przygotowanie prac w tej sprawie.

Mając na uwadze pilny charakter prac, na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył José Isaiasa RODRÍGUEZA GARCÍĘ-CARA na sprawozdawcę generalnego i 108 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 EKES całkowicie popiera wszelkie działania na rzecz krzewienia twórczości oraz innowacji wśród obywateli Unii Europejskiej i z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Europejskiego Roku poświęconego wspieraniu i szerzeniu drogą uczenia się przez całe życie twórczości, która stanowi siłę napędową innowacji. Komitet wielokrotnie zwracał uwagę na znaczenie, jakie dla realizacji celów strategii lizbońskiej ma propagowanie innowacji<sup>(1)</sup>. Mimo iż EKES popiera ramy, w które wpisuje się Europejski Rok Twórczości i Innowacji, zgodnie z uwagami poczynionymi w niniejszym dokumencie uważa, iż wniosek dotyczący decyzji, będący przedmiotem opinii Komitetu, nie jest najlepszym instrumentem realizacji wyznaczonego celu.

1.2 We wcześniejszych latach Europejski Rok organizowany był z dużym zapasem czasu, a propozycje mogły być zgłaszane do dwóch lat przed rozpoczęciem imprezy; tym razem od zgłoszenia propozycji przez Komisję do rozpoczęcia obchodów pozostanie tylko siedem miesięcy, podczas których Parlament Europejski i Rada przyjmą decyzję, a Komisja Europejska i państwa członkowskie zorganizują i skoordynują niezbędne inicjatywy. EKES uważa, iż pośpiech w tej dziedzinie może przeszkodzić w obchodach Europejskiego Roku Twórczości i Innowacji, który zasługuje na przygotowania odzwierciedlające przypisywane mu znaczenie.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u z 13.12.2006 „Uwolnić i wzmocnić potencjał Europy w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji”, sprawozdawca: Gerd Wolf (Dz.U. C 325 z 30.12.2006).

Opinia EKES-u z 14.12.2005 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji, sprawozdawca: Bernhard Welschke, współsprawozdawca: Lucia Fusco (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).

Opinia EKES-u z 12.7.2007 „Inwestycje w wiedzę i innowacje (strategia lizbońska)”, sprawozdawca: Gerd Wolf (Dz.U. C 256 z 27.10.2007).

1.3 Wniosek dotyczący decyzji ogólnikowo traktuje dwie kwestie, które EKES uważa za niezwykle istotne i które należałoby wyjaśnić oraz doprecyzować w tekście wniosku, a mianowicie finansowanie Europejskiego Roku oraz udział lub wsparcie ze strony pozostałych programów i strategii UE, znajdujących się poza obszarem uczenia się przez całe życie.

1.3.1 Komitet zgadza się z zawartym we wniosku Komisji stwierdzeniem, iż nie ma potrzeby wyasygnowania osobnych środków budżetowych dla Europejskiego Roku i że może on być finansowany w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”, obejmującego konkretne cele w zakresie wspierania innowacji. Jednakże wniosek nie precyzuje wielkości środków przeznaczonych na to wydarzenie i ogranicza się jedynie do stwierdzenia, iż źródłem budżetowym jest program „Uczenie się przez całe życie” oraz że inicjatywy współfinansowane będą przez inne programy, które nie zostały ani nazwane, ani skonkretyzowane. Mając na uwadze postanowienia wniosku dotyczącego decyzji, Komitet uznaje za niezbędne określenie przewidywanych kosztów związanych z inicjatywą Europejskiego Roku. EKES sądzi, że we wniosku należałoby uwzględnić preliminarz budżetowy.

1.3.2 Wniosek jest jeszcze bardziej niejasny w odniesieniu do możliwości wsparcia finansowego ze strony innych programów i strategii. Ze sformułowania wniosku można by mniemać, że skoro wspieranie innowacji należy do konkretnych celów innych programów, takich jak program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji czy program na rzecz wspierania polityki w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (obydwa stanowią część programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji), to właśnie one zostaną wykorzystane do współfinansowania inicjatyw związanych z Europejskim Rokiem. W tym kontekście EKES uważa za właściwe, by we wniosku sprecyzowano, które z programów wniosą wkład finansowy w Europejski Rok i jaka będzie wysokość tego wkładu, a także w jaki sposób koordynowane będą inicjatywy między poszczególnymi programami odpowiedzialnymi za współfinansowanie i zarządzanymi przez dyrekcje generalne Komisji.

1.4 W oparciu o powyższe argumenty, które znajdują odzwierciedlenie w obserwacjach niniejszej opinii, EKES proponuje, by Komisja ponownie przyjrzała się swojemu wnioskowi i rozważyła uwagi Komitetu. EKES sugeruje również, by Parlament Europejski i Rada miały na uwadze poczynione przez niego uwagi i dokonały zmian tekstu decyzji w miejscach, które są najbardziej ogólnikowe.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W konkluzjach Rady Europejskiej z nadzwyczajnego posiedzenia w Lizbonie w marcu 2000 r. podkreślono potrzebę ustanowienia ram europejskich w celu określenia nowych podstawowych kwalifikacji uzyskanych w toku uczenia się przez całe życie, a także zaznaczono, że ludzie stanowią najważniejsze dobro Europy. Ponadto stwierdzono, że europejskie systemy kształcenia i szkolenia muszą zostać dostosowane zarówno do wymogów społeczeństwa opartego na wiedzy, jak i do potrzeby poprawy standardu i jakości zatrudnienia.

2.2 Te podstawowe kwalifikacje bądź kluczowe kompetencje dla uczenia się przez całe życie zostały określone i przedstawione w zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r. <sup>(2)</sup> Mogą być postrzegane jako zasadniczy element innowacji, wydajności i konkurencyjności, niezbędny w społeczeństwie opartym na wiedzy. EKES wypowiedział się w swoim czasie na temat tego zalecenia <sup>(3)</sup>.

2.3 W konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dn. 8–9 marca 2007 r. Rada wezwała państwa członkowskie i instytucje UE do kontynuowania działań na rzecz stworzenia lepszych warunków ramowych dla innowacji oraz zapewnienia większych inwestycji w badania i rozwój. W części poświęconej wspieraniu innowacji, badań i edukacji Rada odnotowuje, iż państwa członkowskie są zdecydowane polepszyć warunki ramowe dla innowacji (co obejmuje rynki konkurencyjne) oraz zebrać dodatkowe zasoby dla działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej. Dlatego też Rada Europejska zachęca Komisję i państwa członkowskie do zrealizowania strategii polityki innowacyjnej, pamiętając, że kształcenie i szkolenie stanowią warunki wstępne sprawnego funkcjonowania „trójkąta wiedzy” (edukacja, badania, innowacje).

2.4 Obchody Europejskiego Roku Twórczości i Innowacji stanowią dobrą okazję, by wziąć udział w dyskusjach na temat wyzwań stojących przed Europą dzięki uwrażliwieniu społeczeństwa na znaczenie twórczości i zdolności innowacyjnych dla poprawy rozwoju osobistego oraz zwiększenia dobrobytu ogółu.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 394 z 30.12.2006.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u z 18.5.2006 w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie, sprawozdawca: Mária Herczog (Dz.U. C 195 z 18.8.2006).

## 3. Streszczenie wniosku

3.1 We wniosku dotyczącym decyzji rok 2009 został ogłoszony Europejskim Rokiem Twórczości i Innowacji; jego głównym celem jest pomoc państwom członkowskim w ich wysiłkach na rzecz wspierania w drodze uczenia się przez całe życie twórczości, która stanowi siłę napędową innowacji oraz kluczowy element rozwoju kompetencji osobistych, zawodowych, społecznych i kompetencji związanych z przedsiębiorczością każdego członka społeczeństwa. Obok tego ogólnego celu wymieniono 13 czynników, które zdaniem Komisji mogą przyczynić się do promowania twórczości i innowacyjności.

3.2 Wśród środków zaproponowanych do osiągnięcia wyznaczonych celów znajdują się m.in. konferencje oraz inicjatywy propagujące świadomość w zakresie twórczości i zdolności innowacyjnej, kampanie promocyjne mające na celu przekazanie najważniejszych przesłań, określanie i rozpowszechnianie przykładów sprawdzonych rozwiązań, a także opracowanie badań na szczeblu krajowym i wspólnotowym.

3.3 Powołany zostaje krajowy koordynator ds. Europejskiego Roku, odpowiedzialny za kwestie organizacyjne. Działania na szczeblu europejskim będą koordynowane poprzez spotkania koordynatorów krajowych, zwoływane przez Komisję Europejską.

3.4 Na koniec stwierdza się, że fundusze pochodzić będą z programu „Uczenie się przez całe życie”, bez uszczerbku dla możliwości wsparcia i współfinansowania ze strony innych programów, obejmujących kwestie przedsiębiorstw, spójności, badań naukowych i społeczeństwa informacyjnego.

## 4. Uwagi ogólne odnośnie do wniosku

4.1 Komitet w pełni popiera inicjatywę na rzecz krzewienia twórczości i wspierania innowacji wśród obywateli Unii Europejskiej. W opinii z inicjatywy własnej „Innowacje: wpływ na przemianę w przemyśle i rola EBI” <sup>(4)</sup> EKES stwierdził, że „innowacja będzie musiała przede wszystkim opierać się na solidnym fundamencie kształcenia i szkoleń, zgodnie z kryteriami uczenia się przez całe życie”. Stąd też, zgodnie ze swoim stanowiskiem, EKES zdecydowanie poprze wykorzystanie instrumentów, które mogą przyczynić się do promowania twórczości i zdolności innowacyjnej, choć czuje potrzebę poczynienia kilku uwag w odniesieniu do przedłożonego mu wniosku.

4.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Europejskiego Roku poświęconego wspieraniu i szerzeniu drogą uczenia się przez całe życie twórczości, która stanowi siłę napędową innowacji. Komitet wypowiedział się wielokrotnie w sprawie

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u z 11.7.2007 „Innowacje: wpływ na przemianę w przemyśle i rola EBI”, sprawozdawca: János Tóth, współsprawozdawca: Enrique Calvet Chambon (Dz.U. C 256 z 27.10.2007).

znaczenia, jakie ma propagowanie innowacji w ramach realizacji celów strategii lizbońskiej. W raporcie Aho <sup>(5)</sup> stwierdzono, iż propagowanie kultury innowacji jest niezbędne dla sprostania wyzwaniom społecznym oraz zwiększenia konkurencyjności w Europie.

Mimo iż Komitet popiera ramy, w które wpisuje się Europejski Rok Twórczości i Innowacji, uważa, iż wniosek dotyczący decyzji, będący przedmiotem niniejszej opinii, nie jest najlepszym instrumentem realizacji wyznaczonego celu zarówno ze względu na zawartość dokumentu, jak i formę, w której został przygotowywany i zatwierdzony.

4.3 Podejście opracowane dla interesującej nas inicjatywy nie jest, zdaniem Komitetu, najwłaściwsze dla tego typu działań. W punkcie 3 uzasadnienia wniosku dotyczącego decyzji („konsultacje z zainteresowanymi stronami”) wspomina się o przeprowadzeniu nieformalnych dyskusji z członkami Parlamentu Europejskiego oraz z państwami członkowskimi. Tak więc wniosek został przygotowany w oparciu o podejście odgórne: od instytucji do obywateli UE.

EKES sądzi, że w wypadku podejścia odgórnego, w ramach którego członkowie społeczeństwa i organizacji nie uczestniczyli w planowaniu i rozwoju Europejskiego Roku, istnieje większe zagrożenie, że zostanie ono niezauważone przez obywateli, niż gdyby postarano się zaangażować osoby, których przyszły udział jest niezbędny dla końcowych rezultatów.

W tym kontekście Komitet pragnie przypomnieć komentarz poczyniony w opinii w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie realizacji, wyników i ogólnej oceny Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych 2003 <sup>(6)</sup>. EKES wzywał w niej <sup>(7)</sup> instytucje wspólnotowe do sprzyjania podejściu oddolnemu podczas opracowywania tego rodzaju inicjatyw. Komitet ponownie podkreśla potrzebę stosowania wspomnianej metodologii w przygotowywaniu imprez Europejskiego Roku.

4.4 Mając na uwadze, że Europejski Rok Twórczości i Innowacji ma rozpocząć się 1 stycznia 2009 r., a także pamiętając o terminach związanych z jego zatwierdzeniem w pierwszym czytaniu przez Parlament Europejski i Radę, zdaniem Komitetu harmonogram opracowania i przyjęcia tej inicjatywy jest

<sup>(5)</sup> „Budowa innowacyjnej Europy” EUR 22005 ISBN 92-79-00964-8.

<sup>(6)</sup> COM(2005) 486 końcowy.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u z 14.2.2006 w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie realizacji, wyników i ogólnej oceny Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych 2003, punkt 1.2; sprawozdawca: Gunta Anča (DO C 88 z 11.4.2006).

nieprzemysłany. Przy wcześniejszych okazjach Komitet przyjmował swoją opinię na rok przed rozpoczęciem inicjatywy <sup>(8)</sup>, co dowodzi dalekowzrocznego planowania przez Komisję. Jednym z dobrych przykładów dalekowzrocznego planowania jest przyjęcie przez Zgromadzenie Plenarne Komitetu w maju 2008 r. opinii <sup>(9)</sup> w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) <sup>(10)</sup>.

Być może lepiej byłoby przełożyć inicjatywę, nie desygnując roku 2009 Europejskim Rokiem, niż na siłę dążyć do przyjęcia decyzji, która nie pozwala na realizację stawianych sobie celów, ponieważ zabrakło czasu na zaplanowanie właściwych działań.

4.5 W punkcie 3.2 uzasadnienia wniosku przewiduje się, że skutki Europejskiego Roku Twórczości i Innowacji będą równie znaczące, jak efekty poprzednich inicjatyw tego typu, np. Europejskiego Roku Uczenia się przez Całe Życie czy Europejskiego Roku Edukacji przez Sport. Jednakże wniosek nie wspomina w żadnym miejscu o późniejszej ocenie wyników podjętych działań, co pozwala mniemać, że analiza wpływu zostanie przeprowadzona albo w sposób empiryczny, albo poprzez pośrednie wskaźniki programu „Uczenie się przez całe życie” bądź innych programów związanych z tą inicjatywą.

4.6 Komitet podziela zdanie Komisji, iż elastyczność ustalania priorytetów rocznych lub wieloletnich w ramach programu „Uczenie się przez całe życie” oraz innych właściwych programów stanowi wystarczający margines finansowy, by nie istniała konieczność przeznaczania dodatkowych środków na obchody Europejskiego Roku. W rzeczy samej, wspieranie innowacji wpisuje się w szczegółowe cele programu „Uczenie się przez całe życie” i innych programów, jak np. programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji czy programu na rzecz wspierania polityki w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (obydwa stanowią część programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji). Stąd też — pomimo że we wniosku nie wspomina się jednoznacznie o programie ramowym — EKES sądzi, że inicjatywa mogłaby zostać zorganizowana w oparciu o istniejące programy i środki budżetowe, co znajduje odzwierciedlenie w punkcie 5 uzasadnienia wniosku.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u z 8.12.1999 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Rok Języków 2001, sprawozdawca: p. Rupp (Dz.U. C 51 z 23.2.2000).

Opinia EKES-u z 24.4.2002 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Rok Edukacji przez Sport, sprawozdawca: p. Koryfidis (Dz.U. C 149 z 21.6.2002).

Opinia EKES-u z 14.12.2005 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady „Europejski Rok na rzecz Równych Szans dla Wszystkich (2007) — W kierunku sprawiedliwego społeczeństwa”, sprawozdawca: Mária Herczog (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).

Opinia EKES-u z 20.4.2006 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Rok Dialogu Międzykulturowego (2008), sprawozdawca: p. Agnes Cser (Dz.U. C 185 z 8.8.2006).

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u z 29.5.2008 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010), sprawozdawca: Krzysztof Pater, współsprawozdawca: Erika Koller. Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 106.

<sup>(10)</sup> COM(2007) 797 wersja ostateczna.



## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Artykuł 2 wniosku wymienia jako konkretny cel szereg czynników, które mogą przyczynić się do promowania twórczości i innowacyjności. Są one zgrupowane w 13 podpunktach, obejmujących różne aspekty, które należy rozwinąć.

EKES sądzi, że cele lub czynniki powinny zostać nieco doprecyzowane, by działania, które mają zostać zrealizowane, koncentrowały się na zasadniczych aspektach związanych z twórczością i innowacyjnością, stanowiącymi główne osie działań, na obywatelach, a zwłaszcza ludziach młodych, będących adresatami działań, jak również na ośrodkach edukacyjnych i organizacjach społeczno-gospodarczych, pełniących funkcję kanałów, za pośrednictwem których przebiegają działania.

5.2 Europejski Rok Twórczości i Innowacji powinien obejmować innowacyjne środki w celu zrealizowania wyznaczonych celów. Środki rozważane w art. 3, choć zasadniczo właściwe, są często wykorzystywane do wszelkiego rodzaju kampanii uświadamiających, promocyjnych i reklamowych. Zdaniem Komitetu wprowadzenie wśród środków rozważanych we wspomnianym artykule innowacyjnych działań celem osiągnięcia celów zawartych we wniosku byłoby nadzwyczaj pouczające, szczególnie dla najmłodszych. Dla przykładu, można by zorganizować konkurs na pomysły, by znaleźć instrument zapewniający stałą widoczność działań na rzecz twórczości i innowacji w całej Europie. Można by również ufundować nagrodę europejską, przyznaną corocznie bądź co dwa lata, która pozwoliłaby docenić rzeczywiście innowacyjne koncepcje i kreatywność najmłodszych obywateli w najróżniejszych obszarach działania oraz otworzyła im drogę.

5.3 Bez uszczerbku dla uwag ogólnych dotyczących współfinansowania Europejskiego Roku poprzez program „Uczenie się przez całe życie” i program ramowy na rzecz konkurencyjności

i innowacji, Komitet sądzi, że w art. 6 wniosku należałoby sprecyzować tę kwestię, która ma niebanalne znaczenie dla udanej realizacji.

5.3.1 Decyzja powinna zawierać co najmniej projekt budżetu. Można by przedstawić konkretną sumę, która zostanie przeznaczona na rok budżetowy 2009 i następne lata w ramach programów współfinansujących Europejski Rok, lub też maksymalną wielkość procentową wydatków w ramach tychże programów w roku budżetowym. Każde z tych rozwiązań byłoby właściwe, gdyż zdaniem Komitetu nie należy pozostawiać bez jakiegokolwiek definicji szacunkowego kosztu inicjatywy.

5.3.2 Artykuł 6 wniosku rozpoczyna się słowami „Bez uszczerbku dla możliwości wsparcia Roku ze środków programów i polityki w innych dziedzinach — jak przedsiębiorstwa, spójność, badania naukowe, społeczeństwo informacyjne (...)”. EKES uważa, że sformułowanie to jest niejasne; forma uczestnictwa i współfinansowania ze strony innych DG Komisji i programów spoza obszaru kształcenia, kultury i uczenia się przez całe życie pozostaje nieokreślona. W tym kontekście EKES uważa za właściwe, by we wniosku doprecyzowano, które z programów wniosą wkład finansowy do Europejskiego Roku i jaka będzie jego wysokość, a także w jaki sposób koordynowane będą inicjatywy między poszczególnymi programami odpowiedzialnymi za współfinansowanie i zarządzanymi przez dyrekcje generalne Komisji.

5.4 Na koniec Komitet uważa za niezbędne, by w tekście wniosku dotyczącego decyzji znalazło się odniesienie do oceny wyników i zasięgu Europejskiego Roku. Na zakończenie Roku należy przeprowadzić ocenę podjętych działań oraz uzyskanych rezultatów, tak by wyciągnąć wnioski i przygotować się na inne imprezy tego rodzaju oraz określić osiągnięcia i korzyści uzyskane w wyniku tych działań.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ścisłjsza integracja rynku wewnętrznego kluczowym czynnikiem spójności i wzrostu na wyspach”

(2009/C 27/26)

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

*Ścisłjsza integracja rynku wewnętrznego kluczowym z rynkiem wewnętrznym jako podstawowy czynnikiem spójności i wzrostu dla na wyspach.*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Monetarnej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą była Sylvia GAUCI.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9-10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 10 lipca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 1 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wzywa Unię Europejską do przyjęcia zintegrowanego podejścia na rzecz ścisłjszej integracji wysp z rynkiem wewnętrznym, będącej kluczowym czynnikiem wzmocnienia spójności i wzrostu Unii, a przez to pełnej realizacji celów odnowionej agendy lizbońskiej. Takie zintegrowane podejście jest uzasadnione, gdyż pomimo różnic (zwłaszcza, jeżeli chodzi o wielkość) wyspy stoją przed wspólnymi kluczowymi problemami.

1.2 EKES zaleca ustanowienie zintegrowanych ram polityki europejskiej w poszczególnych obszarach, obejmujących w sposób spójny wszystkie istotne problemy wysp europejskich.

1.3 EKES podkreśla konieczność należytego sprawowania rządów, które jest niezbędne, aby zająć się problemami w takich obszarach, jak informacja i telekomunikacja, kwantyfikacja i kwalifikacja danych, wspólna wizja strategiczna, tworzenie sieci kontaktów i grup czy udział społeczeństwa obywatelskiego. Zatem by osiągnąć ten cel, istotne jest stworzenie dobrych warunków koniecznych do umożliwienia lokalnym instytucjom na wyspach oszacowania kosztów związanych z położeniem na wyspie. Z tego względu wyspy powinny dysponować zarówno lokalnymi służbami statystycznymi, jak i wskaźnikami cen. Ostatecznie powstać powinna metodologia oceny wspólna dla wszystkich lokalnych służb statystycznych na wyspach europejskich.

1.4 Na szczeblu wdrażania EKES wzywa do przeprowadzenia oceny oddziaływania na wyspy każdej inicjatywy UE na rzecz rynku wewnętrznego, w tym inicjatywy polegającej na uwzględnianiu „aspektu wyspiarskiego” we wszystkich dziedzinach polityki UE, a także upraszczania wymogów administracyjnych, szczególnie dla MŚP.

1.5 Ze względu na to, że dostępność ma kluczowe znaczenie dla wysp, EKES pragnie podkreślić jakość ciągłości terytorialnej. Narzędzie to powinno zostać w większym stopniu rozwinięte w UE i musi być stosowane z myślą o przemieszczaniu się z wysp na kontynent, a nie odwrotnie.

1.6 EKES nalega na to, by Komisja Europejska przedłożyła Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Regionów i

Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu roczne sprawozdanie na temat monitorowania i oceny skuteczności istotnych środków przedsięwziętych w celu rozwiązania problemów wysp europejskich. To roczne sprawozdanie powinno również zawierać propozycje działań Komisji. Można zatem stwierdzić, że niniejsza opinia inicjuje długotrwały dynamiczny proces.

### 2. Wprowadzenie

2.1 Zgodnie z definicją Eurostatu wyspy muszą spełniać następujące kryteria:

- muszą mieć obszar co najmniej jednego kilometra kwadratowego;
- muszą być oddalone od kontynentu o co najmniej 1 km;
- muszą mieć co najmniej 50 stałych mieszkańców;
- nie mogą mieć stałego połączenia z kontynentem;
- nie mogą również być stolicą państwa UE.

2.2 Niemniej definicję tę należy przeanalizować i zaktualizować, wychodząc od prostego faktu, że wyspa jest terytorium, do którego nie można dotrzeć na piechotę. Ponadto definicja podana w punkcie 2.1 nie ma podstaw prawnych i jest stosowana wyłącznie jako punkt odniesienia oraz z braku lepszej definicji, która brałaby pod uwagę nową rzeczywistość poszerzonej Unii Europejskiej, obejmującej wyspiarskie państwa członkowskie.

2.2.1 Definiując wyspy, należy również pamiętać o deklaracji 33 traktatu lizbońskiego, która mówi, że: „Konferencja [Międzyrządowa] uważa, że termin »regiony wyspiarskie« zawarty w artykule 174 może również obejmować państwa wyspiarskie w całości, z zastrzeżeniem, że spełniają one niezbędne kryteria”.

2.3 Obecnie terytoria wysp UE należą do czternastu krajów Unii Europejskiej. Wyspy Unii Europejskiej zamieszkuje około 21 milionów osób. Takie terytoria wyspiarskie zapewniają Unii Europejskiej gospodarczą i geopolityczną obecność na niemalże wszystkich oceanach świata, a ich granice stanowią aktywne granice z kilkoma kontynentami.

2.4 Wyspy — podobnie jak państwa członkowskie — różnią się od siebie nawzajem. Z tego względu EKES pragnie zaproponować następującą typologię.

2.4.1 Wyspy różnią się od siebie ze strukturalnego punktu widzenia, gdyż niektóre z nich są wyspami peryferyjnymi, a inne są najbardziej oddalonymi, których szczególne cechy określone zostały w traktacie WE (art. 299 ust. 2), niektóre są małe (czasami mają mniej niż 50 mieszkańców), a inne duże.

2.4.2 Wyspy różnią się od siebie również z instytucjonalnego punktu widzenia, gdyż niektóre z nich to państwa wyspiarskie, niektóre mają status regionu, a jeszcze inne, zarządzane przez kontynentalne władze regionalne, to wyspy przybrzeżne.

2.5 Jednakże, pomimo tych wszystkich różnic, wyspy posiadają cechy, które mogą odróżniać je zasadniczo od terytoriów lądu stałego, pod względem np. kultury, edukacji, transportu, środowiska, itp. Te elementy należy głębiej przeanalizować w celu opracowania polityki dotyczącej tych terytoriów, która uwzględniałaby jednocześnie cechy wspólne oraz cechy indywidualne, mogące prowadzić do zróżnicowania możliwości i wyzwań dla poszczególnych wysp. EKES proponuje powrócić do tego tematu w późniejszym terminie.

2.6 Komisja Europejska rozpoczęła debatę nad przyszłym kształtem rynku wewnętrznego, przyjmując (20 listopada 2007 r.) komunikat „Jednolity rynek Europy XXI wieku” (1). Należy rozważyć miejsce wysp w tej debacie.

### 3. Informacje ogólne

3.1 Ponieważ stosowana była nowa metody sprawowania rządów, charakteryzująca się zintegrowanym podejściem (w szczególności poprzez opublikowanie zielonej księgi w sprawie przyszłej unijnej polityki morskiej), zagadnień rynku wewnętrznego nie wolno rozpatrywać w oderwaniu od kwestii regionalnych. Rynek wewnętrzny nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem do wykorzystania w interesie obywateli i terytoriów.

3.2 Wyspy zawsze poszukiwały możliwości rozwoju w ramach rynku wewnętrznego, a będąc wyspami, muszą przewidywać dalsze zmiany.

3.3 Użytecznym instrumentem dla wysp jest polityka regionalna. Niemniej jednak jest to instrument, który należy rozwijać i udoskonalać w zintegrowanych ramach Unii Europejskiej, nie tylko aby zagwarantować wyspom status prawny części rynku wewnętrznego, ale także aby umożliwić im odgrywanie pełniejszej roli na tym rynku, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Ze względu na przyszłą politykę spójności terytorialnej, którą Komisja Europejska ma opracować po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, aspekt ten należy również uwzględnić w jej rozważaniach.

3.4 Wspomniane zintegrowane ramy polityki wspólnotowej w poszczególnych obszarach obejmują nie tylko politykę regionalną i politykę spójności, ale także w szczególności następujące obszary polityki: transport; energetykę i gospodarkę wodną,

edukację i zatrudnienie, badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje, konkurencję, przemysł, ochronę środowiska naturalnego oraz rolnictwo i rybołówstwo.

3.5 W obecnej sytuacji wyspy należy poddać analizie w kontekście czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej.

3.5.1 Choć instytucje europejskie wspierają zintegrowane podejście swojej polityki w poszczególnych obszarach, zdziwienie budzi fakt, że Komisja Europejska nie wydaje się posiadać zintegrowanej analizy problemów wysp.

3.5.2 Według Komisji Europejskiej „szczególnym problemem”, z którym muszą sobie radzić wyspy, jest dostępność.

3.5.3 Komisja Europejska słusznie zwraca uwagę na kolejny problem, którym jest niewielka liczebność populacji wyspiarskich. Skutkiem tego wyspy mają niewielkie rynki lokalne, co ogranicza zdolność wyspiarskich MŚP do rozwoju poprzez brak możliwości osiągnięcia korzyści skali. W szczególności ogranicza to ich możliwość podboju rynków europejskich.

3.5.4 Kolejną konsekwencją takiej sytuacji jest to, że większość wysp nie może liczyć na swoje rynki lokalne (2), które są najczęściej zbyt małe, by podtrzymywać „pełnowymiarową” i efektywną gospodarkę. Ten prosty fakt zmusza lokalne MŚP do eksportu, który jest dla nich jedynym rozwiązaniem.

3.5.5 Ponadto należy wziąć pod uwagę kolejny zestaw problemów występujących ze względu na właściwe dla wysp niekorzystne położenie, a mianowicie wszystkie problemy związane z ich wyspiarskością. Wysokie dodatkowe koszty transportu znacznie ograniczają konkurencyjność wysp. Paradoksalnie sytuacja, w której koszty transportu mogłyby „chronić” rynki wyspiarskie poprzez ograniczanie konkurencji z kontynentu, może w rzeczywistości powodować pojawianie się na wyspach sytuacji monopolistycznych.

3.5.6 Wyspiarskość powoduje również występowanie kolejnych problemów, które także determinują możliwości rozwoju wysp w dłuższej perspektywie:

— Podstawowe zasoby (takie jak woda pitna, energia, surowce, przestrzeń życiowa czy grunty uprawne) są ograniczone, co powoduje występowanie zjawiska niedoboru i braku różnorodności gospodarczej. Powoduje to także występowanie problemu monokultury gospodarczej. Kwestię tę poruszono już w *Analizie regionów wyspiarskich i najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej* (3), w której szczególną uwagę zwrócono na fakt, że w okresie letnim, kiedy przebywa na nich wielu turystów, brak wody pitnej stanowi dotkliwy problemem dla wysp Morza Śródziemnego. Zbudowane zostały instalacje do odsalania wody morskiej, ale te z pośród nich, które wykorzystują tradycyjne technologie, zużywają znaczne ilości energii elektrycznej. Wiele wysp nie dysponuje wystarczającymi zasobami energii i musi wykorzystywać importowane paliwa kopalne bądź energię elektryczną dostarczaną kablem podmorskim.

(1) Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku (CMJR) działające w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego sporządza obecnie opinię w sprawie tego pakietu (INT/409; sprawozdawca: Bryan CASSIDY, współsprawozdawcy: Raymond HENCKS i Claudio CAPPELLINI), a także jako uzupełnienie tej opinii, opinię w sprawie społecznego i ekologicznego wymiaru rynku wewnętrznego w kontekście jego oceny (INT/416; sprawozdawca: Andrzej ADAMCZYK). Jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym (przyjęte we wrześniu 2008).

(2) Należy podkreślić, że na szczęście znaczenie tej kwestii dla regionów najbardziej oddalonych uznano w czwartym sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, COM(2007) 273 wersja ostateczna, s. 50.

(3) Analiza regionów wyspiarskich i najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej, Planistat, marzec 2003 r.

— Zagrożenia naturalne wywołują poważne konsekwencje, a równowaga ekologiczna jest na wyspach krucha.

### 3.5.7 W szczególności, jeśli chodzi o kwestię dostępności:

— Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że Komisja Europejska słusznie twierdzi, iż ograniczenia związane z dostępem wynikają z faktu, że „czas dojazdu samochodem lub pociągiem jest dłuższy ze względu na konieczność przeprawy przez morze”. Wskutek tego mieszkańcy wysp i ich MŚP borykają się z problemami związanymi z wysokimi kosztami transportu, niedogodną częstotliwością połączeń oraz zagrożeniami społecznymi i klimatycznymi będącymi następstwem wyspiarskiego położenia <sup>(4)</sup>.

— Po drugie Komisja Europejska słusznie twierdzi także, że kwestiami o zasadniczym znaczeniu dla konkurencyjności regionów są „transport” i „komunikacja”. Jeżeli zatem rozwój ośrodków miejskich uzależniony jest od potrójnej dostępności (drogowej/kolejowej/lotniczej) <sup>(5)</sup>, taka analiza jest tym bardziej trafna w przypadku wysp, z których wiele boryka się także z problemami dostępności usług wykorzystujących HDSL <sup>(6)</sup>. Ma to szczególne znaczenie ze względu na fakt, że istnienie „połączeń międzynarodowych i połączeń do innych głównych ośrodków gospodarczych” stanowi jedno z podstawowych kryteriów wyboru miejsca inwestycji <sup>(7)</sup>.

— Po trzecie wyspy mają duże trudności z uzyskiwaniem dostępu do dużych europejskich rynków. Jak stwierdzono powyżej, wyspy narażone są na wysokie koszty transportu, wskutek czego wyspiarskie MŚP nie są atrakcyjne. Takie MŚP są także w gorszym położeniu ze względu na brak możliwości wykorzystywania takich samych metod produkcji jak stosowane w kontynentalnych MŚP. Ze względu na koszty dostawy wyspiarskie MŚP nie mogą działać w systemie *just-in-time*. Ich koszty produkcji są dlatego wyższe.

3.6 Wszystkie te elementy uwypuklają słabe strony integracji wysp z rynkiem wewnętrznym. Wyspy nie mają wszystkich warunków niezbędnych do wykorzystywania wszystkich możliwości, jakie oferuje ten rynek liczący ok. 500 milionów konsumentów.

3.6.1 Unia Europejska powinna unikać uniwersalnej polityki i promować podejście zintegrowane, o którym była już powyżej mowa. Problem wysp jest problemem złożonym, ponieważ borykają się one z wieloma niedogodnościami. Wyspy powinny jednak także wykorzystywać posiadane walory, które mogłyby stanowić podstawę zintegrowanego rozwoju społeczno-gospodarczego, takie jak np. zasoby rybne, odnawialne źródła energii, działalność gospodarcza związana z turystyką, wyrazista tożsamość kulturowa, dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze.

3.6.2 Ponadto należy podkreślić, że w dokumencie towarzyszącym komunikatowi „Jednolity rynek Europy XXI wieku” Komisja Europejska propaguje koncepcję zapewnienia dostępu do usług użyteczności publicznej na całym terytorium Unii Europejskiej. Jak stwierdza Komisja Europejska, ma to „zasadnicze znaczenie dla promowania spójności terytorialnej”. Komisja Europejska dodaje, że „terytoria z utrudnieniami geograficznymi lub naturalnymi, takie jak regiony najbardziej oddalone, wyspy, góry, obszary rzadko zaludnione i obszary położone przy granicach zewnętrznych, często borykają się z wyzwaniem związanym z dostępem do usług użyteczności

publicznej ze względu na dzielącą je odległość od podstawowych rynków lub wyższy koszt połączeń. Te szczególne potrzeby należy koniecznie mieć na uwadze”. Wydaje się zatem, że Komisja Europejska ma pełną świadomość istniejącego problemu; inicjatywy w tej dziedzinie są zatem możliwe.

3.7 Z przywołanych powyżej względów kwestia integracji wysp z rynkiem wewnętrznym od czasu przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego pozostaje kwestią problematyczną. Wyspy są nadal terytoriami wrażliwymi. Jak stwierdzono powyżej, większość z nich nie może liczyć na swoje rynki wewnętrzne; wyspiarskie MŚP muszą sprzedawać swoje produkty i usługi na kontynencie europejskim. Z kolei problemy z dostępem i monokulturą gospodarczą stanowią przeszkody dla ich konkurencyjności.

3.8 Mając na uwadze powyższe, EKES nalega, by przyszłe prawodawstwo obejmowało szczegółową ocenę wszystkich propozycji istotnych z punktu widzenia wysp. Komitet podkreśla konieczność przyjęcia zintegrowanego podejścia do problemów wysp, aby uwzględnić zwłaszcza podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności, niezbędne dla wysp.

## 4. Zintegrowane podejście oparte na walorach wysp europejskich

4.1 Jak stwierdzono powyżej, EKES wzywa do przyjęcia zintegrowanego podejścia do problemów wysp europejskich wraz z ww. zintegrowanymi ramami wspólnotowej polityki w poszczególnych obszarach.

4.2 Wyspy muszą zostać uwzględnione podczas przeglądu jednolitego rynku <sup>(8)</sup>. W komunikacie z 20 listopada 2007 r. Komisja Europejska potwierdza wytyczne przyjazne dla MŚP, przywołane w sprawozdaniu z wykonanych prac z lutego 2007 r.

4.3 Należy zachęcać MŚP do podejmowania działalności transgranicznej. Koncepcja ta zakłada istnienie mechanizmu ciągłości terytorialnej, mogącego pomóc mieszkańcom wysp europejskich w dostępie do danego rynku zarówno poprzez swoje kontynentalne państwo (członkowskie), jak i poprzez sąsiednie państwo (członkowskie). Istnieją konkretne przykłady skutecznych rozwiązań w tym zakresie. W ten sposób duńska wyspa Bornholm wykorzystuje połączenia morskie ze szwedzkim Ystad wspierane ze środków publicznych. Ciągłość terytorialna zapewniana jest także między Korsyką i kontynentalną Francją.

4.3.1 Wprowadzenie instrumentu subsydiowania połączeń morskich podniosło jakość warunków przewozu pomiędzy tymi dwoma terytoriami francuskimi i bez wątplenia należałoby rozszerzyć zakres stosowania tego instrumentu na Włochy (jako że mieszkańcom Korsyki łatwiej jest się dostać na kontynent europejski przez Włochy niż przez Francję). Z tego względu EKES jest zdania, że interesujące byłoby zbadanie możliwości rozszerzenia zakresu stosowania takiej praktyki na wszystkie wyspy europejskie w celu „zeuropeizowania” tego instrumentu. Poza tym doświadczenie uczy, że instrument ten musi być wdrożony z myślą o przemieszczaniu się z wysp na kontynent, a nie odwrotnie.

<sup>(4)</sup> Wprowadzenie 28 stycznia 2008 r. jednolitego obszaru płatności w euro spowoduje jednak, że dokonywanie płatności transgranicznych będzie równie łatwe jak w przypadku płatności krajowych.

<sup>(5)</sup> Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, COM(2007) 273 wersja ostateczna, s. 65.

<sup>(6)</sup> High bit-rate digital subscriber line — cyfrowe łącza abonenckie o dużej szybkości transmisji.

<sup>(7)</sup> Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, COM(2007) 273 wersja ostateczna, s. 60.

<sup>(8)</sup> Zob. opinię w sprawie przeglądu jednolitego rynku (Dz.U. C 93/25 z 27.4.2007).

4.3.2 Taka „europeizacja” instrumentu zapewniania terytorialnej ciągłości stanowiłaby urzeczywistnienie integracji transgranicznej, co podkreślono w komunikacie Komisji Europejskiej „Jednolity rynek Europy XXI wieku”.

4.4 Posiadanie rynku wewnętrznego ukierunkowanego na społeczeństwo oparte na wiedzy oznacza między innymi rozpowszechnianie nowych technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych w Unii Europejskiej. Taki instrument mógłby rzeczywiście dawać możliwość dywersyfikacji gospodarek wyspiarskich.

4.5 Należy pamiętać, że wyspy dysponują środowiskiem naturalnym sprzyjającym innowacji (np. w zakresie odnawialnych źródeł energii, biotechnologii morskich itp.). Ponieważ zgodnie z czwartym sprawozdaniem w sprawie spójności gospodarczej i społecznej wyniki gospodarcze i wyniki w zakresie innowacji są wzajemnie zależne, wyspy mają tutaj duże pole manewru.

4.6 Pamiętając, że większość wysp prowadzi działalność połowową, bioenergia może być przedmiotem zainteresowania hodowców ryb lub rybaków. Polityka publiczna musi zapewniać środki umożliwiające opracowywanie takich inicjatyw. Polityka publiczna musi pomagać mieszkańcom wysp w wykorzystywaniu odnawialnych zasobów morskich (takich jak energia fal morskich, energia prądów morskich lub — szczególnie w przypadku najbardziej oddalonych regionów — energii cieplnej oceanów).

4.7 W wypadku rolnictwa należy dopuścić elastyczność we wdrażaniu dwóch filarów WPR, tak by przynieść większe korzyści rolnikom zamieszkującym wyspy.

4.8 Takie źródła energii mają istotne znaczenie dla wysp, które doświadczają znacznej presji w zakresie użytkowania gruntów i których geograficzna zależność od paliw kopalnych hamuje rozwój. Zatem alternatywę dla takiej zależności należy znaleźć w energii odnawialnej, która może stanowić dla tych obszarów inne źródło energii. W tym kontekście wyspy są miejscami niezwykle dogodnymi do eksperymentowania i rozwoju, i dzięki temu mogą przysłużyć się całej Europie. Np. wyspa Réunion zadeklarowała ostatnio wolę zaangażowania się w politykę „wykorzystywania wyłącznie zasobów odnawialnych”. Odkryto tam już znaczne ilości morskich zasobów odnawialnych. Innym dobrym przykładem jest energia wiatru. Miejscowość El Hierro położona na jednej z Wysp Kanaryjskich do 2009 r. całkowicie przestawi się na zaopatrzenie w energię elektryczną produkowaną przez turbiny napędzane energią wiatru i przez turbiny wodne.

4.9 Posiadanie rynku wewnętrznego funkcjonującego na podstawie dobrych europejskich regulacji prawnych<sup>(\*)</sup> oznacza, że należy zbadać stosowanie obowiązujących przepisów prawa europejskiego i sprawdzić, czy przepisy te przynoszą pierwotnie przewidywane efekty. Jeśli chodzi o omówione powyżej problemy regulacyjne, taka inicjatywa miałaby z całą pewnością pozytywne skutki dla wysp. Być może można by wdrożyć następujący projekt pilotażowy w tym zakresie: zgodnie z dyrektywą usługową Komisja Europejska przedłożyłaby do 28 grudnia 2011 r. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie szczegółowe sprawozdanie dotyczące stosowania przepisów tej dyrektywy, a następnie przedkładałaby takie sprawozdania co trzy lata. W tym kontekście można by zastosować podejście terytorialne, a sytuację panującą na wyspach można by oceniać w porównaniu do sytuacji w innych regionach.

4.10 Wszystkie te elementy przyczyniają się do znalezienia możliwych rozwiązań ściślejszej integracji wysp z rynkiem

wewnętrznym w przyszłości. A taka integracja uzależniona jest od osiągnięcia dwóch celów: atrakcyjności i dywersyfikacji.

## 5. Należyte wdrażanie polityki na wyspach europejskich w poszczególnych obszarach

5.1 Aby osiągnąć obydwa wspomniane cele, EKES jest zdania, że należyte wdrażanie polityki w poszczególnych obszarach uzależnione jest od przedstawionych poniżej inicjatyw.

5.1.1 Pierwszą z nich jest zapewnienie lepszych połączeń pomiędzy wyspami a kontynentem dzięki polityce transportowej i polityce w zakresie innowacji.

5.1.1.1 Wielu wyspiarskich przedsiębiorców uskarża się na konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przy dostawie swoich produktów do portów na kontynencie (z uwagi na transport). W niektórych badaniach taką różnicę w kosztach szacuje się na 20 %. Jednakże biorąc pod uwagę różnice pomiędzy poszczególnymi produktami, należałoby przeprowadzić szczegółowe badania (których metodologia opierałaby się na zastosowanej w przypadku regionów najbardziej oddalonych). Zatem by osiągnąć ten cel, istotne jest stworzenie dobrych warunków koniecznych do umożliwienia lokalnym instytucjom na wyspach oszacowania kosztów wyspiarskości. Z tego względu wyspy powinny dysponować zarówno lokalnymi służbami statystycznymi, jak i wskaźnikami cen. Proces ten powinien doprowadzić do opracowania metodologii oceny wspólnej dla wszystkich lokalnych służb statystycznych na wyspach europejskich.

5.1.1.2 Ogólnie rzecz biorąc, wyspy potrzebują skutecznych usług użyteczności publicznej.

5.1.2 Należy przyjąć ukierunkowane geograficznie podejście wobec inicjatywy dotyczącej lepszego stanowienia prawa. Oznacza to:

- ocenę wpływu każdej inicjatywy UE dotyczącej rynku wewnętrznego, podejmowanej na wyspach; ocena ta nie może być wyłącznie międzysektorowa, lecz także geograficzna;
- uwzględnienie „aspektu wyspiarskiego” we wszystkich kierunkach polityki UE;
- elastyczność w stosowaniu regulacji unijnych;
- uproszczenie zadań administracyjnych, w szczególności zasad dostępu MŚP do źródeł finansowania;
- konieczność przyjęcia takiej postawy przez władze publiczne szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego; oprócz samego aspektu upraszczania niezbędne jest zatem podkreślanie konieczności posiadania strategii, które byłyby wzajemnie spójne na wszystkich szczeblach politycznych.

5.1.3 Europejscy urzędnicy powinni być zachęceni do odbywania szkoleń na wyspach, które pomogłyby im zrozumieć realia tych szczególnych obszarów. EKES zdecydowanie popiera program „Enterprise Experience” i apeluje do MŚP położonych na wyspach, by składały wnioski o przyjmowanie europejskich urzędników. Jest to dla nich również szansa na nawiązanie komunikacji w terenie, bezpośrednio z mieszkańcami wysp w sprawach dotyczących Europy. Dowiodło tego posiedzenie grupy analitycznej zorganizowane w Ajaccio w dn. 7-8 kwietnia 2008 r. Spotkania z obywatelami UE w państwach członkowskich umożliwiają lepsze zrozumienie i omówienie UE oraz kierunków jej polityki.

5.1.4 Należy podkreślać przyszłe znaczenie polityki regionalnej w zakresie pomocy publicznej. W tej szczególnej kwestii EKES zdecydowanie poparł propozycje przedstawione w sprawozdaniu przez Francesca Musotta, a mianowicie:

- „elastyczność we wdrażaniu istniejących i przyszłych polityk pomocy państwa, z braku której dochodzi do niedopuszczalnych wypaczeń na rynku w UE”;

(\*) Zob. opinię w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. C 24/39 z 31.1.2006) oraz w sprawie lepszego wdrażania prawodawstwa UE (Dz.U. C 24/52 z 31.1.2006).

— zbadanie możliwości rozszerzenia w kolejnych wytycznych w na temat regionalnej pomocy państwa zakresu stosowania systemu zezwalającego na pomoc operacyjną na wszystkie regiony wyspiarskie niebędące krajami wyspiarskimi ani wyspami śródlądowymi.

#### 5.1.5 Należy wzmocnić zdolności wyspiarskich MŚP.

5.1.5.1 Ułatwienie dostępu MŚP do badań i innowacji, na przykład dzięki takim narzędziom jak JEREMIE. Na wyspach panuje w rzeczywistości dotkliwy niedobór badań naukowych, laboratoriów i patentów. Prywatne badania są tak mało rozwinięte, że należy ulepszyć badania publiczne. Należy również rozważyć pomysł stref wolnego handlu. W porównaniu z sytuacją na kontynencie wyspy są zapóźnione, z wyjątkiem obszarów, na których władze publiczne prowadzą politykę opartą na wolontariacie lub na których dany sektor ma tak duże znaczenie gospodarcze, że umożliwia on osiągnięcie pułapu mogącego stworzyć lub wesprzeć działalność badawczą. Co więcej, podejście to zapewnia zachowanie wiedzy specjalistycznej przodków, będącej wymiarem innowacji, o którym nie należy zapominać.

5.1.5.2 W zakresie wywozu do państw trzecich — należy pamiętać, że w sprawozdaniu z wykonanych prac w ramach przeglądu jednolitego rynku (z lutego 2007 r.) Komisja Europejska wzywa do otwarcia przyszłego rynku wewnętrznego dla całego świata. Takie podejście potwierdzono w komunikacie „Jednolity rynek Europy XXI wieku”. W komunikacie tym Komisja wzywa do „rozszerzenia przestrzeni regulacyjnej jednolitego rynku”. Koncepcja ta mogłaby znaleźć urzeczywistnienie poprzez programy współpracy pomiędzy UE i państwami członkowskimi z jednej strony a krajami sąsiadującymi z drugiej strony.

5.1.5.3 W zakresie korzystania z dobrze wykształconej siły roboczej — wyspy doświadczają odpływu młodych ludzi, którzy wolą podejmować studia wyższe lub szukać wysoko płatnej pracy w regionach kontynentalnych. Jeżeli nawet PKB nie jest doskonałym wskaźnikiem ani kryterium, w czwartym sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej i społecznej Komisja Europejska podkreśla, że wzrost PKB uzależniony jest od wydajności i liczby ludności czynnej zawodowo. EKES zdecydowanie uważa, że należy popierać inicjatywy na rzecz rozwijania uniwersytetów i innych instytucji szkolnictwa wyższego na wyspach. Istnienie takich instytucji jest warunkiem kształcenia mieszkańców wysp. Przykładowo, od czasu wznowienia działalności w 1981 r., dzięki zwiększającej się liczbie studentów Uniwersytet Korsyki był stanie wzmocnić ilościowo i jakościowo kapitał ludzki tego regionu. Taka poprawa zmniejszyła nierównowagę na niektórych rynkach pracy i przyczyniła się do rozwoju sektorów gospodarki (takich jak sektor przetwórstwa spożywczego, turystyki, technologii informacyjno-komunikacyjnych itp.) oraz do rozwoju przedsiębiorstw.

5.1.5.4 W zakresie wykorzystywania swojej specyfiki w celu znalezienia najbardziej odpowiedniej drogi rozwoju — Komisja Europejska słusznie podkreśla w zielonej księdze w sprawie polityki morskiej fakt, że „poszerzenie asortymentu produktów i usług turystycznych może sprzyjać konkurencji obszarów przybrzeżnych i wyspiarskich”. Ze względu na fakt, że takie poszerzenie asortymentu odzwierciedla (poza)technologiczny wymiar innowacji, a także konieczność ogólnego różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wyspiarskich (wiele wysp boryka się z problemem monokultury gospodarczej w zakresie turystyki), jego urzeczywistnienie wymaga spełnienia następujących zasadniczych warunków:

- przeprowadzenia szczegółowej analizy sytuacji każdej europejskiej wyspy;
- sporządzenia wykazu wszystkich problemów występujących w turystyce, z jakimi borykają się wyspy;

— określenia poziomu rozwoju infrastruktury na każdej europejskiej wyspie;

— wspierania wymiany i rozwoju usług w zakresie rozwoju infrastruktury hotelowej i transportowej poprzez podpisywanie specjalnych umów pomiędzy regionami wyspiarskimi a Unią Europejską;

— zbadania możliwości udzielania wsparcia i tworzenia odpowiednich struktur w przypadkach, w których mogłoby to umożliwić dywersyfikację turystyki (turystykę kulturową, wiejską, archeologiczną, młodzieżową, sportową, wędkarską, biznesową itp.);

— zbadania propozycji wprowadzenia regionalnych perspektywicznych planów rozwoju turystyki wyspiarskiej, które mogłyby poprzedzać działania na szczeblu europejskim i być obowiązkowe w celu wykorzystania środków europejskich przeznaczonych na wspieranie regionów wyspiarskich objętych celem „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie” w okresie programowania funduszy strukturalnych 2007–2013;

— określenia metod umożliwiających wyspom wykorzystywanie środowiska naturalnego jako podstawy działalności gospodarczej (w tym w szczególności opracowania strategii przyciągania turystów poprzez otwieranie hoteli i restauracji ekologicznych czy organizowanie zajęć na świeżym powietrzu i podróży mających na celu dokonywanie odkryć ekologicznych itp.); inicjatywy te dotyczą w szczególności przedsiębiorstw rzemieślniczych.

#### 6. Należyte sprawowanie rządów w celu odpowiedniego uwzględnienia sytuacji wysp europejskich

6.1 EKES proponuje uwzględnienie w procesie prowadzonym poniższych zaleceń:

6.1.1 Należy zapewnić sobie najlepsze informacje dotyczące sytuacji na wyspach. Nie sposób przecenić znaczenia aktualizacji i gromadzenia kolejnych danych statystycznych dotyczących wysp. Tego rodzaju dane są instrumentami niezbędnymi do opracowania właściwej polityki publicznej w poszczególnych obszarach (na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym). Metodę taką należy stosować przede wszystkim w oparciu o indywidualną ocenę poszczególnych przypadków z uwzględnieniem, między innymi, specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej wysp. Byłoby to również sposobnością do rozważenia zasadności stosowania kryteriów PKB przy analizie problemów regionalnych.

6.1.1.1 Zasadniczym warunkiem opracowania i wdrożenia każdej polityki wspólnotowej dotyczącej wysp jest zatem istnienie dostatecznych i wiarygodnych danych statystycznych oraz odpowiednich wskaźników. Zarówno kryteria PKB, jak i stopy bezrobocia są stale okazują się nieodpowiednimi narzędziami (przynajmniej, kiedy są stosowane bez uwzględnienia innych istotnych czynników) do należytego zrozumienia realiów wyspiarskich oraz złożonych mechanizmów odróżniających wyspy od innych terytoriów Wspólnoty.

6.1.1.2 Sytuacja taka nie jest nowa, ale od dawna była marginalizowana ze względu na fakt, że ponieważ zdecydowana większość mieszkańców wysp Unii Europejskiej otrzymywała i tak maksymalny poziom pomocy (cel 1), zajmowanie się tak złożoną kwestią nie miało większego sensu. Jednakże proces rozszerzenia i będący jego następstwem „efekt statystyczny” (tzn. relatywne wzbogacenie się terytoriów uznawanych do czasu rozszerzenia za znajdujące się w niekorzystnym położeniu) uwypuklił konieczność opisanie sytuacji i potrzeb terytoriów wyspiarskich za pomocą lepszych i lepiej ukierunkowanych wskaźników.

6.1.1.3 Jak zasugerował Francesco Musotto w sprawozdaniu: „dalsze prace powinny koncentrować się na określeniu wskaźników statystycznych, które w sposób bardziej adekwatny pomogą w właściwym zrozumieniu przedmiotowych regionów, a zwłaszcza regionów znajdujących się w niekorzystnych warunkach geograficznych i naturalnych oraz zwłaszcza tych, których problemy się kumulują, takich jak pasma górskie, archipelagi i grupy wysp [...] wskaźniki te powinny także umożliwić lepszą ocenę różnic pomiędzy tymi regionami a pozostałym obszarem Unii, jak również różnic istniejących w ramach każdego z tych regionów”.

6.1.2 Należy utworzyć w Komisji Europejskiej grupę ds. wysp z udziałem różnych służb Komisji w celu zapewnienia zintegrowanego podejścia do problemów wysp.

6.1.3 EKES zwraca się do lokalnych władz publicznych i społeczeństwa obywatelskiego o nawiązanie współpracy (a wypadku jej prowadzenia — o jej kontynuację), tak by opracować wspólne strategie rozwoju. Jest konieczne, by podejście społeczności wyspiarskich do realizacji projektów opierało się na pozytywnym partnerstwie.

6.2 EKES uważa, że w interesie dobrego sprawowania rządów należy dokonywać regularnego przeglądu sytuacji wysp i zwraca się do Komisji Europejskiej o przedłożenie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Regionów i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu rocznego sprawozdania na temat monitorowania i oceny skuteczności istotnych środków przedsięwziętych w celu rozwiązania problemów wysp europejskich. To roczne sprawozdanie powinno również zawierać propozycje działań Komisji. Można zatem stwierdzić, że niniejsza opinia inicjuje długotrwały dynamiczny proces.

## 7. Uwagi końcowe

7.1 Podsumowując, kwestia ściślejszej integracji wysp z rynkiem wewnętrznym mogłaby skłonić zainteresowane strony do rozważenia dwóch rozwiązań innych niż wymienione powyżej.

7.2 Pierwszym z nich mogłoby być ustanowienie ściślejszej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi posiadającymi wyspy lub wyspiarskimi państwami członkowskimi (Portugalia, Hiszpania, Francja, Włochy, Grecja, Malta, Cypr, Wielka Brytania, Irlandia, Holandia, Dania, Estonia, Finlandia i Szwecja). Jeżeliby oczekiwać najpierw spełnienia warunków umożliwiających osiągnięcie celu, jakim jest posiadanie europejskiej polityki wyspiarskiej, rozwiązanie to mogłoby się wydawać niemożliwe do zastosowania. Skutkiem tego, choć taki wniosek powinny przedłożyć same państwa członkowskie, należałoby wybrać podejście oddolne. Z tych względów, jak zauważono wcześniej,

niezbędne są strategie rozwoju na szczeblu lokalnym. W tym kontekście programy operacyjne (w ramach funduszy strukturalnych 2007–2013) mogłyby zostać uznane za dobrą podstawę na kolejny okres programowania 2014–2020.

7.3 Drugim z nich jest poprawa obecnej sytuacji poprzez ustanowienie nowych ram prawnych Unii Europejskiej dzięki traktatowi lizbońskiemu, w tym przereformowanemu art. 158 TWE.

7.3.1 Traktat lizboński wprowadza w art. 158 TWE następujące zmiany:

- a) w akapicie pierwszym wyrazy „spójności gospodarczej i społecznej” zastępuje się wyrazami „spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”;
- b) w akapicie drugim skreśla się wyrazy „lub wysp” i wyrazy „w tym obszarów wiejskich”;
- c) dodaje się nowy akapit w brzmieniu: **„Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.**

7.3.2 Takie przereformowanie jest zgodne z duchem traktatu lizbońskiego (który musi zostać najpierw ratyfikowany), dzięki któremu wymiar terytorialny staje się nowym elementem spójności europejskiej. Uznanie tego faktu jest podkreśleniem dążenia Unii Europejskiej do uwzględnienia wszelkich realiów panujących na jej terytorium. Artykuł 158 TWE w swoim nowym brzmieniu stanowi zatem urzeczywistnienie tej woli.

7.3.3 Zdefiniowanie spójności terytorialnej nie jest zadaniem łatwym. Bez wątplenia kolejna zielona księga zapewni interesującą możliwość zaznajomienia się z różnymi stosowanymi metodologiami. Z tej perspektywy EKES uważa, że dbałość o spójność terytorialną oznacza wyjście poza zwykłe statystyki ekonomiczne, tak by uwzględnić również widoczne realia geograficzne danego obszaru oraz związane z nimi trudności, które mogą — w wypadku niektórych terytoriów — poważnie zagrozić spójności społeczno-gospodarczej. Spójność terytorialna może również służyć jako metoda zacieśniania współpracy w obrębie wyspy oraz pomiędzy wszystkimi terytoriami, a także wzmocnienia partnerstwa pomiędzy wszystkim zainteresowanymi stronami (władzami i społeczeństwem obywatelskim) w opracowywaniu i wdrażaniu polityki w poszczególnych obszarach.

Bruksela, 10 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Przyczyny różnicy między inflacją postrzeganą a inflacją rzeczywistą”

(2009/C 27/27)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

*Przyczyn różnicy między inflacją postrzeganą a inflacją rzeczywistą.*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Olivier DERRUINE.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 125 głosami — nikt nie był przeciw, 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Zalecenia

1.1 Zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami Komitetu „dane statystyczne dotyczące pensji (czy też dochodów) powinny być wyrażane co najmniej w kwintylach, aby lepiej odzwierciedlać wpływ polityki w zakresie wynagrodzeń na stabilność cen” <sup>(1)</sup>. Pkt 3.3.3 ukazuje różnice w profilach konsumpcji w zależności od poziomu dochodów. Dodatkowo marginalna skłonność do konsumpcji również podlega różnicom, stąd ważne jest, aby móc określić proporcję, w jakiej dany przedział dochodów korzysta z określonej podwyżki wynagrodzenia (w %). Bez tego decyzje podejmowane w ramach polityki monetarnej mogą być niedostosowane do podwyżki wynagrodzeń i dochodów.

1.1.1 Pomocniczo, na podobieństwo działań podjętych przez Narodowy Bank Belgii <sup>(2)</sup>, Komisja Europejska lub Europejski Bank Centralny powinny publikować co najmniej raz w roku dane dotyczące wpływu inflacji na siłę nabywczą gospodarstw domowych w zależności od poziomu dochodów.

1.1.2 Jeśli chodzi o europejskie obszary wyspiarskie, to konieczne jest, by wszystkie one miały do dyspozycji na szczeblu lokalnym służby statystyczne oraz wskaźniki cen umożliwiające obiektywne pomierzenie dodatkowych kosztów wynikających z ich wyspiarskiego charakteru. Żeby zrealizować ten cel, służby statystyczne tych obszarów powinny opracować wspólną metodę oceny.

1.2 Należałoby również zwrócić się do państw członkowskich i Eurostatu o lepsze wykorzystywanie zestawień cen, które wykonują w celu opracowania szczegółowych wskaźników różnicujących tendencje cen w podziale na kategorię kanałów dystrybucyjnych i kategorię produktów według gamy (gama produktów niskiej jakości, gama produktów średniej jakości, gama produktów wysokiej jakości). Można obawiać się w istocie, że ceny produktów — w szczególności żywnościowych — „niskiej jakości” jeszcze wzrosły. Ponadto porównanie międzynarodowych danych dotyczących cen, które zostały zgromadzone przez instytucje odpowiedzialne za obliczanie inflacji, może przybliżyć odpowiedź na pytania zadane w pkt. 1.4. EKES zastanawia się ponadto, czy nie byłoby również ważne przeanalizowanie wskaźnika cen w odniesieniu do osób starszych.

1.3 Komitet pragnie, aby refleksje rozpoczęte obecnie pod egidą Eurostatu w celu zaproponowania rygorystycznych metod uwzględniania ewolucji kosztów mieszkań w pomiarze inflacji szybko przyniosły rezultaty i zostały uzupełnione propozycjami operacyjnymi do przedłożenia odpowiednim partnerom społecznym i gospodarczym. Ogólnie biorąc, Komitet wnosi o uczestniczenie w metodologicznych przeglądach zharmonizowanego wskaźnika cen konsumpcyjnych (HICP) przeprowadzanych przez Eurostat.

1.4 Komisja Europejska powinna zbadać jednoczesną ewolucję wskaźników cen konsumpcyjnych, produkcyjnych i importowych, gdyż zdziwienie budzi fakt, że ceny importowe niektórych typowych produktów zdecydowanie spadły, lecz konsumenci końcowi tego nie odczuli. Nie można akceptować sytuacji, w której płacą oni nieadekwatnie wysoką cenę z powodu braku istotnych informacji. Może to mieć niekorzystny wpływ na jednolitą walutę, która zostanie zdyskredytowana w nieuzasadniony sposób.

<sup>(1)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie społeczno-gospodarczego wpływu trendów na rynkach finansowych, Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 96, pkt 1.14.

<sup>(2)</sup> Narodowy Bank Belgii „Ewolucja inflacji w Belgii: analiza Narodowego Banku Belgii przeprowadzona na życzenie rządu federalnego”, Przegląd Ekonomiczny, 2008, s. 17.



1.5 Mając świadomość napotkanych przez Eurostat trudności z gromadzeniem danych, Komitet zastanawia się jednak, czy nie istnieje możliwość szybszego publikowania danych dotyczących wydatków konsumpcyjnych prywatnych gospodarstw domowych. Obecny termin oczekiwania wynosi trzy lata (dane z 2005 r. zostały podane w 2008 r.). Niektóre dane (w szczególności dane dotyczące podziału dochodu) nie były aktualizowane od 2001 r. Należałoby się zatem zastanowić, czy nie zwiększyć częstotliwości przeprowadzania badań (jedno badanie co sześć lat), biorąc pod uwagę zmiany społeczne.

1.6 Na koniec EKES zaleca, aby wesprzeć instytucje publiczne i organizacje pozarządowe, które przyczyniają się do informowania konsumentów i zapewniania im pomocy w dokonywaniu wyboru, który staje się coraz trudniejszy ze względu na coraz bardziej wyrafinowane techniki marketingowe i oferty łączone.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Od czasu wprowadzenia euro (wyznaczenie parytetów w 1999 r., wprowadzenie do obiegu bilonu i banknotów w 2002 r. przez pierwszych członków Unii Gospodarczej i Walutowej), jednolita waluta była zewsząd krytykowana: o ile na początku deprecjacja euro w stosunku do najważniejszych walut międzynarodowych wywoływała niekiedy drwiny, jego umocnienie w ciągu trzech ostatnich lat wzbudziło obawy o zewnętrzną konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich. Zresztą w niektórych przypadkach rządy krajowe podtrzymywały takie odczucia, by zatuszować błędy swej polityki gospodarczej. Niektóre osoby — wprawdzie nieliczne — uznały nawet, że jednolita waluta wyjaśnia przynajmniej częściowo brak faktycznej konwergencji krajów ze strefy euro, co skłoniło je do rozważenia wystąpienia ich kraju ze strefy euro.

2.2 Ze statystyk dotyczących HICP wynika, że inflacja znacznie spadła podczas trzeciego etapu przygotowywania UGW i od tego czasu utrzymywała się na historycznie niskim poziomie, prawdopodobnie dlatego, że łatwiejsze porównywanie cen pobudziło konkurencję i ograniczyło podwyżki cen. Niemniej jednak zdecydowana większość Europejczyków uważa, że euro jest odpowiedzialne za trudności, z którymi borykają się gospodarki krajowe, a przejście na jednolitą walutę wywołało presję inflacyjną, która podważyła ich siłę nabywczą. Zresztą niektórzy byłiby skłonni poprzeć powrót do podwójnych cen, co dla zwolenników integracji europejskiej byłoby zgubnym krokiem wstecz. Sytuacja ta wskazuje na nieufność w stosunku do euro oraz do Unii Gospodarczej i Walutowej. We wrześniu 2002 r. 59 % Europejczyków uważało, że jednolita waluta jest „ogólnie korzystna”, natomiast 29 % wyrażało sceptycyzm (sondaż Eurobarometru z 2006 r.). Cztery lata później ostygł entuzjazm wywołany przez jeden z największych politycznych projektów europejskich ostatnich dwudziestu lat, bowiem 81,4 % obywateli uznało, że euro doprowadziło do podwyżek cen.

2.3 Do czasu wprowadzenia euro tendencja w postrzeganiu inflacji przez konsumentów odpowiadała tendencji HICP. Od 2002 r. sytuacja uległa zmianie, a w 2003 r. zaobserwowano największy rozdźwięk, który następnie zmniejszył się częściowo. Od 2006 r. różnica pogłębiła się ponownie. Od końca 2004 r. inflacja postrzegana ustabilizowała się na poziomie wyższym od zarejestrowanego w 2001 r.

**Wykres B Inflacja HICP oraz wyrażone liczbowo oczekiwania i postrzeganie inflacji przez konsumentów**

(zmiany roczne w %)



Źródło: European Commission Business and Consumer Surveys, obliczenia Eurostatu i EBC

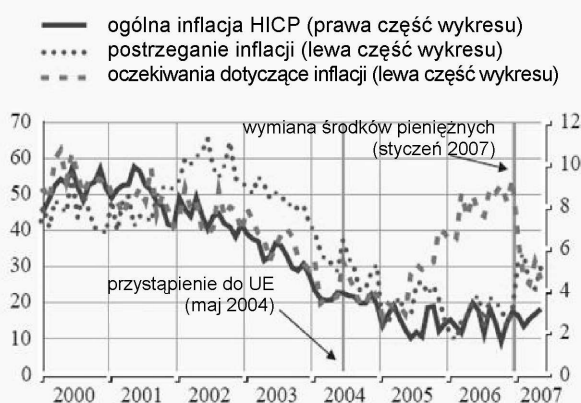
Uwaga: Inflacja HICP w październiku 2007 r. odnosi się do najnowszych szacunków Eurostatu.

2.4 W większości krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r. faktyczna inflacja wzrosła w momencie przystąpienia, a nawet już w 2003 r., w związku ze wzrostem podatków bezpośrednich i cen regulowanych, w szczególności cen produktów rolnych. Następnie w niektórych krajach poziom inflacji spadł. Jednak inflacja postrzegana rosła szybciej. Czechy to jedyny kraj, w którym według danych z początku 2008 r. inflacja postrzegana jest niższa od inflacji rzeczywistej.

2.5 Jeżeli rozważymy przypadek Słowenii, która jako pierwsza z nowych państw członkowskich przyjęła jednolitą walutę, stwierdzimy również, że inflacja postrzegana gwałtownie wzrosła w 2007 r., w momencie wymiany środków pieniężnych, przy czym skok ten został „przygotowany” przez antycypację wzrostu cen w ciągu dwóch lat poprzedzających to wydarzenie.

### Wykres B Aktualna postrzegana i rzeczywista inflacja w Słowenii

(zmiany roczne w %; okresowo dostosowany bilans procentowy)



Źródło: Eurostat

2.6 Powyższe rozważania dotyczące kondycji euro kontrastują z oceną sytuacji przez różne kraje, w tym kraje pozaeuropejskie: według Międzynarodowego Funduszu Walutowego proporcja euro w rezerwach międzynarodowych wzrosła z około 18 % w 1999 r. do około 25 % w 2004 r. Jednolita waluta cieszy się jeszcze większym powodzeniem w krajach wschodzących. Fakt, że 37 % wszystkich transakcji wymiany walut na świecie i od 41 % do 63 % operacji przywozu i wywozu odbywa się w euro, świadczy o jego sukcesie.

2.7 Ambitnym celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest wytłumaczenie wahań inflacji, a także przyczyn różnicy między inflacją postrzeganą przez opinię publiczną a inflacją rzeczywistą, a w razie potrzeby sformułowanie kilku zaleceń.

## 3. Ewolucja cen w strefie euro i w trzech krajach spoza strefy

3.1 W opinii wielu Europejczyków euro doprowadziło do wzrostu cen. Jednak jeżeli rzeczywiście tak by było, inflacja zachowywałaby się inaczej w krajach strefy euro i pozostałych krajach. Tymczasem ewolucja cen w strefie euro i w trzech krajach (Danii, Wielkiej Brytanii, Szwecji), które nie przyjęły wspólnej waluty, była zbliżona.

3.1.1 Matryca korelacji pokazuje stopień podobieństwa ewolucji cen między strefą euro a pozostałymi trzema krajami i między każdym z nich z osobna. Dane liczbowe w każdej komórce mieszczą się w przedziale od 0 (brak korelacji) do 1 (całkowita korelacja).

Matryca korelacji (2000–2002)

	Strefa euro	Dania	Szwecja	Wielka Brytania
Strefa euro	1,00	0,52	0,67	0,67
Dania		1,00	0,35	0,47
Szwecja			1,00	0,47
Wielka Brytania				1,00

Matryca korelacji (2002–2004)

	Strefa euro	Dania	Szwecja	Wielka Brytania
Strefa euro	1,00	0,29	0,78	0,80
Dania		1,00	0,34	0,40
Szwecja			1,00	0,75
Wielka Brytania				1,00

Źródło: Eurostat; obliczenia własne.

3.1.2 Korelacja między inflacją w strefie euro a inflacją w Wielkiej Brytanii i Szwecji uległa konsolidacji po wejściu w życie euro. Odwrotną sytuację zaobserwowano w Danii. Jednakże należy zauważyć, że korelacja między cenami duńskimi a angielskimi zmniejsza się, a korelacja z cenami szwedzkimi pozostaje stabilna, lecz słabsza.

3.1.3 Zastanawia również fakt, że z wyjątkiem korelacji Danii z Wielką Brytanią, korelacja tych trzech krajów spoza strefy euro jest silniejsza w stosunku do strefy euro niż między nimi!

3.2 Dowodzi to, że zmian cen wewnątrz strefy euro nie można przypisać euro, skoro nie różnią się one istotnie od zmian w krajach, które nie przyjęły jednolitej waluty.

3.3 W poniższej tabeli wymieniono dwanaście najważniejszych kategorii towarów i usług (indywidualna konsumpcja gospodarstw domowych według celu użycia), które są uwzględniane w obliczaniu HICP, określono ich ważenie i tempo wzrostu cen w ciągu dwóch lat, które poprzedzały wprowadzenie euro, i dwóch lat po wprowadzeniu jednolitej waluty. Należy stwierdzić, że na tym poziomie jedynie w przypadku trzech pozycji ceny wyraźnie wzrosły (napoje alkoholowe, tytoń, w przypadku których wzrost cen można wytłumaczyć wyższą akcyzą; opieka zdrowotna i transport). Nie można jednak wykluczyć, że w przypadku dalszego rozbicia poszczególnych kategorii wzrost cen zostałyby odnotowane (por. czynsze, które wzrosły o 1,5 % między 2000 a 2002 r. i o kolejne 2 % między 2002 a 2004 r.).

Strefa euro	2000–2002	2002–2004	wzrost cen	średnia ważona 2000–2004
cp00 HICP łącznie	2,31	1,99		
cp01 Artykuły żywnościowe i napoje niealkoholowe	4,47	1,50	×	157,91
cp02 Napoje alkoholowe, tytoń, środki odurzające	3,11	5,42	✓	39,71
cp03 Odzież i obuwie	0,64	-0,09	×	75,87
cp04 Mieszkanie, woda, elektryczność, gaz i inne paliwa	2,81	2,19	×	154,96
cp05 Meble, wyposażenie domu i bieżące utrzymanie domu	1,68	1,12	×	79,84
cp06 Opieka zdrowotna	1,59	4,93	✓	36,04
cp07 Transport	1,49	2,51	✓	153,67
cp08 Komunikacja	-5,07	-0,73	✓	28,23
cp09 Wypoczynek i kultura	1,22	0,10	×	98,10

Strefa euro	2000–2002	2002–2004	wzrost cen	średnia ważona 2000–2004
cp10 Edukacja	3,46	3,49	✓	9,21
cp11 Hotele, restauracje i kawiarnie	3,69	3,23	✗	91,25
cp12 Różne towary i usługi	2,86	2,53	✗	75,25

Źródło: Eurostat; obliczenia własne.

#### 4. Przyczyny różnicy między inflacją postrzeganą a inflacją rzeczywistą

##### 4.1 Wyjaśnienia socjoekonomiczne

4.1.1 Wprowadzenie euro zbiegło się z okresem naznaczonym ogólnym poczuciem niepewności, również ekonomicznej po 11 września. Spadek koniunktury, który temu towarzyszył sprawił, że silnie kontrastował on z poprzednimi latami wyjątkowego wzrostu (1999-2000).

4.1.2 Wyjaśnienie utrzymującej się różnicy między inflacją postrzeganą a inflacją rzeczywistą leży między innymi w połączeniu kilku czynników: częstotliwości zakupu różnych towarów i usług uwzględnianych w obliczaniu HICP, zmiany cen tych towarów i usług, znaczenia, które przypisują im konsumenci.

4.1.2.1 Zamieszczona poniżej tabela stanowi próbę ukazania tych czynników poprzez podział wszystkich typowych towarów i usług uwzględnianych w HICP na pięć grup: towarów i usług kupowanych regularnie, (co najmniej raz w miesiącu), towarów i usług kupowanych rzadziej oraz towarów i usług, których częstotliwość zakupu może różnić się w zależności od osób i okoliczności. W dwóch pierwszych kategoriach wyróżnia się towary i usługi, które podlegają silnej konkurencji (między)narodowej.

4.1.2.2 Wyraźnie widać, że w ujęciu ogólnym ceny typowych towarów i usług podlegających słabej konkurencji rosły szybciej niż średnia inflacja w latach 2000-2007 (+ 2,12 %). Tabela potwierdza również, że ceny towarów kupowanych rzadziej i podlegających silnej konkurencji znacznie przyczyniły się do złagodzenia inflacji (+ 0,37 %), tym bardziej że wyjaśniają znaczną część inflacji (27 %, tuż za grupą zakupów regularnych/podlegających słabej konkurencji — 34 %).

Kategoria typowych produktów	Intensywność konkurencji	% rocznego wzrostu 2000–2007	wpływ na HICP	udział w HICP
Zakupy regularne	słaba	2,34	0,92	339,4
	silna	2,00	0,06	28,8
Zakupy nieregularne	słaba	2,91	0,51	204,7
	silna	0,37	0,26	269,1
Zmienna	-	2,38	0,37	157,88
HICP		2,12	2,12	1000,0

Źródło: Eurostat; obliczenia własne.

4.1.2.3 Rola zakupów nieregularnych podlegających silnej konkurencji odzwierciedla tendencje w handlu międzynarodowym i jego zmiany strukturalne. W 1995 r. dwie trzecie operacji przywozu produktów przemysłowych z krajów spoza strefy euro pochodziły z krajów o wysokich kosztach wytwarzania. W 2005 r. proporcja takich operacji spadła do 50 %. Spadek dotyczy Wielkiej Brytanii, Japonii i Stanów Zjednoczonych, natomiast wzrósł udział krajów wschodzących i w mniejszym stopniu nowych państw członkowskich. Również zmiany kursów walut mogą zachęcać do utrzymywania stosunków handlowych z partnerami handlowymi w strefie euro lub je hamować.

### Udział (grup) krajów w operacjach przywozu w strefie euro

	wysokie koszty	w tym			niskie koszty	w tym	
		Stany Zjednoczone	Japonia	Wlk. Brytania		Chiny	Nowe państwa członkowskie
1995	65,7	16,1	10,7	20,3	34,3	5	8
1997	65,2	17,7	9,6	21,2	34,8	5,8	8,4
1999	64,1	18,4	9,8	19,6	35,9	6,3	9,8
2001	60,2	18,1	8,5	18,6	39,8	7,9	11,6
2003	55,1	15,1	7,8	16,6	44,9	11	14
2005	50,7	13,9	6,7	15	49,3	14,8	13,1
Zmiana 1995–2005	-15,0	-2,2	-4,0	-5,3	15,0	9,8	5,1

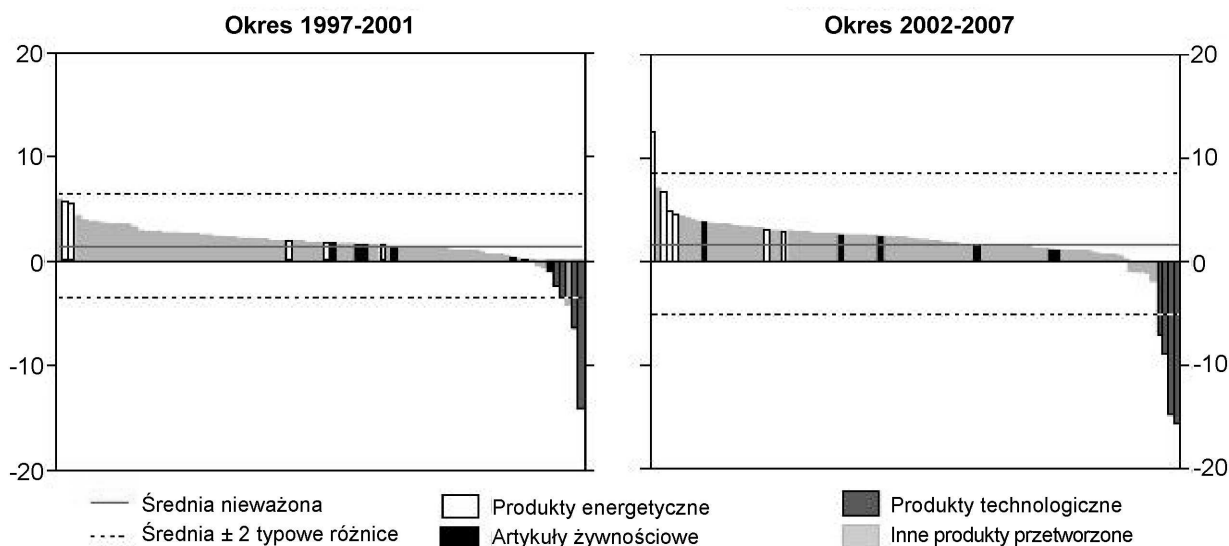
Źródło: Europejski Bank Centralny, Biuletyn Miesięczny, sierpień 2006.

4.1.3 Od 2002 r. obserwujemy wahania cen, które są dużo większe niż w latach poprzedzających wymianę środków pieniężnych.

#### Rozrzut zmiany cen względnych

(zmiana roczna w %)

#### STREFA EURO



Źródło: Komisja Europejska, Narodowy Bank Belgii, luty 2008 r.

4.1.4 Poziom dochodów gospodarstw domowych również tłumaczy ich odczucia dotyczące ewolucji cen. Dodatkowo różnice w postrzeganiu między różnymi populacjami mogą narastać w wyniku wzrostu liczby osób mieszkających samotnie, które muszą zadowolić się jedną pensją/jednym źródłem dochodu, aby pokryć wszystkie wydatki. Szczególnie trudna sytuacja występuje wtedy, kiedy są dzieci, a także w przypadku niskich wynagrodzeń, osób słabo wykwalifikowanych, kobiet, które zawsze są przedmiotem dyskryminacji, jeśli chodzi o wynagrodzenie i zatrudnienie, osób pracujących na podstawie elastycznych umów o pracę.

**Wykres 2a Postrzeganie inflacji i własnej sytuacji finansowej przez konsumentów ze strefy euro**

(różnica między opiniami po korekcie sezonowej)



Źródło: Badanie Komisji Europejskiej wśród konsumentów

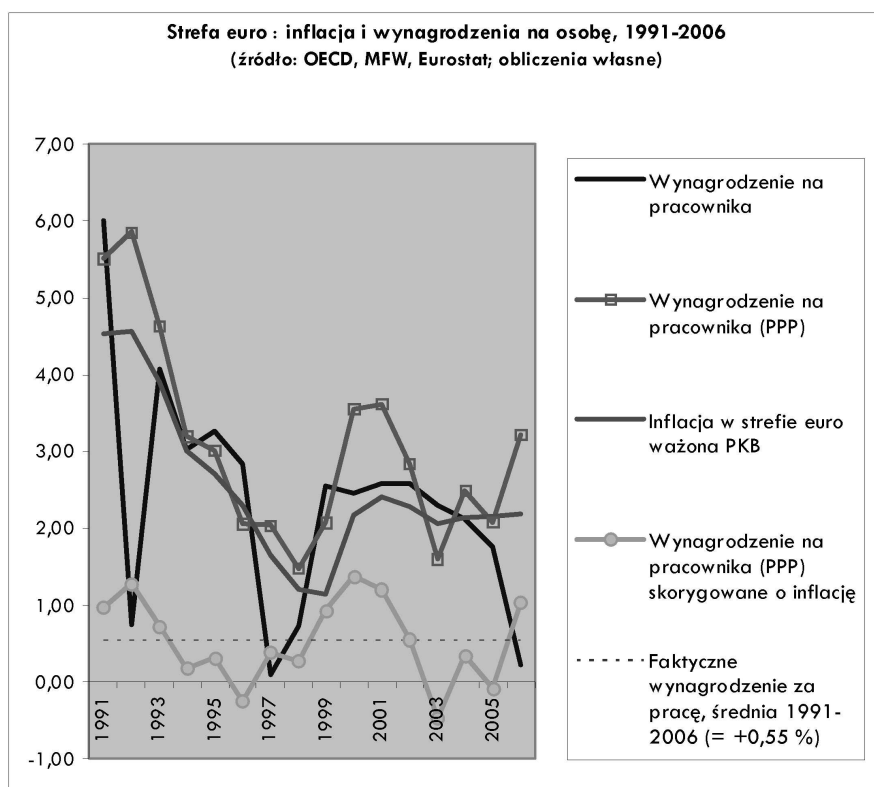
**Wykres 2b Postrzeganie inflacji i ogólnej sytuacji gospodarczej przez konsumentów ze strefy euro**

(różnica między opiniami po korekcie sezonowej)



Źródło: Badanie Komisji Europejskiej wśród konsumentów

Źródło: „Pomiar i postrzeganie inflacji w strefie euro” Miesięczny biuletyn Europejskiego Banku Centralnego, 05/2007, s. 63–72.



4.1.5 Należy zauważyć, że cechy towarów i usług uwzględnianych w HICP mogą ulec zmianie z roku na rok i odzwierciedlać poprawę ich jakości przy niezmiennych cenach. Niemniej jednak, ponieważ wskaźnik nie uwzględnia tego rodzaju zmian, taka sytuacja zostanie odnotowana jako spadek cen we wskaźniku (choć nie wyklucza to faktu, że dany towar/dana usługa we wcześniejszej postaci nie były już dostępne na rynku dla konsumentów; spadek znajdzie wówczas odzwierciedlenie jedynie na papierze i nie będzie odpowiadał rzeczywistości). Zgodnie z EBC „udział w wydatkach towarów, których jakość zmierza do znacznej poprawy, często jest szacowany na około 8–9 % łącznego HICP” (samochody, komputery, telefony komórkowe itp.).

4.1.6 Należy również wspomnieć o praktykach niektórych detalistów i przedsiębiorstw, którzy podczas wymiany środków pieniężnych dopuszczali się nadużyć, zaokrąglając ceny w górę (czylnsze). Niemniej jednak niektóre koszty dodatkowe mogły znajdować uzasadnienie w czynnościach związanych ze zmianą etykiet itp. lub w fakcie, że podwyżki cen nie były wprowadzane bezpośrednio, ponieważ przedsiębiorcy, chcąc załatwić obie te sprawy za jednym zamachem, zwlekali z nimi do momentu wprowadzenia euro. Eurostat szacuje, że w 2002 r. wpływ wymiany środków pieniężnych na inflację wyniósł 0,12–0,29 punktu procentowego łącznego HICP w strefie euro.

4.1.7 Wreszcie niektóre pojedyncze wydarzenia niemające związku z jednolitą walutą zbiegły się w czasie z wymianą środków finansowych i przyczyniły się do wzrostu inflacji postrzeganej. Dotyczy to znacznego wzrostu cen ropy (+ 35 % od grudnia 2001 r. do kwietnia 2002 r.) i słabych zbiorów w wyniku surowej zimy w Europie, które miały również negatywny wpływ na gospodarkę spoza strefy euro.

#### 4.2 Wyjaśnienia o charakterze psychologicznym

4.2.1 Konsumenci mogą być bardziej wrażliwi na podwyżki cen niż na ich spadki bez względu na fakt, jakich produktów to dotyczy. Wrażliwość tę spotęgowały droga w nieznaną, jaką było wprowadzenie nowej jednolitej waluty, a także nieufność wywołana większą liczbą różnych cen umieszczanych na tym samym produkcie w związku z przejściem na euro i wielkość wydatków na towary i usługi objęte podwyżką cen (czystsze, żywność, benzyna).

4.2.2 Ponieważ wydatki na mieszkanie ponoszone przez właścicieli zajmujących lokal zostały wykluczone z koszyka HICP, silne wzrosty cen nieruchomości w niektórych krajach mogą wyjaśniać różnicę między inflacją postrzeganą a inflacją rzeczywistą.

4.2.3 Konsumenci przeliczający na stare waluty krajowe ceny wyrażone w euro produktów, które zamierzają kupić, przyjmują za punkt odniesienia cenę obowiązującą przed wprowadzeniem euro. Takie dane nie są reprezentatywne, gdyż stara cena nie jest już aktualna ze względu na inflację<sup>(3)</sup>.

4.2.4 Należy również zauważyć, że wielu konsumentów, a nawet obserwatorów często myli ewolucję siły nabywczej z rosnącymi oczekiwaniami w kwestii poziomu życia. Tymczasem wiele wskaźników pokazuje, że oczekiwania konsumentów co do poziomu życia są silniej niż uprzednio stymulowane przez częste zmiany technologiczne, pojawienie się nowych produktów lub usług (które mają tendencję do stanowienia „dodatku” do zwyczajowej konsumpcji), coraz bardziej wyrafinowany marketing i bardzo szybkie rozpowszechnianie standardów konsumpcji dyktowanych presją społeczną. Zatem zakup na przykład urządzenia z systemem nawigacji satelitarnej stanowi dodatek do innego rodzaju konsumpcji lub też zastąpienie warzyw warzywami umytymi i przygotowanymi daje wrażenie obciążania siły nabywczej, podczas gdy wynika z presji na budżet gospodarstw domowych związanej ze wzrostem oczekiwań szybszym od wzrostu dochodów.

#### 4.3 Wyjaśnienia metodologiczne

4.3.1 Nie chodzi o podważenie istoty wskaźnika HICP, który opiera się na obserwacji i miesięcznym zestawianiu przez krajowe urzędy statystyczne ponad 700 reprezentatywnych towarów i usług, co odpowiada blisko 1,7 miliona ankiet miesięcznie w 180 tys. punktów sprzedaży.

4.3.2 Niemniej jednak należy przypomnieć, że zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych wynika z pewnych ustaleń, w szczególności ustaleń dotyczących (1) wyboru towarów i usług, które zostaną uznane za typowe i uwzględnione w koszyku HICP, i (2) wagi każdego z nich.

4.3.3 Jednakże, co widać w tabeli, struktura wydatków gospodarstw domowych zmienia się w zależności od ich dochodów. Najsilniejsze wahania można zaobserwować w odniesieniu do faktycznych czynszów za mieszkanie, które stanowią wydatek pięć-sześć razy większy dla 20 % najgorzej sytuowanych gospodarstw domowych w stosunku do 20 % najbogatszych. Ta różnica znajduje wytłumaczenie w fakcie, że ci ostatni są jednocześnie właścicielami i lokatorami. Stąd inaczej odczuwają zmianę cen nieruchomości. Najuboższe gospodarstwa domowe przeznaczają także 81 % więcej dochodów na zakup żywności i napojów niealkoholowych, co sprawia, że są bardziej wrażliwe na znaczne wzrosty cen żywności na rynkach światowych. Jeżeli chodzi o nowe pojazdy, to najbogatsze gospodarstwa domowe konsumują tu 67 % więcej niż gospodarstwa z pierwszego kwintyla. Ponieważ w latach 2000-2008 ceny nowych pojazdów wzrosły znacznie wolniej niż HICP, wyraźnie odczuwają oni tę pozytywną zmianę.

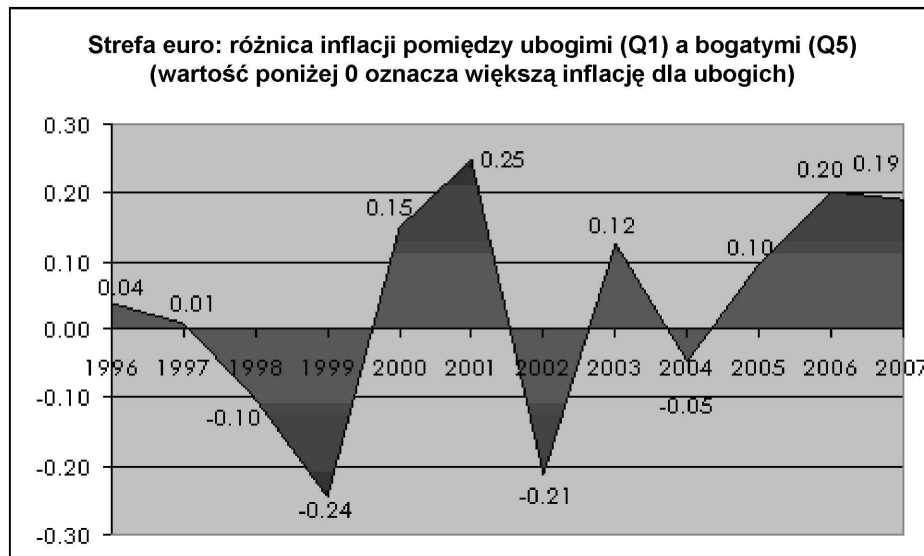
<sup>(3)</sup> Przykład: pod koniec 2002 r. zamierzam kupić samochód i pamiętam, że rok wcześniej jego cena wynosiła 100. Cena 100 służy mi teraz za punkt odniesienia, lecz od tego czasu inflacja mierzona za pomocą HICP wyniosła 2,2, co oznacza, że cena do której powinienem się odnieść nie wynosi 100, lecz 102,2. Jeżeli zechcę zrealizować swój zamiar w 2007 r., różnica będzie jeszcze większa, gdyż cena samochodu wyniosłaby 114!

Strefa euro — HICP = 1000 (rok: 2005)	% średni roczny wzrost (2000-2008; HICP = 2,3)	1. kwintyl	5. kwintyl	Różnica 1.-5. kwintyl	średnie wydatki konsumpcyjne (SPA)	udział w HICP	różnica
cp01 Artykuły żywnościowe i napoje niealkoholowe	2,5	195	108	80,6	143,3	154,91	11,6
cp02 Napoje alkoholowe, tytoń, środki odurzające	4,1	29	17	70,6	21,4	40,71	19,3
cp03 Odzież i obuwie	1,4	54	62	-12,9	60,3	74,20	13,9
cp04 Mieszkanie, woda, elek- tryczność, gaz i inne paliwa	3,1	325	251	29,5	278,9	150,50	-128,4
w tym: cp041 Rzeczywiste czynsze za wynajem nieru- chomości	1,9	134	24	458,3	53,8	63,50	9,7
cp042 Kalkulacyjne czynsze za wynajem nieruchomości	-	106	151	-29,8	143,9		-
cp05 Meble, wyposażenie domu i bieżące utrzymanie domu	1,3	41	69	-40,6	56,8	76,5	19,7
cp06 Opieka zdrowotna	2,5	31	42	-26,2	35,7	41,67	5,9
cp07 Transport	2,8	92	146	-37,0	125,6	153,31	27,7
w tym: cp071 zakup pojazdów	1,2	23	70	-67,1	48,1	47,93	-0,1
cp08 Komunikacja	-2,7	37	24	54,2	28,6	29,19	0,6
cp09 Wypoczynek i kultura	0,6	64	90	-28,9	83,0	94,66	11,7
cp10 Edukacja	4,0	7	10	-30,0	8,7	9,49	0,8
cp11 Hotele, restauracje i kawiarnie	3,2	42	67	-37,3	55,2	93,19	38,0
cp12 Różne towary i usługi	2,3	85	113	-24,8	102,5	81,67	-20,8
w tym: cp121 Pielęgnacja ciała	1,9	27	25	8,0	26,1	26,36	0,2
cp125 Ubezpieczenia	2,5	44	63	-30,2	55,2	18,60	-36,6

Źródło: Eurostat; obliczenia własne.



4.3.3.1 Poniższy wykres ukazuje różne rodzaje inflacji w rozłożeniu na grupy dochodów krańcowych w zależności od profilu konsumpcyjnego oraz ukazując odchylenia w stosunku do roku 1996. W ciągu dwunastu ostatnich lat sześć razy inflacja bardziej dotknęła osoby najuboższe, niż najbogatsze, podczas gdy sytuacja przeciwna zaistniała jedynie trzy razy. W trzech latach nie zaobserwowano znacznych różnic.



4.3.3.2 Oprócz tego efektu strukturalnego wydaje się, że podczas okresów gwałtownego wzrostu cen surowców żywnościowych, najuboższe gospodarstwa domowe, które wybierają tanie marki lub zaopatrują się w sklepach typu hard discounter, ponownie najbardziej odczuwają podwyżki, gdyż udział surowców żywnościowych jest większy w cenie detalicznej produktów żywnościowych (ponieważ udział kosztów opakowania, marketingu itp. jest mniejszy).

4.3.3.3 I tak najuboższe gospodarstwa domowe nie mają możliwości złagodzenia skutków wzrostu cen dla ich budżetu ze względu na strukturalnie niską stopę ich oszczędności oraz na ich trudniejszy dostęp do kredytów, przy czym groziłoby im to wpadnięciem w pułapkę nadmiernego zadłużenia.

4.3.3.4 Stwierdzenie to jest prawdziwe w odniesieniu do państw członkowskich, gdyż, jak widać to w poniższej tabeli, gospodarstwa domowe przeznaczają różne części swych dochodów na różne kategorie towarów i usług w zależności od swej sytuacji geograficznej (zamieszkiwanie obszarów wyspiarskich pociąga za sobą wyższe koszty transportu), poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (rodziny bułgarskie i rumuńskie przeznaczają prawie trzy razy więcej na żywność, co rodziny w pozostałych krajach) itd. Dwie ostatnie kolumny wskazują na stopień jednolitości wydatków w każdej grupie krajów czy w strefie euro (im niższy współczynnik zmienności, tym wyższy stopień jednolitości). O ile kraje strefy euro wykazują znaczne podobieństwa, sytuacja w innych grupach państw jest odmienna. Wskazuje to na ograniczenia zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych, który nie może oczywiście odzwierciedlać specyficznych sytuacji poszczególnych krajów, ze względu na to, że oparty jest on o średnią ważoną. Kraje przystępujące do strefy euro nie powinny niedoceniać tego wniosku, ze względu na jego skutki dla polityki monetarnej i inflacyjnej.

	strefa euro (bez Luksu.)	3 dawne państwa spoza strefy euro	nowe państwa członkowskie spoza strefy euro (bez Cypru, Malty i Słowenii)	Cypr Malta	Rumunia Bułgaria	Współczynnik zmienności między tymi grupami	Współczynnik zmienności wewnątrz strefy euro
<b>Mieszkanie, woda, elektryczność, gaz i inne paliwa</b>	26,11	30,57	22,86	15,33	25,15	<b>0,23</b>	<b>0,10</b>
<b>Produkty żywnościowe i napoje niealkoholowe</b>	14,24	11,06	25,85	18,17	37,88	<b>0,50</b>	<b>0,18</b>
<b>Transport</b>	12,94	13,82	10,22	15,60	5,73	<b>0,33</b>	<b>0,16</b>

	strefa euro (bez Luks.)	3 dawne państwa spoza strefy euro	nowe państwa członkowskie spoza strefy euro (bez Cypru, Malty i Słowenii)	Cypr Malta	Rumunia Bułgaria	Współczynnik zmienności między tymi grupami	Współczynnik zmienności wewnątrz strefy euro
<b>Różne towary i usługi</b>	10,14	7,65	6,25	6,89	3,07	<b>0,38</b>	<b>0,29</b>
<b>Wypoczynek i kultura</b>	8,65	12,33	6,98	8,02	3,54	<b>0,40</b>	<b>0,32</b>
<b>Hotele, kawiarnie i restauracje</b>	6,21	5,27	3,97	7,68	2,34	<b>0,40</b>	<b>0,35</b>
<b>Napoje alkoholowe, tytoń i środki odurzające</b>	2,61	2,56	3,05	2,32	4,78	<b>0,32</b>	<b>0,40</b>
<b>Meble, wyposażenie domu oraz bieżące utrzymanie domu</b>	5,77	6,34	5,00	8,30	3,39	<b>0,31</b>	<b>0,13</b>
<b>Artykuły odzieżowe i obuwnicze</b>	5,70	4,92	6,02	8,04	4,66	<b>0,23</b>	<b>0,21</b>
<b>Opieka zdrowotna</b>	3,53	2,12	3,54	3,89	4,07	<b>0,22</b>	<b>0,44</b>
<b>Komunikacja</b>	3,06	2,73	5,21	3,16	4,72	<b>0,29</b>	<b>0,17</b>
<b>Edukacja</b>	1,05	0,63	1,05	2,59	0,66	<b>0,68</b>	<b>0,61</b>

Uwaga: brak danych dotyczących Luksemburga.

4.3.4 Podobnie istnieje różnica — niekiedy znaczna — między średnią strukturą wydatków konsumpcyjnych a sposobem, w jaki typowe produkty są ważone w HICP. Średnio gospodarstwa domowe w strefie euro wydawały 27,5 % dochodów na mieszkanie, wodę i energię, natomiast wydatki te zostały uwzględnione w HICP na poziomie 16,3 %. Niedoścadowanie dotyczy również opieki zdrowotnej i ubezpieczeń. Natomiast przeszacowane są pozycje obejmujące produkty żywnościowe, transport i „hotele, restauracje i kawiarnie”.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-  
Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w programach pomocy przedakcesyjnej UE dla Republiki Albanii

(2009/C 27/28)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*roli społeczeństwa obywatelskiego w programach pomocy przedakcesyjnej UE dla Republiki Albanii.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą była Susanna FLORIO.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 122 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Uwagi wstępne

1.1 Stabilizacja, pokój, rozwój i integracja w całym regionie Bałkanów Zachodnich ma zasadnicze znaczenie dla obecnej i przyszłej sytuacji Europy. Z biegiem lat konieczność wzmocnienia różnych obszarów polityki Unii Europejskiej wobec krajów z tego regionu stawała się zatem coraz bardziej oczywista.

1.2 Albania, ze względu na swoje położenie geograficzne nad Morzem Śródziemnym i swe znaczenie dla niekiedy delikatnej równowagi w tym regionie, zasługuje na szczególną uwagę ze strony instytucji europejskich. Od ponad dziesięciu lat partnerstwo eurośródziemnomorskie służy jako główne ramy relacji między Unią Europejską i jej partnerami z południowej części basenu Morza Śródziemnego w celu zapewnienia długoterminowej stabilności w regionie. Albania przystąpiła do partnerstwa eurośródziemnomorskiego na początku listopada 2007 r.

1.3 Działania Unii Europejskiej obejmują różne interwencje, których celem jest promowanie rozwoju gospodarczego, demokratycznego i społecznego instytucji albańskich. Również samorządy lokalne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego stanowią trzon programów, których celem jest zachęcanie obywateli do udziału w działaniach zmierzających do integracji europejskiej i ich zaangażowania w takie przedsięwzięcia.

1.4 Poprzez niniejszą opinię z inicjatywy własnej EKES zamierza podkreślić rolę społeczeństwa obywatelskiego i konieczność monitorowania poczynionych postępów oraz przeszkód, które wciąż występują w Albanii na drodze do wzmocnienia instytucji demokratycznych i pełniejszego dostosowania do różnych obszarów polityki europejskiej.

1.5 Delegacja EKES-u złożona z członków reprezentujących trzy grupy Komitetu udała się z misją do Tirany w Albanii w dniach 31 marca — 1 kwietnia 2008 r. Wizyta była okazją do spotkania licznych przedstawicieli stowarzyszeń i organizacji albańskiego społeczeństwa obywatelskiego, z którymi nawiązany został niezwykle konstruktywny dialog w perspektywie sporządzenia niniejszej opinii.

### 2. Wnioski i zalecenia

2.1 Społeczeństwo obywatelskie we wszystkich swych przejawach odgrywa zasadniczą rolę w demokratycznym i

obywatelskim rozwoju każdego kraju (!). Stwierdzenie to jest jeszcze bardziej prawdziwe w wypadku kraju takiego jak Albania, która — ze względu na swoje strategiczne położenie geopolityczne — poczyniła w ostatnich latach znaczne postępy w umacnianiu instytucji demokratycznych i zbliżeniu do instytucji europejskich i organizacji zachodnich (NATO).

2.2 Monitorowanie polityki rządowej i rzeczywisty wkład obywateli w jej kształt są koniecznymi elementami demokratycznego postępu społecznego prowadzącego do integracji.

2.3 Dlatego też EKES uważa, że służby przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Albanii powinny zwrócić większą uwagę i przeznaczyć więcej środków na działania wszystkich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które powinny znaleźć się wśród jej priorytetów. Działalność tę należy wzmocnić na obszarach wiejskich i na obszarach mniej rozwiniętych tego kraju.

2.4 Biorąc pod uwagę obecność różnych partnerów międzynarodowych, którzy w ramach różnych projektów wspierają działania albańskiego społeczeństwa obywatelskiego, a także pewne obiektywne trudności i specyficzne cechy struktury społecznej w tym kraju, istotne znaczenie ma sposób, w jaki UE powinna się zmierzyć z tą rzeczywistością. Dotyczy to w szczególności dostępu do finansowania, który powinien podlegać określonym wymogom traktującym w uprzywilejowany sposób te organizacje, które udowodnią, że realizują ściśle określone cele i te stowarzyszenia, które rzeczywiście reprezentują obywateli.

2.5 W społeczeństwie podlegającym transformacji trójstronny dialog społeczny odgrywa zasadniczą rolę. Komitet z satysfakcją odnotował postępy osiągnięte od 1996 r. dzięki utworzeniu Krajowej Rady Pracy, niemniej dotychczas widoczne były pewne trudności w funkcjonowaniu tej organizacji. Należy tutaj wspomnieć o braku przejrzystości, udziału i zaangażowania uczestników, którzy powinni być jednocześnie reprezentatywni i odpowiedzialni. Rada powinna zbierać się regularnie, a w porządku dziennym jej obrad powinny znajdować się wszystkie najistotniejsze kwestie związane z polityką rozwoju gospodarczego kraju. Należy również przewidzieć debaty, które miałyby rzeczywisty wpływ na działania rządu.

(!) Komisja Europejska również podkreśliła znaczenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i trudności napotykaną przez nie w krajach Bałkanów Zachodnich w komunikacie pt. „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2008”, COM(2007) 663 wersja ostateczna.

2.6 Jednocześnie konieczne będzie zwiększenie roli dialogu obywatelskiego w celu wzmocnienia udziału albańskich obywateli w życiu demokratycznym. Unia Europejska może odgrywać istotną rolę w kształceniu zawodowym podmiotów całego społeczeństwa obywatelskiego, ze szczególnym uprzywilejowaniem organizacji, które prowadzą konkretne działania w społeczeństwie albańskim.

2.7 EKES zobowiązuje się do dalszego monitorowania i wspierania organizacji społeczeństwa obywatelskiego Albanii, mając na względzie szybkie tempo przemian i kładąc nacisk na znaczenie tego kraju dla stabilności całego regionu.

2.8 Jak stwierdzono we wnioskach z II Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich (Lublana 4 i 5 czerwca 2008 r.), również w przypadku Albanii utworzenie Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego może pozwolić na wyrażanie potrzeb społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniając się do budowania silnych więzi między tymi organizacjami a instytucjami europejskimi. Ponadto dzięki swym pracom w regionie Bałkanów Komitet może wesprzeć pogłębienie współpracy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego krajów w tym regionie, włączając w to w pełni Albanie.

2.9 Europejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania zasadniczą rolę w angażowaniu albańskich organizacji i informowaniu ich na temat kierunków polityki i programów wspólnotowych.

### 3. Instrumenty działania Unii Europejskiej w Albanii

3.1 Polityka UE wobec krajów Bałkanów Zachodnich wpisuje się w ogólne ramy procesu stabilizacji i stowarzyszenia, w którym uczestniczy również Albania.

3.2 W styczniu 2006 r. Rada Europejska przyjęła partnerstwo europejskie z Albanią, które przewiduje szereg priorytetów w perspektywie krótko- i średnioterminowej, do których należy dążyć. W lipcu 2006 r. instytucje albańskie przyjęły zatem krajowy plan działania w celu wdrożenia zaleceń zawartych w partnerstwie europejskim. Rząd albański dokonuje obecnie przeglądu planu działania z 2006 r. w celu wdrożenia partnerstwa europejskiego w 2008 r. W dniu 12 czerwca 2006 r. Albania podpisała układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (USiS), na mocy którego podjęła szereg wspólnych zobowiązań dotyczących aspektów gospodarczych, handlowych i politycznych, zachęcając jednocześnie do współpracy regionalnej.

3.3 W latach 2001-2007 program CARDS (pomoc wspólnotowa na rzecz odbudowy, rozwoju i stabilizacji) stanowił główny instrument finansowy Komisji Europejskiej na rzecz współpracy z Albanią i przewidywał pięć podstawowych dziedzin działania:

— stabilizację demokratyczną za pomocą mikroprojektów sprzyjających rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych zaangażowanych w obronę praw człowieka oraz praw społecznych i politycznych, a także za

pomocą inicjatyw zmierzających do wzmocnienia systemu wyborczego;

- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne: wsparcie procesu reform systemu sądowego, prokuratury i policji; celem działań jest zintegrowane zarządzanie granicami morskimi i lądowymi oraz zapewnienie wsparcia dla służb granicznych;
- rozwijanie zdolności administracyjnych: programy reform systemu podatkowego i taryfowego, a także programy w zakresie przetargów oraz gromadzenia danych statystycznych i zarządzania nimi;
- rozwój gospodarczy i społeczny: ułatwianie wymiany handlowej i rozwoju wspólnot lokalnych; ponadto wsparcie obejmuje program Tempus i kształcenie w celu promowania edukacji i szkolnictwa wyższego;
- środowisko i zasoby naturalne: działania wspierające przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego miast i regionów w dziedzinie środowiska; inny aspekt dotyczy wsparcia dla programów dotyczących jakości wody i powietrza oraz usuwania odpadów.

Zakończony został pierwszy etap programu CARDS, podczas którego działania koncentrowały się na odbudowie materialnej. Obecnie realizowany jest etap ukierunkowany na poprawę funkcjonowania administracji państwowej w celu jej dostosowania do priorytetów partnerstwa europejskiego i warunków wdrożenia USiS. W latach 2001–2006 Albania otrzymała łącznie 282,1 mln euro w ramach projektu CARDS <sup>(2)</sup>.

3.4 Od stycznia 2007 r., po reformie wytycznych dotyczących pomocy UE i w wyniku wprowadzonych zmian, program CARDS został zastąpiony nowym Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej (IPA — Instrument for Pre-Accession Assistance). Jego zasadnicze zadanie polega na połączeniu w jednym programie instrumentów pomocy przeznaczonych zarówno dla krajów kandydujących, jak i dla potencjalnych kandydatów. W maju 2007 r. w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej przyjęto wieloletni plan orientacyjny (Multi-Annual Indicative Planning Document) na lata 2007-2009 dla Albanii, na podstawie którego kraj ten otrzyma pomoc w wysokości 212,9 mln euro.

3.5 We wrześniu 2007 r. UE i Albania podpisały umowę o ułatwieniach wizowych, która powinna wejść w życie w pierwszym półroczu 2008 r. po spełnieniu przewidzianych warunków. Dzięki temu obywatele albańscy zyskają możliwość łatwiejszego podróżowania po Unii.

3.6 Udział Albanii w **Środkowoeuropejskiej umowie o wolnym handlu** (CEFTA) i Pakcie stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, a także zaangażowanie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) przyczyniają się do utworzenia sieci różnych podmiotów podejmujących starania na rzecz przybliżenia Albanii do wypełnienia bardziej europejskich kryteriów.

<sup>(2)</sup> Komisja Europejska, [http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu\\_albania\\_relations\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu_albania_relations_en.htm).

#### 4. Zarys sytuacji politycznej i gospodarczej w Albanii

4.1 Ostatnio albański wzrost gospodarczy nieznacznie wyhamował z powodu kryzysu energetycznego, który dotknął kraj. Głównym czynnikiem wspierającym gospodarkę albańską ciągle pozostają przekazy pieniężne emigrantów, przede wszystkim z Włoch i Grecji. Udział rolnictwa w wytwarzaniu PKB kształtuje się na poziomie jednej trzeciej, a oficjalna stopa bezrobocia wynosi 13,46 %, lecz szara strefa nadal zajmuje istotne miejsce w gospodarce.

4.2 Wciąż utrzymuje się przepaść między najuboższymi i najmniej rozwiniętymi obszarami wiejskimi na północy a obszarami miejskimi na południu. Ma ona determinujący wpływ na obecną sytuację kraju. Przyczyny tych różnic należy szukać również w najnowszej historii, przede wszystkim w konfliktach bałkańskich oraz w negatywnych skutkach gospodarczych, społecznych i politycznych (włącznie z embargami), które dotknęły kraje pośrednio lub bezpośrednio w nie zaangażowane.

4.3 Należy podjąć zdecydowane kroki w kierunku walki z korupcją, która stanowi plagę występującą powszechnie w wielu sektorach gospodarki i administracji.

4.4 Siły polityczne w terenie zgadzają się podjąć próbę przyspieszenia procesu integracji europejskiej, lecz w rzeczywistości między większością a opozycją brak skutecznej współpracy we wdrażaniu niezbędnych reform.

4.5 Ostatnio umiarkowane postępy (o których mowa w ostatnim komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie Bałkanów Zachodnich<sup>(?)</sup>) osiągnięto w ramach umowy przejściowej na podstawie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu w dziedzinie systemu sądowniczego, lecz interwencji nadal wymaga ustawodawstwo w dziedzinie mediów, walki z nielegalną pracą, korupcją, przestępczością zorganizowaną i ubóstwem. Należy monitorować przepaść, która często dzieli reformy ustawodawcze od ich wdrożenia.

4.6 Wybory parlamentarne odbędą się w 2009 r. Do tego czasu należy zapewnić konsolidację systemu wyborczego, a także infrastruktury niezbędnej do przeprowadzenia demokratycznych wyborów, na przykład sporządzenie rejestru osób uprawnionych do głosowania.

4.7 Oficjalne zaproszenie Albanii do przystąpienia do NATO podczas ostatniego szczytu w Bukareszcie w dniach 2-4 kwietnia 2008 r. należy uwzględnić w bilansie geopolitycznym i procesie integracji kraju z instytucjami zachodnimi.

#### 5. Rola społeczeństwa obywatelskiego w dążeniu do integracji europejskiej

5.1 UE uruchomiła strategię, która ma opierać się na procesie uczestnictwa obejmującym organizacje społeczeństwa europejskiego, samorządy lokalne i donatorów. W tym celu został opracowany partycypacyjny plan działania, który przewiduje zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie średniookresowego programu wydatków, dzięki któremu przydzielone zostaną środki dla różnych sektorów.

5.2 Ponadto w czterech kluczowych sektorach: rolnictwa, edukacji, zdrowia, spraw społecznych i zatrudnienia utworzone zostały grupy konsultacyjne społeczeństwa obywatelskiego. Utworzono także krajową grupę konsultacyjną i sekretariat techniczny przy Ministerstwie Finansów. Komitet podkreśla znaczenie projektów wzmocnienia instytucjonalnego samorządów lokalnych, aby zachęcić je do udziału w tym procesie.

5.3 Zaangażowanie samorządów lokalnych i innych podmiotów prowadzących różnorodną działalność w regionie ma zasadnicze znaczenie dla umocnienia demokracji i sprawowania kontroli obywatelskiej nad działaniem administracji publicznej, zwłaszcza w takim kraju jak Albania, który stara się dostosować do parametrów europejskich w celu przyszłego pełnego przystąpienia do struktur europejskich.

5.4 Działania albańskiego społeczeństwa obywatelskiego są utrudnione ze względu na ograniczoną demokrację uczestniczącą. Organizacje międzynarodowe i ich programy pomocy dla rozwoju mają zasadnicze znaczenie przy finansowaniu działalności organizacji i stowarzyszeń społeczeństwa obywatelskiego. Jest to pierwszy element, który należy wziąć pod uwagę, jeżeli chodzi o społeczeństwo, które stopniowo buduje i konsoliduje swoje instytucje demokratyczne. Należy podkreślić, że również Stany Zjednoczone, zwłaszcza za pośrednictwem agencji USAID, udzielają znacznego wsparcia społeczeństwu albańskiemu poprzez programy pomocy na rzecz rozwoju.

5.5 Z politycznego punktu widzenia wsparcie Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych dla Albanii, aby umożliwić jej osiągnięcie standardów koniecznych do pełnej integracji, musi iść w parze z konkretną i niezależną wolą polityczną narodu albańskiego i jego przedstawicieli, aby promować reformy mające na celu poprawę warunków społeczno-gospodarczych tego kraju. W tym kontekście z uznaniem należy przyjąć decyzję rządu albańskiego o przeznaczeniu jednego miliona euro na organizację społeczeństwa obywatelskiego w ostatniej ustawie budżetowej. Komitet ma nadzieję, że zasady funkcjonowania i przyznawania tych środków (które dotychczas nie zostały przyjęte) będą się cechować prawdziwą przejrzystością i skuteczną kontrolą.

5.6 Aby rozwinąć rolę społeczeństwa obywatelskiego, należy wzmocnić wciąż niedostateczny i bezowocny dialog między nim a rządem. Udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie legislacyjnym, zarówno na etapie przygotowawczym, jak i monitorowania, ma korzystny wpływ na skuteczność reform i ich akceptację.

5.7 W Albanii istnieją liczne organizacje pozarządowe działające w różnych sektorach: od praw kobiet po obronę demokracji, przejrzystości i oceny na podstawie indywidualnych zasług w instytucjach, przez ośrodki badawcze, stowarzyszenia ochrony konsumentów itp. Zasadniczo mają one takie ograniczenia, jak koncentracja większości z nich w Tiranie, co oznacza, że nie występują one równomiernie na całym terytorium kraju, a także niekiedy zbyt szeroki zakres działania, aby umożliwić faktyczną skuteczność, oraz zbyt „zawodowa” koncepcja działań.

(?) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Bałkany Zachodnie: wzmocnienie perspektywy europejskiej*, COM(2008) 127 wersja ostateczna.

5.8 Podczas wizyty w Albanii członkowie EKES-u mogli zaobserwować, że w albańskim społeczeństwie obywatelskim występują zjawiska, które są niestety charakterystyczne dla podobnych do niej krajów, na przykład tworzenie organizacji o bardzo niewielkiej liczbie członków i nadmierna „profesjonalizacja” podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, co sprawia, że podlega ono zasadom rynkowym.

5.9 Sektor rolny, który wciąż jeszcze ma znaczny udział w PKB kraju i w którym znajduje zatrudnienie duża liczba pracowników, wciąż płaci cenę za prywatyzację w latach 90. (przeprowadzoną zgodnie z programem zaproponowanym przez Bank Światowy), która polegała na utworzeniu wielu mikroprzedsiębiorstw rolnych, które mają trudności z prowadzeniem działalności we wspólnym interesie. Z tego względu stowarzyszenia skupiające rolników potwierdziły nam swoje zaangażowanie na rzecz reformy modernizującej system ekonomiczny i produkcyjny albańskiego rolnictwa.

## 6. Stan dialogu społecznego

6.1 Dialog społeczny i reprezentatywność partnerów społecznych w Albanii nie uległy zmianie tak jak w krajach Unii Europejskiej. Sytuacja gospodarcza, społeczna i polityczna w tych ostatnich latach nie pozwoliła na wzmocnienie dialogu społecznego.

6.2 Wciąż jeszcze występują przeszkody w normalizacji stosunków między rządem a partnerami społecznymi (w tym ze związkami zawodowymi), a ich kulminacja nastąpiła w sierpniu 2007 r., kiedy urzędnicy sądowi wraz z siłami policji wręczyli dwóm konfederacjom związkowym nakaz opuszczenia wynajmowanych lokali. Związki zawodowe oskarżają rząd o podjęcie tej decyzji. EKES uważa, że należy znaleźć wspólne rozwiązanie tego problemu, aby jak najszybciej poprawić stosunki między związkami zawodowymi a rządem i doprowadzić do sytuacji, w której każda ze stron będzie mogła skutecznie wypełniać swoje zadania.

6.3 Albańskie związki zawodowe<sup>(4)</sup> domagają się większego zaangażowania, zwłaszcza w delikatne kwestie, takie jak środki, które należy przyjąć wobec podwyżek cen, walka z korupcją i nieformalną gospodarką, reformy sektora energetycznego i naftowego oraz jego wpływ na zatrudnienie.

6.4 Chociaż organizacje pracodawców są rozproszone i jeszcze niezbyt skłonne do współpracy, to wszystkie wyrażają ubolewanie z powodu braku przejrzystości, zaangażowania i udziału w procesie legislacyjnym, w szczególności jeżeli chodzi o środki dotyczące w największym stopniu działalności gospodarczej. Od wszystkich partnerów rozmów trójstronnych oczekują oni poszanowania zasad i rzeczywistego przedstawicielstwa.

6.5 Główną organizacją w rozmowach trójstronnych w Albanii jest Krajowa Rada Pracy utworzona w 1996 r. Jest to instytucja działająca na rzecz zbliżenia interesów różnych podmiotów gospodarczych w celu złagodzenia konfliktów i zachowania pokoju społecznego<sup>(5)</sup>.

6.6 W ciągu ostatnich lat Rada uznała prawowitość partnerów społecznych i miała pewien wpływ na niektóre istotne decyzje, przede wszystkim w dziedzinie polityki płacowej. Oceniając działalność Krajowej Rady Pracy, należy również uwzględnić niestabilność polityczną Albanii, zwłaszcza pod koniec lat 90., która przejawiała się częstą zmianą ministrów ds. zatrudnienia.

6.7 Zarówno przedstawiciele pracowników, jak i pracodawców krytykują funkcjonowanie Krajowej Rady Pracy, która nie prowadzi ciągłej działalności i nie może wypowiadać się w sprawach politycznych o zasadniczym znaczeniu, na przykład o ustawach o prywatyzacji i finansach.

6.8 EKES uważa, że Krajowa Rada Pracy ma ogromne znaczenie dla rozwoju dialogu społecznego w Albanii. Powinna ona być miejscem prawdziwej dyskusji i mediacji, w którym porusza się kwestie o znaczeniu krajowym. Reprezentatywność podmiotów uczestniczących w tych debatach, a także kalendarz i regularność spotkań mają zasadnicze znaczenie dla dobrego funkcjonowania tej instytucji.

6.9 Albania przyjęła ustawę ustanawiającą inspekcję pracy. Niemniej jednak możliwości i skuteczność działania tego organu w regionie są wciąż ograniczone i wciąż występują problemy z powodu niedostatecznych uregulowań ustawodawczych w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa pracy oraz ich niewystarczającego egzekwowania.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(4)</sup> W Albanii istnieją dwa główne związki zawodowe: Zrzeszenie Niezależnych Związków Zawodowych Albanii (BSPSH) i Konfederacja Związków Zawodowych Albanii (KSSH). Obydwa powstały w 1992 r.

<sup>(5)</sup> Statut regulujący działalność Krajowej Rady Pracy jest zdefiniowany w art. 200 albańskiego Kodeksu pracy (ustawa 7961 z dnia 12 lipca 1995 r. z późniejszymi zmianami).

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Tworzenie sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego”

(2009/C 27/29)

Pismem z dnia 15 lipca 2007 r. Benita Ferrero-Waldner, komisarz europejska ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Tworzenie sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Mihai MANOLIU, współsprawozdawcą był Weselin MITOW.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 1 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Synergia czarnomorska ma na celu zwrócenie uwagi politycznej na region i wykorzystanie nowych możliwości wynikających z przystąpienia Rumunii i Bułgarii do Unii Europejskiej. Synergia czarnomorska koncentruje uwagę Unii Europejskiej na pięciu obszarach, a mianowicie na dobrym sprawowaniu rządów, transporcie, energii, ochronie środowiska i walce z przestępczością transgraniczną.

1.2 Synergia czarnomorska powinna także przyczynić się do promowania europejskiego modelu społecznego i zasady dialogu społecznego i obywatelskiego oraz do zmniejszania ubóstwa w regionie Morza Czarnego we współpracy z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi.

1.3 EKES wzywa rządy państw regionu Morza Czarnego oraz organizacje regionalne i międzynarodowe do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w regionalny dialog i współpracę, by uzyskać świeże spojrzenie na istotne tematy, takie jak wzmacnianie stabilności politycznej, demokracji, państwa prawa, praw człowieka i podstawowych swobód; wspieranie reform gospodarczych, rozwoju i wymiany handlowej; współpraca w zakresie transportu, energetyki i ochrony środowiska oraz kontakty międzyludzkie.

1.4 EKES jest zdania, że w regionie Morza Czarnego występują znaczące możliwości i wyzwania wymagające skoordynowanych działań na szczeblu regionalnym z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w kluczowych obszarach, takich jak energetyka, transport, ochrona środowiska, przepływ osób i bezpieczeństwo.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem różnorodne inicjatywy prywatne i publiczne, które zostały podjęte w celu wspierania czynnego udziału społeczeństwa obywatelskiego i organizacji społecznych w kształtowaniu przyszłości regionu. W szczególności EKES popiera włączenie obecnych sieci współpracy społeczeństwa obywatelskiego i organizacji społecznych do Forum Czarnomorskiego na rzecz Partnerstwa i Dialogu oraz do Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego.

1.6 EKES wspiera ustanawianie i wzmacnianie roli krajowych rad społeczno-gospodarczych i komisji trójstronnych we wszystkich państwach regionu Morza Czarnego oraz rozwój współpracy regionalnej między trójstronnymi strukturami w regionie. W państwach, w których nie ma krajowej rady społeczno-gospodarczej, partnerów społecznych powinno się zachęcać do zaangażowania się w procesy konsultacji i tworzenia krajowych rad społeczno-gospodarczych.

1.7 EKES zachęca do przeprowadzenia kompleksowych badań na temat sytuacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w krajach regionu Morza Czarnego.

1.8 Komitet oraz MOP zorganizują w listopadzie 2008 r. wspólną konferencję na temat „Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach regionu Morza Czarnego: tworzenie sieci regionalnych i wspieranie dialogu społecznego”. W konferencji, zorganizowanej w ramach monitorowania dalszych losów opinii rozpoznawczej, udział wezmą zainteresowane strony z regionu.

### 2. Wprowadzenie

2.1 Komitet przychylnie odnosi się do wniosku komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa Benity Ferrero-Waldner w sprawie sporządzenia opinii rozpoznawczej w sprawie „synergii czarnomorskiej”. Komisja jest w szczególności zainteresowana oceną tego, jak zwiększyć zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wdrażanie komunikatu Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie: „Synergia czarnomorska — Nowa inicjatywa współpracy regionalnej” — COM(2007) 160 wersja ostateczna.

2.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje pierwsze wspólne posiedzenie ministrów spraw zagranicznych 27 państw członkowskich Unii Europejskiej i ich odpowiedników z państw regionu Morza Czarnego, które odbyło się 14 lutego 2008 r. w Kijowie. Udział EKES-u w tym posiedzeniu w roli obserwatora stanowi ważny element wdrażania strategii współpracy regionalnej w basenie Morza Czarnego.

### 2.3 Zintegrowany rozwój w regionie Morza Czarnego

2.3.1 Region Morza Czarnego<sup>(1)</sup> jest obszarem geograficznym bogatym w zasoby naturalne i strategicznie położonym w miejscu, w którym spotykają się Europa, Azja Środkowa i Bliski Wschód. Dobrobyt, stabilność i bezpieczeństwo sąsiadów Unii Europejskiej z regionu Morza Czarnego<sup>(2)</sup> są dziś bardziej niż kiedykolwiek przedmiotem bezpośredniego zainteresowania ze strony UE i mają dla niej znaczenie strategiczne. Region Morza Czarnego jest rynkiem o ogromnym potencjale rozwoju, obejmującym prawie 200 milionów mieszkańców, ważnym węzłem energetycznym i komunikacyjnym, skupiskiem wielu kultur, a także obszarem nierozwiązanych konfliktów.

2.3.2 W tym kontekście podstawowe znaczenie ma polityka Unii Europejskiej w trzech obszarach, a mianowicie proces przedakcesyjny w przypadku Turcji, europejska polityka sąsiedztwa w odniesieniu do pięciu wschodnich partnerów tej polityki (Ukraina, Republika Mołdowy, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan), który także zaangażowani są we współpracę w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego, oraz strategiczne partnerstwo z Federacją Rosyjską, oparte na czterech wspólnych obszarach.

2.3.3 EKES popiera wkład Komisji Europejskiej w szereg inicjatyw sektorowych o znaczeniu regionalnym w dziedzinach takich jak prawa człowieka i swobody jednostki, zasada państwa prawa, współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, wymiana handlowa i integracja gospodarcza oraz dostosowanie ustawodawstwa, transport, polityka morska, energetyka, ochrona środowiska, społeczeństwo informacyjne, zatrudnienie, polityka społeczna i zapewnianie równych szans oraz kapitał ludzki, edukacja i zdrowie publiczne.

2.3.4 EKES jest zdania, że w regionie Morza Czarnego występują znaczące możliwości i wyzwania wymagające skoordynowanych działań na szczeblu regionalnym, zwłaszcza w kluczowych sektorach takich jak energetyka, transport, ochrona środowiska, przepływ osób i bezpieczeństwo.

2.3.5 EKES jest zdania, że różnice w wielkości organizacji regionalnych i skali inicjatyw współpracy w regionie Morza Czarnego oraz w ich podejściu i strategiach odzwierciedlają formę jaką może przybrać współpraca w tym regionie na rzecz rozwijania synergii i zarządzania nią. W załączniku przedstawiono krótki opis istniejących organizacji regionalnych, inicjatyw współpracy, programów oraz ośrodków analiz politycznych.

### 2.4 Cele UE w regionie Morza Czarnego

2.4.1 W okresie ostatnich 15 lat Unia Europejska podjęła szereg znaczących działań dotyczących regionu Morza Czarnego w celu pobudzenia wysiłków na rzecz budowania demokracji, wsparcia reform gospodarczych i rozwoju społecznego, ochrony stabilności i utrzymania współpracy regionalnej.

2.4.2 EKES proponuje, aby głębsze zaangażowanie Unii Europejskiej stanowiło uzupełnienie wysiłków dwustronnych, ożywiło współpracę regionalną, zapewniło większą spójność i kierownictwo polityczne oraz skoncentrowało uwagę polityczną na szczeblu regionalnym w sposób sprzyjający budo-

waniu pożądanej strefy stabilności, dobrobytu i współpracy, z korzyścią dla wszystkich przyszłych sąsiadów Unii Europejskiej.

2.4.3 EKES uważa, że regionalne podejście w odniesieniu do regionu Morza Czarnego powinno być ukierunkowane i nie powinno stanowić alternatywy wobec członkostwa w Unii Europejskiej, ani wyznaczać ostatecznych granic UE.

### 3. Charakterystyka organizacji społeczeństwa obywatelskiego regionu Morza Czarnego

3.1 Istnieją znaczne różnice pomiędzy kontekstami historycznymi, politycznymi i społeczno-ekonomicznymi dziesięciu państw regionu Morza Czarnego, a co za tym idzie także pomiędzy warunkami dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W okresie istnienia Związku Radzieckiego rola „podmiotów społecznych” czy „współpracy zawodowej” była ograniczana przez partię rządzącą do prostego mechanizmu „pasa transmisyjnego”. Dotyczy to wszystkich państw regionu Morza Czarnego, z wyjątkiem Turcji i Grecji. Od wczesnych lat 90. ubiegłego wieku wszystkie państwa Europy Środkowej i Wschodniej zaangażowały się w gwałtowną transformację polityczną i gospodarczą, wywierając istotny wpływ także na sytuację społeczeństwa obywatelskiego.

3.2 EKES opowiada się za wspieraniem wzmocnionej współpracy pomiędzy UE i państwami regionu Morza Czarnego, opartej na takim samym postrzeganiu wspólnych wartości, podstawowych swobodach, zaangażowaniu w budowę społeczeństwa otwartego i dialogu prowadzonym zgodnie z zasadą niezależności partnerów społeczeństwa obywatelskiego.

3.3 EKES jest zdania, że podstawowymi powodami powolnego rozwoju organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego są: słabość systemu sądownictwa i jego zależność od rządów; w większości przypadków system sądownictwa dba o interes władz, nie bacząc na interes obywateli; brak zrównoważonego podziału władzy i obowiązków pomiędzy organami szczebla centralnego i lokalnego, zwiększenie uprawnień rządów w zakresie prawa karnego i skarbowego, wywieranie wpływu na urzędników poprzez korupcję, w tym poprzez łapownictwo, zredukowanie praw i swobód obywatela do fikcyjnych pojęć, ograniczenie dostępu publicznego do informacji, prowadzenie przez rządy pozorowanego dialogu z wybranymi przedstawicielami tak zwanego społeczeństwa obywatelskiego, brak warunków prawnych i ekonomicznych niezbędnych do wspierania rzeczywistych, niezależnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, finansowa zależność organizacji społeczeństwa obywatelskiego od podmiotów międzynarodowych i korporacyjnych oraz niski poziom rozwoju kultury demokracji.

3.4 Istnieje potrzeba przeprowadzenia kompleksowego i porównawczego badania na temat sytuacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego. Badanie to powinno obejmować analizę wyzwań na tle obecnej sytuacji w regionie i koncentrować się na możliwościach, jakie mają obecnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym na roli regionalnej sieci takich organizacji, jak również analizę inicjatyw na rzecz zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, które pojawiają się na szczeblu regionalnym i europejskim. Analiza powinna również obejmować wolność zrzeszania się, rejestrację, przepisy i procedury podatkowe, wolność słowa oraz tryb trójstronnych konsultacji.

(1) Region Morza Czarnego obejmuje Grecję, Bułgarię, Rumunię i Republikę Mołdowy na zachodzie, Ukrainę i Rosję na północy, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan na wschodzie i Turcję na południu. Choć Armenia, Azerbejdżan, Republika Mołdowy i Grecja nie są państwami leżącymi nad Morzem Czarnym, ich historia, bliskość geograficzna i ścisłe powiązania powodują, że w istocie są podmiotami regionalnymi.

(2) Przystąpienie do Unii Europejskiej Bułgarii i Rumunii spowodowało, że Morze Czarne stało się morzem europejskim.



#### 4. Sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego

4.1 EKES zwraca uwagę na to, że decyzja o sposobie organizowania się przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i organizacji społecznych na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym należy do nich samych.

4.2 EKES popiera stanowisko Komisji Europejskiej, aby nie tworzyć nowej struktury regionalnej dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Wspiera ponadto rozwój wymiaru związanego ze społeczeństwem obywatelskim w ramach istniejących sieci oraz udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sieciach regionalnych i transnarodowych.

4.3 EKES zaleca, by sieci tworzone przez społeczeństwo obywatelskie i organizacje społeczne na szczeblu regionalnym rozwijały bliższe więzi z Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego, która jest regionalną platformą współpracy gospodarczej i najbardziej rozwiniętą organizacją międzyrządową w regionie. EKES jest zdania, że korzystne byłoby uwzględnienie rzeczywistego partnerstwa z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego jako podstawowego wymiaru kierunków i działań politycznych Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego.

4.4 EKES jest zdania, że Forum Czarnomorskie mogłoby stać się platformą do prowadzenia otwartego dialogu między rządami a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim w oparciu o posiadane doświadczenie w pomaganiu organizacjom pozarządowym z regionu w nawiązywaniu współpracy i w ułatwianiu kontaktów pomiędzy nimi a stroną rządową. Forum to zostało utworzone w 2006 r. przez kilku szefów państw regionu Morza Czarnego. Nie zamierza ono tworzyć stałej struktury ani powielać działań podejmowanych w ramach już funkcjonujących mechanizmów współpracy regionalnej.

4.5 Komitet proponuje, by następujące obszary wchodziły w zakres priorytetowej współpracy prowadzonej w ramach sieci społeczeństwa obywatelskiego: określanie wspólnych interesów, formułowanie średnio i długookresowych strategii mających na celu budowanie zdolności społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie większej synergii między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu tworzenia warunków wstępnych dla sukcesu projektów współpracy regionalnej, ocena istniejących instrumentów, ocena zdolności krajowych i regionalnych, identyfikowanie niezbędnych wymogów oraz przygotowywanie się do sprostania przyszłym wyzwaniom.

4.6 Istniejące sieci skupiające przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i organizacji społecznych powinny być otwarte na udział każdej zainteresowanej organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego.

#### 5. Rady społeczno-gospodarcze państw regionu Morza Czarnego

5.1 EKES współpracuje obecnie z trzema radami społeczno-gospodarczymi (RSG) i dwoma podobnymi organizacjami regionu Morza Czarnego (ich szczegółowy opis znajduje się w załączniku II). Działają one także w ramach Międzynarodowego Stowarzyszenia Rad Społeczno-Gospodarczych (AICESIS). Są to:

— Bułgaria — Rada Społeczno-Gospodarcza;

— Grecja — Komitet Ekonomiczno-Społeczny;

— Rumunia — Rada Społeczno-Gospodarcza — RSG;

— Rosja — Izba Społeczna;

— Ukraina — Trójstronna Krajowa Rada Społeczno-Gospodarcza.

5.2 EKES podpisał Protokół Ustaleń z Izłą Społeczną Federacji Rosyjskiej. Planuje także nawiązanie ściślejszej współpracy z Trójstronną Krajową Radą Społeczno-Gospodarczą Ukrainy. W Rosji także istnieje trójstronna komisja, z którą EKES powinien być w stanie nawiązać dialog.

5.3 EKES współpracuje z Turcją w ramach Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego. EKES popiera reformę obecnego tureckiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego zmierzającą do nadania mu wyraźnie określonej podmiotowości instytucjonalnej, by mógł on uczestniczyć w międzynarodowych sieciach rad społeczno-gospodarczych.

5.4 W Republice Mołdowy istnieje trójstronna Komisja Krajowa ds. Konsultacji i Rokowań Zbiorowych utworzona na mocy ustawy o rokowaniach zbiorowych. Komisji przewodniczy pierwszy wicepremier, a wsparcie organizacyjne zapewniane jest przez Ministerstwo Gospodarki i Handlu, które zajmuje się również kwestiami związanymi ze światem pracy. Również w Gruzji tworzona jest obecnie Rada Społeczno-Gospodarczej, ale EKES nie nawiązał jeszcze stosunków z żadną z tych organizacji.

5.5 W państwach, w których nie ma krajowej rady społeczno-gospodarczej, partnerów społecznych należy zachęcać do zaangażowania się w procesy konsultacji i tworzenia krajowych rad społeczno-gospodarczych.

5.6 Należy wspierać wzmacnianie współpracy na szczeblu regionalnym oraz współpracy na szczeblu międzynarodowym pomiędzy EKES-em a radami społeczno-gospodarczymi państw regionu Morza Czarnego. W perspektywie długoterminowej Komitet powinien przyczynić się do tworzenia sieci między już istniejącymi a powstającymi radami społeczno-gospodarczymi oraz innymi trójstronnymi strukturami w regionie.

#### 6. Udział społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym

6.1 Rozwój społeczeństwa obywatelskiego umożliwia spojrzenie ze świeżej perspektywy na kwestie o podstawowym znaczeniu. EKES wzywa zatem rządy państw regionu Morza Czarnego oraz organizacje regionalne i międzynarodowe do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w bardziej efektywny udział w dialogu regionalnym. EKES jest zdania, że jeśli chodzi o dialog i współpracę, uwagę należy zwrócić przede wszystkim na następujące cztery obszary:

— wzmacnianie stabilności politycznej, demokracji, państwa prawa, praw człowieka i podstawowych wolności;

— wspieranie reform gospodarczych, rozwoju i wymiany handlowej;

— współpraca w zakresie transportu, energetyki i ochrony środowiska;

— kontakty międzyludzkie.

## 6.2 Wzmacnianie stabilności politycznej, demokracji, państwa prawa, praw człowieka i podstawowych wolności

6.2.1 Poprzez swoje podejście EKES zachęca Komisję Europejską do wykorzystania w pełni synergii czarnomorskiej oraz europejskiego instrumentu na rzecz demokracji i praw człowieka do celów wspierania współpracy transgranicznej i regionalnej pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego; EKES podkreśla znaczenie dialogu międzykulturowego mającego na celu rozstrzygnięcie sporów, stworzenie obszaru trwałej demokracji, państwa prawa i dobrego sprawowania rządów na szczeblu lokalnym i regionalnym.

6.2.2 Przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym poszanowanie niezależności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz wolności prasy powinny być fundamentem polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, jej stosunków dwustronnych oraz podejścia regionalnego.

6.2.3 Synergia czarnomorska powinna także przyczynić się do promowania europejskiego modelu społecznego oraz zasady dialogu społecznego i obywatelskiego oraz do zmniejszania ubóstwa w regionie Morza Czarnego we współpracy z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza z Bankiem Światowym i Międzynarodową Organizacją Pracy.

## 6.3 Wspieranie reform gospodarczych, rozwoju i wymiany handlowej

6.3.1 W ostatniej dekadzie w regionie Morza Czarnego przeprowadzane są znaczące reformy polityczne, instytucjonalne, makroekonomiczne i regulacyjne. Istnieją znaczne różnice pomiędzy gospodarkami poszczególnych państw regionu pod względem dostępności czynników produkcji i zasobów naturalnych oraz zdolności produkcyjnej i wielkości rynku. Państwa tego regionu różnią się jeśli chodzi o poziom rozwoju, etap wdrażania reform, stopień gospodarczej i społecznej równowagi oraz zdolność zaspakajania podstawowych potrzeb swych obywateli. Ponadto kraje w tym regionie muszą radzić sobie z gospodarką nieformalną, korupcją, migracją i ubóstwem.

6.3.2 Kraje regionu Morza Czarnego charakteryzują się dużą dynamiką sektora prywatnego. Jest to podstawowy czynnik warunkujący konkurencyjność gospodarki i potencjał jej wzrostu w dłuższym okresie. Należy promować środki wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw w celu przyczyniania się do zwiększania równowagi gospodarczej i społecznej.

6.3.3 EKES jest zdania, że zapewnienie stabilności gospodarczej regionu Morza Czarnego w dłuższym okresie jest bezpośrednio związane ze stanem środowiska naturalnego, rosnącym wpływem negatywnych uwarunkowań zewnętrznych, przestrzeganiem zasad odpowiedzialności społecznej i wspólnych norm społecznych oraz zwiększającym się poczuciem odpowiedzialności za środowisko naturalne. EKES podkreśla, że w zwalczaniu ubóstwa i nierówności istotne znaczenie ma wzmacnianie oferty socjalnej, edukacyjnej i kulturalnej dostępnej wszystkim obywatelom.

6.3.4 EKES podkreśla konieczność poprawy warunków inwestycyjnych, wspierania reform gospodarki rynkowej i zachę-

ciania do podejmowania środków liberalizacyjnych oraz popiera, zgodnie z zasadami Światowej Organizacji Handlu, stworzenie w regionie Morza Czarnego obszaru wolnego handlu. Wdrażanie innowacji technologicznych mogłoby otworzyć nowe dziedziny międzynarodowej współpracy oraz pole do inwestycji zewnętrznych i rozwoju usług.

## 6.4 Współpraca w zakresie transportu, energetyki i ochrony środowiska

6.4.1 EKES jest zdania, że region Morza Czarnego jest geopolitycznie i strategicznie ważnym obszarem, ponieważ jest regionem produkcji i przesyłu o istotnym znaczeniu dla dywersyfikacji dostaw energii dla Unii Europejskiej. EKES opowiada się za promowaniem zróżnicowania dostaw — wzmacniając jeszcze bardziej poparcie dla określenia i stworzenia nowych, opłacalnych i bezpiecznych korytarzy infrastrukturalnych i transportowych, dostawców i tras.

6.4.2 Rosnące ceny ropy naftowej i gazu ziemnego, coraz większa zależność UE od kilku dostawców zewnętrznych oraz globalne ocieplenie wywołują również zaniepokojenie w krajach regionu Morza Czarnego. Unia Europejska zainicjowała debatę dotyczącą konieczności zapewnienia w ramach europejskiej polityki energetycznej zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw<sup>(3)</sup>. Komitet jest świadom tego, że wzrost cen energii może mieć istotny wpływ na gospodarczą i społeczną równowagę państw regionu Morza Czarnego.

6.4.3 Nowe trasy dostaw, takie jak transkaukaski/transczarnomorski korytarz energetyczny<sup>(4)</sup> i rurociąg Nabucco<sup>(5)</sup> o planowanej długości 3 400 kilometrów i docelowej przepustowości 31 miliardów metrów sześciennych gazu ziemnego rocznie, a także projekty realizowane w ramach programów INOGATE i TRACECA powinny stanowić dostateczne podstawy do stworzenia konkurencyjnego rynku energii. Rosja zainicjowała utworzenie South Stream, rurociągu biegnącego z Rosji pod dnem Morza Czarnego przez Bałkany i Europę Środkową, oraz rurociągu Nord Stream pod dnem Bałtyku.

6.4.4 EKES podkreśla, że skuteczne wdrażanie polityki zagranicznej dotyczącej ewentualnych nowych korytarzy energetycznych dostarczających ropę naftową i gaz ziemny z regionów Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego powinno opierać się na wspieraniu Azerbejdżanu w dążeniu do osiągnięcia rzeczywistej niezależności jako dostawcy energii, pomagając Azerbejdżanowi w rozwijaniu krajowego przemysłu ropy naftowej i gazu ziemnego, a także na wspieraniu Gruzji, Republiki Mołdowy, Rumunii i Ukrainy jako podstawowych elementów zapewnienia nowych korytarzy przesyłu energii do Europy. Należy również uwzględnić Rosję jako zainteresowany podmiot w tym procesie. EKES proponuje udzielenie pełnego wsparcia przedsiębiorstwom europejskim zaangażowanym w Europie Wschodniej i Azji Środkowej w realizację projektów dotyczących wydobywania/przesyłu ropy naftowej i gazu ziemnego oraz budowy rurociągów. Celem Unii Europejskiej powinno być także wzmocnienie roli Turcji jako czynnika stabilizującego w regionie.

<sup>(3)</sup> Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 8–9 marca 2007 r. udzielono poparcia dla polityki energetycznej dla Europy. Następnie opracowano dwuletni plan działania (na lata 2007–2009).

<sup>(4)</sup> Program ten obejmuje projekty już zrealizowane, takie jak budowa rurociągu Baku — Tbilisi — Ceyhan oraz projekty infrastruktury energetycznej, które są obecnie rozważane lub opracowywane, takie jak rurociąg Odessa — Brody czy przedłużenie do Płocka oraz rurociągi do przesyłu ropy naftowej Konstanca — Omisalj — Triest, Burgas — Vlore i Burgas — Aleksandropol.

<sup>(5)</sup> Realizacja projektu jest ciągle opóźniana ze względu na problemy logistyczne, dyskusje dotyczące finansowania i brak woli politycznej.

6.4.5 EKES jest zdania, że opracowywanie strategii w zakresie oszczędzania energii w regionie Morza Czarnego powinno być kluczowym priorytetem unijnych programów współpracy i pomocy technicznej. Programy powiązane z kwestią energetyki powinny przyczynić się do oszczędzania energii, obniżania kosztów i zmniejszania zanieczyszczenia.

#### 6.5 Kontakty międzyludzkie

6.5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje program współpracy transgranicznej w basenie Morza Czarnego, który ma zostać wkrótce uruchomiony w ramach instrumentu finansowego europejskiej polityki sąsiedztwa na lata 2007-2013, oraz podkreśla znaczenie wspierania bezpośrednich kontaktów międzyludzkich, w szczególności pomiędzy młodymi obywatelami państw regionu Morza Czarnego.

6.5.2 EKES opowiada się za dalszym wzmocnieniem współpracy mającej na celu rozwijanie wzajemnej świadomości i

zachęcanie do nawiązywania i utrzymywania kontaktów gospodarczych, społecznych i kulturalnych, a także za wspieraniem rozwoju kontaktów międzyludzkich jako metody gwarantowania trwałego wzrostu, dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa w regionie Morza Czarnego.

6.5.3 EKES podkreśla konieczność skutecznej realizacji umów w sprawie ułatwień wizowych i umów o readmisji, która ułatwiłaby wymianę edukacyjną i wymianę młodzieży, kontakty pomiędzy przedsiębiorcami, mobilność naukowców jako element rozwijającej się współpracy badawczej, oraz kontakty pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi, organizacjami pozarządowymi i grupami kulturowymi.

6.5.4 Rozwijanie kontaktów międzyludzkich może przyczynić się do rozwijania współpracy w dziedzinie edukacji, szkoleń i badań, podkreślając znaczenie wzmocnienia dialogu międzykulturowego poprzez dostępne programy Unii Europejskiej<sup>(6)</sup>. Przedsiębiorcy utrzymujący kontakty oraz organizacje pracodawców zaangażowane we współpracę powinni być aktywnie wspierani w ustanawianiu bliższych kontaktów oraz w dzieleniu się doświadczeniami i standardami działania.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(6)</sup> Tempus, Erasmus Mundus, siódmy ramowy program badań i program współpracy transgranicznej w regionie Morza Czarnego.

## ZAŁĄCZNIK I

## Przegląd Współpracy regionalnej w regionie Morza Czarnego

1. Organizacje podzielone są na cztery kategorie, odzwierciedlające członkostwo i cele współpracy regionalnej.
  - 1.1 Pierwsza kategoria — organizacje zinstytucjonalizowane o wyraźnie określonej strukturze.
    - **Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego** — **BSEC** (Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Grecja, Republika Mołdowy, Rumunia, Rosja, Serbia, Turcja, Ukraina; 13 obserwatorów, w tym Unia Europejska i Stany Zjednoczone); realizuje wielostronne inicjatywy polityczne i gospodarcze mające na celu ułatwianie interakcji pomiędzy państwami-członkami.
    - **Komisja Morza Czarnego** — **BS Commission** (Bułgaria, Gruzja, Rumunia, Rosja, Turcja i Ukraina); jej cele obejmują ochronę Morza Czarnego przed zanieczyszczeniem oraz wykonywanie postanowień konwencji z Bukaresztu i strategicznego planu działania na rzecz Morza Czarnego.
    - **Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju Gospodarczego** — **GUAM** (Azerbejdżan, Gruzja, Republika Mołdowy i Ukraina); jej celem jest stworzenie euroazjatyckiego transkaukaskiego korytarza transportowego oraz wspólnej przestrzeni integracji i bezpieczeństwa w regionie GUAM.
    - **Grupa zadaniowa ds. współpracy sił morskich regionu Morza Czarnego** — **BLACKSEAFOR** (Bułgaria, Gruzja, Rumunia, Rosja, Turcja i Ukraina) wnosi wkład we wzmacnianie wzajemnego zaufania i stabilności w regionie poprzez wzmocnioną współpracę i interoperacyjność sił morskich.
    - **Wspólnota Niezależnych Państw** — **CIS** (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Republika Kirgiska, Republika Mołdowy, Rosja, Tadżykistan, Ukraina i Uzbekistan; Turkmenistan jest członkiem stowarzyszonym); celem CIS jest stworzenie wspólnej przestrzeni ekonomicznej w oparciu o zasady swobodnego przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału.
    - **Unia Konfederacji Przedsiębiorców Regionów Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego** — **UBCCE** (skupia organizacje branżowe i organizacje pracodawców sektora prywatnego z Albanii, Austrii, Azerbejdżanu, Bośni i Hercegowiny, Bułgarii, Gruzji, Grecji, Iranu, Kazachstanu, Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, Rumunii, Serbii i Turcji); jej cele obejmują promowanie przyjmowania strategii sprzyjających lepszemu funkcjonowaniu gospodarki rynkowej i stymulujących rozwój konkurencyjnego otoczenia wspierającego zrównoważony rozwój w regionach Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego.
  - 1.2 Druga kategoria — fora nieposiadające formalnej struktury decyzyjnej.
    - **Forum Morza Czarnego na rzecz Partnerstwa i Dialogu** <sup>(1)</sup> — **BS Forum** (Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Grecja, Republika Mołdowy, Rumunia, Turcja, i Ukraina) jest platformą na rzecz współpracy i zaangażowania w wypracowanie nowej strategii regionalnej i wspólnej wizji.
    - **Zgromadzenie Parlamentarne UE — Sąsiedztwo-Wschód** — **EURO-NEST** W listopadzie 2007 r. Parlament Europejski postanowił stworzyć wspólne wielostronne forum, w którego skład weszły: Parlament Europejski i parlamenty Ukrainy, Republiki Mołdowy, Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu oraz opowiadający się za demokracją obserwatorzy z Białorusi.
    - **Wspólnota Demokratycznego Wyboru** — **CDC** (członkowie: Estonia, Łotwa, Litwa, Gruzja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Republika Mołdowy, Rumunia, Rosja, Słowenia i Ukraina; uczestnicy: Azerbejdżan, Bułgaria, Czechy, Węgry i Polska; obserwatorzy: Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Rada Europy i OBWE); jej celem jest osiągnięcie wyższych standardów zrównoważonego rozwoju poprzez wzmocnienie współpracy regionalnej, promowanie demokracji i ochronę praw człowieka.
    - **Sieć Organizacji Pozarządowych Morza Czarnego** — **BSNN** (stowarzyszenie 60 organizacji pozarządowych z Bułgarii, Gruzji, Rumunii, Rosji, Turcji i Ukrainy); jest organizacją społeczeństwa obywatelskiego, której cele obejmują ochronę środowiska, promowanie wartości demokratycznych i zapewnienie zrównoważonego rozwoju w regionie.
    - **Inicjatywa z Baku** <sup>(2)</sup> (partnerzy: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Iran, Kazachstan, Republika Kirgiska, Republika Mołdowy, Ukraina, Uzbekistan, Tadżykistan, Turcja, Turkmenistan; obserwator: Rosja; przedstawiciele Unii Europejskiej: Dyrekcja Generalna ds. Transportu i Energii, Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, Biuro Współpracy EuropeAid); jej celem jest stopniowa integracja rynków energii regionów Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego z rynkami Unii Europejskiej.

<sup>(1)</sup> Forum jest inicjatywą rumuńską.

<sup>(2)</sup> Program realizowany w powiązaniu z programem współpracy INOGATE.

1.3 Trzecia kategoria — programy realizowane przede wszystkim przez Unię Europejską.

- **Międzynarodowy program przesyłu ropy naftowej i gazu ziemnego do Europy — INOGATE** (Bułgaria, Gruzja, Republika Mołdowy, Rumunia, Turcja, Ukraina i 15 innych państw) jest międzynarodowym programem współpracy wspierającym regionalną integrację systemów rurociągów i ułatwianie przesyłu ropy naftowej i gazu ziemnego.
- **Program „Korytarz transportowy Europa — Kaukaz — Azja” — Traceca** (Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Republika Mołdowy, Kazachstan, Republika Kirgiska, Rumunia, Tadżykistan, Turcja, Ukraina, Uzbekistan, Turkmenistan); celem tego programu jest poprawa warunków wymiany handlowej i transportu w korytarzu Europa — Kaukaz — Azja.
- **Grupa zadaniowa „Dunaj — Morze Czarne” — DABLAS** (Bułgaria, Gruzja, Republika Mołdowy, Rumunia, Rosja, Turcja, Ukraina i dziewięć innych państw oraz Sekretariat Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Dunaju, Komisja Morza Czarnego, międzynarodowe instytucje finansowe i Komisja Europejska); jej celem jest koordynacja działań pomiędzy wszystkimi instrumentami finansowymi funkcjonującymi w regionie. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego uczestniczą w wykonywaniu różnych zadań realizowanych przez zespół zadaniowy DABLAS.

1.4 Czwarta kategoria — analizy i finansowanie inicjatyw politycznych.

- **Niemiecki Fundusz Marshalla — Trust na rzecz Współpracy Regionalnej w Regionie Morza Czarnego — BST** (działa w Bułgarii, Gruzji, Republice Mołdowy, Rumunii, Rosji, Turcji i na Ukrainie); jest partnerstwem publiczno-prywatnym, którego cele obejmują odbudowę zaufania i wzmocnienie instytucji publicznych, promowanie znaczenia udziału obywateli w procesie demokratycznym oraz wzmocnienie regionalnych i transgranicznych więzów w sektorach publicznym i prywatnym oraz w sektorze non-profit.
- **Międzynarodowe Centrum Badań Regionu Morza Czarnego — ICBSS** (Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Grecja, Republika Mołdowy, Rumunia, Rosja, Serbia, Turcja i Ukraina); jest niezależnym ośrodkiem badawczo-szkoleniowym prowadzącym badania stosowane w zakresie różnych obszarów polityki w celu budowy zdolności i upowszechniania wiedzy o regionie Morza Czarnego. Ośrodek stowarzyszony jest z BSEC.
- **Inicjatywa na rzecz Zarządzania Kryzysowego (CMI)** jest organizacją nienastawioną na zysk, która realizuje inicjatywę pt. „Udział społeczeństwa obywatelskiego w europejskiej polityce sąsiedztwa — regionalne podejście do rozwiązywania konfliktów”. Celem inicjatywy jest utworzenie regionalnej sieci partnerskiej złożonej z czterech wiodących organizacji pozarządowych/ośrodków analitycznych z Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Republiki Mołdowy, aby wspierać dialog między przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i odpowiednimi rządami krajowymi.

## ZAŁĄCZNIK II

### Współpraca między eksem a Radami Społeczno-Gospodarczymi państw regionu Morza Czarnego

**Rada Społeczno-Gospodarcza Bułgarii** została utworzona w 2001 r. na mocy ustawy o radzie społeczno-gospodarczej. Rada jest organem doradczym. W jej skład wchodzi przewodniczący i 36 członków mianowanych na szczeblu krajowym przez organy zarządzające odpowiednich organizacji przedstawicielskich: 12 członków mianowanych jest przez organizacje pracodawców, kolejnych 12 przez organizacje pracownicze i robotnicze i dalszych 12 członków przez inne grupy zorganizowane, w tym dwóch niezależnych naukowców powoływanych jest przez Radę Ministrów. Rada wydaje oświadczenia na temat ustaw, programów i planów krajowych oraz aktów prawnych przyjmowanych przez Zgromadzenie Narodowe. Ponadto co roku publikuje raport podsumowujący minione wydarzenia gospodarcze i społeczne i analizuje politykę gospodarczą i społeczną.

**Rada Społeczno-Gospodarcza Grecji (OKE)** została utworzona na mocy ustawy 2232/1994. Jest trójstronną organizacją reprezentującą interesy pracodawców, pracowników i innych zainteresowanych podmiotów — rolników, przedstawicieli wolnych zawodów, samorządów lokalnych i konsumentów. W skład OKE wchodzi przewodniczący i 48 członków tworzących trzy grupy o tej samej liczbie członków. Celem OKE jest wspieranie dialogu społecznego poprzez formułowanie wspólnych stanowisk w kwestiach będących przedmiotem ogólnego zainteresowania lub mających szczególne znaczenie dla konkretnych grup.

**Rada Społeczno-Gospodarcza Rumunii (CES)** określona jest w konstytucji rumuńskiej (znowelizowanej w 2003 r.) jako organ doradczy parlamentu i rządu w zakresie zdefiniowanym przez ustawę o organizacji i funkcjonowaniu rad społeczno-gospodarczych. Składa się z 45 członków — 15 z nich mianuje na szczeblu krajowym konfederacja pracodawców, dalszych 15 członków konfederacja związków zawodowych, również na szczeblu krajowym, a kolejnych 15 członków powoływanych jest przez rząd. Zadaniem CES-u jako organu doradczego jest opracowywanie strategii oraz polityk gospodarczych i społecznych oraz pełnienie roli arbitra w przypadku konfliktu między partnerami społecznymi.

**Izba Społeczna Federacji Rosyjskiej** została utworzona na podstawie ustawy federalnej nr 32 z 4 kwietnia 2005 r. Składa się ze 126 członków — 42 mianowanych jest przez prezydenta Rosji. Członkowie zatwierdzeni przez prezydenta Rosji wybierają z kolei 42 kolejnych członków spośród organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na szczeblu krajowym. W dalszej kolejności 84 zatwierdzonych członków wybiera pozostałych 42 członków z listy regionalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Członkowie pracują w 18 komisjach oraz w grupach roboczych z udziałem ekspertów zewnętrznych. Izba wykonuje ekspertyzy dotyczące projektów nowych aktów prawnych, dokonuje przeglądu istniejącego prawodawstwa i publikuje własne raporty.

**Trójstronna Krajowa Rada Społeczno-Gospodarcza Ukrainy (NTSEC)** została utworzona na mocy dekretu prezydenckiego w 2005 r. i pełni wobec prezydenta Ukrainy rolę organu doradczego. Składa się z 66 członków — 22 z nich reprezentuje różne zawody i organizacje zawodowe, 22 organizacje pracodawców i pozostałych 22 reprezentuje Gabinet Ministrów Ukrainy na szczeblu wiceministrów. MOP wspiera NTSEC w rozwijaniu obywatelskiego i społecznego dialogu na szczeblu krajowym.

**Wspólny Komitet Konsultacyjny UE-Turcja** składa się z 18 członków EKES-u oraz 18 członków reprezentujących zorganizowane społeczeństwo obywatelskie Turcji. Spotyka się dwa razy w roku (raz w Brukseli i raz w Turcji) w celu przedyskutowania różnych zagadnień będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, istotnych z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego. Głównym celem jest zapewnienie zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w proces negocjacji w sprawie przystąpienia do UE: monitorowanie negocjacji dotyczących otwartych rozdziałów, analizowanie gospodarczych i społecznych konsekwencji wdrażania dorobku prawnego Wspólnoty, spotkanie się z władzami unijnymi i tureckimi i formułowanie zaleceń.

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Jak pogodzić wymiar krajowy i europejski w komunikowaniu o Europie?”

(2009/C 27/30)

Pismem z dnia 25 października 2007 r. przyszła prezydencja Rady Unii Europejskiej zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

*Jak pogodzić wymiar krajowy i europejski w komunikowaniu o Europie?*

Zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego Komitet wyznaczył Béatrice OUIIN na sprawozdawcę generalnego.

W opinii uwzględniono również poglądy wyrażone w komunikacie Komisji: „Debata o Europie — wykorzystać doświadczenia planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty”, przyjętym przez Komisję 2 kwietnia 2008 r. <sup>(1)</sup>.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 115 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

### 1. Wnioski i zalecenia

EKES zaleca:

1.1 Wyrażenie w prostych słowach, zrozumiałych nawet dla dzieci, oryginalności struktury europejskiej, jej wartości, jej projektu.

1.2 Na szczeblu wspólnotowym, udostępnienie wspólnego zakresu podstawowej wiedzy na temat UE w ramach wychowania obywatelskiego (realizowanych na podstawie tego, co już jest robione w państwach członkowskich) na użytek uczniów i przetłumaczenie ich na 22 języki urzędowe Unii. Mógłby on zostać zatwierdzony przez Parlament Europejski. Zostanie on wprowadzony do programów szkolnych i pozwoli też w pierwszej kolejności na przeszkolenie środowisk opiniotwórczych: nauczycieli, przedstawicieli samorządu i dziennikarzy. Szkolenia powinny być organizowane na poziomie krajowym.

1.3 Opracowanie i rozpowszechnianie wspólnej polityki komunikacji, przez wszystkie instytucje. Zmierające w tę stronę propozycje zawarte w komunikacie „Debata o Europie” brzmią zachęcająco, lecz powinny zostać posunięte dalej. W owych działaniach należy unikać używanego w Brukseli żargonu europejskiego i umożliwić debatę na temat społecznych wyzwań stojących przed obywatelami europejskimi.

1.4 Owa polityka komunikacji musi być realizowana przez polityków stojących na czele instytucji europejskich oraz tych członków rządów europejskich, którzy podejmują decyzje w radach ministrów i są znani w swoich krajach. Aby dotrzeć do 495 milionów Europejczyków z poziomu Brukseli należy koncentrować się na komunikacji ze środowiskami opiniotwórczymi (przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, samorządów lokalnych, dziennikarzami, nauczycielami) i przekazywać im na przykład krótkie i zrozumiałe podsumowanie na zakończenie posiedzeń Rady Europejskiej.

1.5 Na poziomie krajowym członkowie społeczeństwa obywatelskiego i przedstawiciele samorządów lokalnych powinni być animatorami europejskiej demokracji uczestniczącej — powinni wspólnie gromadzić opinie i poglądy obywateli dotyczące projektów europejskich. Przedstawiciele samorządów lokalnych mają najlepszą możliwość dotarcia do prasy lokalnej, która jest najczęściej czytana. Jeśli będą mówili o Europie, prasa podchwyci ten głos. Wszyscy posiadacze mandatu europejskiego powinni raz do roku przedstawiać swoim wyborcom sprawozdanie ze swojej działalności. Na poziomie lokalnym należy utworzyć katalog osób posiadających doświadczenia europejskie, które mogłyby udzielać się w szkołach, stowarzyszeniach, podczas zgromadzeń itp.

1.6 Na poziomie europejskim trzeba udostępnić samorządom lokalnym, dziennikarzom, nauczycielom, członkom krajowych RSG i innym przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego zaktualizowane banki informacji i danych porównawczych w odniesieniu do poszczególnych państw Unii w zakresie wszystkich możliwych kwestii. Informacje te mogą między innymi zasilić wiele środków przekazu społeczeństwa obywatelskiego.

1.7 Na poziomie krajowym zachęcanie do bezpośrednich spotkań i wymiany między obywatelami: partnerstwa gmin, spotkań sportowych, obecności przedstawicieli innych państw członkowskich w szkoleniach obejmujących pewne aspekty europejskie poprzez zapewnienie łatwego i zdecentralizowanego dostępu do finansowania kosztów podróży (europejski fundusz komunikacji), uzupełniającego istniejące programy mobilności.

1.8 Lepsze wykorzystanie istniejących zasobów, zwłaszcza wykorzystanie przetłumaczonych dokumentów, które obecnie zbyt często pozostają jedynie dokumentami roboczymi członków instytucji, zachęcanie do wielojęzyczności jako warunku wstępnego komunikacji między Europejczykami <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Bruksela, 2 kwietnia 2008 r., COM(2008) 158 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u z 26.10.2006 w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Nowa strategia ramowa w sprawie wielojęzyczności”, sprawozdawca: An LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C 324 z 30.12.2006); i opinia rozpoznawcza SOC 306 w sprawie wielojęzyczności omawiana w lipcu 2008 r., sprawozdawca: An LE NOUAIL MARLIÈRE, a także propozycje grupy Amina Maaloufa.

1.9 Zaproponowanie państwom członkowskim utworzenia pełnoprawnych ministerstw spraw europejskich. Polityka zagraniczna zaczyna się poza granicami Unii, sprawy europejskie to sprawy wewnętrzne, nie sprawy zagraniczne. Dotyczy to także organizacji i środków przekazu.

1.10 Na poziomie krajowym, wykorzystywanie odbywających się imprez (europejskie i międzynarodowe zawody sportowe, wybory do Parlamentu Europejskiego, Dzień Europy, rocznice, w tym rocznica upadku muru berlińskiego) i organizowanie demonstracji pozwalających na rozpowszechnianie informacji o Europie, przy wykorzystaniu symboli europejskich, hymnu i flagi.

## 2. Uzasadnienie

### 2.1 *W jaki sposób pogodzić wymiar krajowy i europejski w komunikowaniu o Europie*

2.1.1 Od czasu odrzucenia przez Francuzów i Holendrów projektu traktatu konstytucyjnego, istnieje ogólna zgoda, że należy lepiej komunikować o Europie, a wynik referendum w Irlandii wskazuje na to, że wola ta nie przełożyła się jeszcze na skuteczne działania zarówno na poziomie krajowym jak i europejskim.

2.1.2 Komisja sporządziła wiele dokumentów, nad którymi odbyła się już debata, a EKES wydał w tej sprawie świetne opinie, których nie będziemy tu omawiać. Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej (CESE 972/2006<sup>(3)</sup>) zaleca, aby „władze krajowe, społeczeństwo obywatelskie i instytucje unijne działały wspólnie na rzecz wzmocnienia europejskiej sfery publicznej”. Celem niniejszego opracowania nie jest wysunięcie nowych propozycji, ale organizacja już istniejących, z rozróżnieniem na kwestie leżące w gestii władz krajowych, społeczeństwa obywatelskiego i instytucji unijnych, oraz określenie działań.

### 2.2 *Komunikowanie o Europie: złożony charakter zadania*

2.2.1 Komunikowanie o Europie oczywiście ma złożony charakter; zawsze istnieli krytycy projektu integracji europejskiej, zarówno ci, którzy chcieli mniej Europy, jak i ci, którzy chcieli jej więcej, a także ci, którzy pragnęli szybszych postępów. Komunikowanie o Europie w sposób zrozumiały i wyważony przybiera zatem postać walki. Nie chodzi tu o „sprzedawanie im Europy”, ale o to, by obywatele mogli istnieć w przestrzeni europejskiej i świadomi sprawy uczestniczyć w wyborach dotyczących przyszłych kierunków rozwoju Unii.

2.2.2 Komunikowanie o Europie to zapoznanie z rzeczywistością polityczną jedyną w historii ludzkości oraz proponowanie pewnego projektu. Należy znaleźć równowagę między komunikowaniem o projekcie, co leży w kompetencjach przywódców politycznych, a potrzebnymi informacjami na temat

działalności instytucji, których udzielają same instytucje i które kierowane są do zainteresowanego grona odbiorców.

2.2.3 Początkowy projekt potrzebuje odnowy. Tłumaczenie, że „Europa to pokój” pokoleniom, które nie wychowały się w okresie po drugiej wojnie światowej i które zaczynały interesować się światem w chwili, gdy bomby spadały na Sarajewo, nie jest wiarygodne. Pokolenia, które przyszły na świat po 1979 r., mają poczucie, że Europa została im narzucona i nie ochroniła ich ani przed wojną u jej drzwi, ani przed tym, co niektórzy uważają za nadużycia globalizacji. Nie dostrzegają, że prawa i swobody, którymi dysponują są wynikiem przemian w Europie.

2.2.4 Tłumaczenie, że „Europa to poszerzenie horyzontów” poprzez zniesienie granic, pokazanie, w jaki konkretnie sposób krok po kroku znosi się przeszkody utrudniające porozumienie, dialog, przemieszczanie się, handel, pracę, zamieszkanie w innym kraju... pokazanie, że Europa poszerza wachlarz możliwości, oferując Europejczykom szerszą przestrzeń życiową, otwartą na różnorodne kultury — oto, co może okazać się bardziej mobilizujące. Także tłumaczenie, że Europa, poprzez porównanie różnych systemów, umożliwia każdemu z nich rozwijanie tego, co w nim najlepsze, może ukazać w sposób konkretny użyteczność struktury europejskiej.

2.2.5 Pozostaje jeszcze argument, że to razem możemy skuteczniej przeciwdziałać zmianom klimatu, chronić środowisko, zapewnić bezpieczeństwo żywności, bronić praw konsumenta itp. Europa potrzebuje bowiem prostych koncepcji, na wzór poszczególnych państw. Łatwo jest wytłumaczyć dziecku, że do przemieszczania się potrzebne są drogi i tory kolejowe, że każdy powinien nauczyć się czytać, aby zrozumieć świat, że należy karać tych, którzy działają na szkodę innych, na szkodę grupy, oraz że te potrzebne wszystkim usługi — zagospodarowanie przestrzenne, edukację, wymiar sprawiedliwości — zapewnia państwo, jak również, że zadaniem państwa jest ochrona zdrowia, bezpieczeństwa i solidarności. Trudniej jest wytłumaczyć ideę Europy, jej potrzebę, użyteczność, ponieważ jest to struktura młoda i dla niektórych obywateli mało zrozumiała. Tworzenie szerszej przestrzeni życiowej i to, że w grupie jest się silniejszym i bardziej twórczym może być proste do wytłumaczenia dzieciom i ich rodzicom.

2.2.6 Choć nie dotyczy to wszystkich państw członkowskich, wprowadzenie euro jawi się jako sukces, który można wyraźnie podkreślić, jako symbol zniesienia granic, dający zarazem poczucie przynależności do Europy i stanowiący sposób na większe zjednoczenie.

2.2.7 Identyfikacja z Europą opiera się także na emblematycznych osobistościach i silnych, powszechnie znanych symbolach, takich jak flaga europejska.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 115–119.



### 3. Uwagi ogólne

#### 3.1 Komunikacja polityczna i komunikacja instytucjonalna

3.1.1 Należy zauważyć, że każda instytucja europejska przeznacza środki: służby komunikacyjne, zatrudniające licznych wykwalifikowanych urzędników, strony internetowe, publikacje, filmy — na to aby wytłumaczyć, na czym polega jej praca, i jest to uzasadnione. Obywatel zwiedzający instytucje wychodzi z nich z mnóstwem kolorowych dokumentów, bez gwarancji, że zrozumiał, jak to wszystko funkcjonuje, ani jak to wpływa na jego codzienne życie. Stosy dokumentów sprawiają raczej wrażenie złożoności, a nawet kakofonii. Nie trzeba komunikować więcej, lecz lepiej. Środków nie brakuje; trzeba je inaczej wykorzystać. Narzędzia komunikacji nie są złej jakości, lecz brak im spójności i nie przewiduje się ich długofalowego wykorzystania. Są źle ukierunkowane zarówno pod względem merytorycznym, jak i jeśli chodzi o osoby i instytucje, do których są rozsyłane. Broszur jest zbyt wiele.

3.1.2 Kryzys zaufania dotyczący możliwości Unii Europejskiej komunikowania z obywatelami wymaga gwałtownej zmiany w kulturze komunikacji. Obecnie działania europejskie są w najlepszym wypadku nieodpowiednie (w stosunku) do celu dotarcia do ludzi, którzy nic nie wiedzą o UE (a którzy stanowią większość obywateli Europy), a w najgorszym wypadku, mogą przynosić skutki odwrotne do planowanych. Dzieje się tak dlatego, ponieważ brakuje wspólnego wykorzystania przemysłów w strategiach informacyjnych pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi.

3.1.3 W sumie kwoty przeznaczone na komunikację instytucjonalną są wysokie i mogłyby zostać lepiej wykorzystane, gdyby przeznaczyć je na komunikowanie o kierunkach polityki. Ciekawie byłoby przeanalizować budżet przeznaczony na komunikację w poszczególnych instytucjach i państwach członkowskich i dowiedzieć się, kto jest za niego odpowiedzialny.

3.1.4 Istnieje powszechna zgoda co do tego, że komunikowanie o Europie jest jedynie środkiem w służbie projektu i nie może ono być skuteczne, jeżeli sam projekt nie jest dobry. Problem nie leży jednak wyłącznie w dobrej lub złej jakości projektu, ale także w braku narzędzi promocji projektu — narzędzia istnieją jedynie w poszczególnych instytucjach. Promocję samego projektu europejskiego muszą zapewnić przede wszystkim pierwszoplanowi przywódcy polityczni: aktualny przewodniczący Unii (i przyszły prezydent, przewidziany w traktacie lizbońskim), szefowie państw i rządów, przewodniczący Komisji. Ministrowie uczestniczący w Radzie mają najlepszą możliwość wyjaśnienia w swoich krajach decyzji, które wspólnie podjęli.

3.1.5 Komunikacja instytucjonalna jest przejrzysta, ponieważ najczęściej ma na celu zdanie sprawy z pracy instytucji. Przekazywanie informacji dotyczących projektu jest zawsze, z natury rzeczy, obiektem ataków. Brak odrębnych środków, krytyka ze wszystkich stron, przywódcy polityczni, którzy często są bardziej zainteresowani swoim wizerunkiem na szczeblu krajowym (skąd czerpią swoją legitymację), i których renowa

nie wykracza często poza granice własnego kraju — wszystko to sprawia, że europejska komunikacja polityczna jest zbyt słaba i niesłyszalna.

3.1.6 Łącząc komunikację polityczną i instytucjonalną, instytucje unijne i krajowe mogą z powodzeniem zrealizować wspólną politykę komunikacji, wyzwanie dla Unii w XXI w., różnorodnej w jedności wobec bardziej jednorodnych ustrojów w innych częściach świata. Powiedzenie Henry'ego Kissingera, że Europa nie ma numeru telefonu, jest wciąż aktualne.

3.1.7 Trzeba utworzyć wspólną politykę komunikacyjną, w której instytucje unijne i państwa członkowskie przestrzegałyby wspólnego zestawu podstawowych zasad stosowanych w unijnej strategii komunikacji i informacji. Wspierałaby ona różne działania rządu i organizacji pozarządowych, mające podnieść świadomość europejską na poziomie lokalnym w poszczególnych krajach.

3.1.8 Taka polityka w istotny sposób zapewniłaby, że wszystkie instytucje unijne „mówią jednym głosem”. Sytuacja, gdzie poszczególne instytucje de facto konkurują ze sobą jest doprawdy absurdalna. Rzecz jasna różne są ich potrzeby dotyczące informacji i wymagania, jakim muszą sprostać, jednak zasadniczo dążą one do wspólnego celu, co zdaje się tracić na znaczeniu w gorączkowym dążeniu do udowodnienia swej zasadności i zaspokojenia własnego ego.

3.1.9 Czas już po temu, aby Unia Europejska zainwestowała w to, co jest jednym z ważnych wyzwań nadchodzącej dekady — danie jej obywatelom faktycznego poczucia uczestnictwa w wartyim wysiłku i jedynym w swoim rodzaju przedsięwzięciu.

#### 3.2 Ukierunkowanie

3.2.1 Dotarcie z Brukseli z informacjami dotyczącymi Europy do 495 mln obywateli nie jest możliwe, nawet za pomocą internetu.

3.2.2 Komunikacja instytucjonalna powinna być ukierunkowana i nie próbować dotrzeć do szerokiej publiczności, ale do tych, którzy mają wpływ na przyszłe projekty — ponieważ dotyczy to ich zakresu kompetencji — i którzy mogą skorzystać z wcześniej przyjętych dokumentów, stosując je lub rozpowszechniając wśród zainteresowanych osób. Właśnie te środowiska przekazujące informacje są w stanie najlepiej wytłumaczyć dawne i obecne skutki istnienia struktury europejskiej. Z tego punktu widzenia EKES stanowi niewątpliwie odpowiedni punkt przekazu, jako że zrzesza przedstawicieli wszystkich grup społeczeństwa.

3.2.3 Przed wydaniem dokumentu, papierowego czy też elektronicznego, należy zastanowić się nad jego odbiorcami, ponieważ w zależności od grupy docelowej stosuje się odmienny język i obrazy. Zbyt wiele wydanych dokumentów wydaje się nie trafiać do odbiorcy, ponieważ ich forma skierowana jest do szerokiej publiczności, a treść — do wąskiej grupy specjalistów.

3.2.4 Należy zwracać się do wyspecjalizowanych grup przekazu w zależności od zakresu ich kompetencji. Z tej perspektywy inicjatywa EKES-u dotycząca biuletynu internetowego „e-bridge”, dostosowanego do potrzeb każdego członka Komitetu i adresowanego do jego grupy kontaktów wydaje się dobrym wzorcem. Podobnie dobry jest projekt Parlamentu Europejskiego polegający na połączeniu europarlamentarzystów i parlamentarzystów państw członkowskich w sieć; wspólnie przedstawiciele ci mogą dotrzeć do dużej liczby kontaktów we wpływowych środowiskach opiniotwórczych w swoich państwach.

3.2.5 Szczególnie ważne przy przekazywaniu informacji przedstawicielom samorządu, członkom krajowych RSG, dziennikarzom i nauczycielom jest zastanowienie się nad tym, jakich informacji potrzebują, aby móc rozpowszechnić ideę europejską i dokonania Unii. Należy wyjść raczej od potrzeb tej grupy, niż potrzeb instytucji, związanych z przybliżaniem ich działalności.

3.2.6 Ważne jest również dotarcie do środowisk opiniotwórczych tam, gdzie one się znajdują. „Media społeczne” zyskują na znaczeniu a wszelka komunikacja musi odbywać się odpowiednimi kanałami.

### 3.3 Rola samorządów w demokracji uczestniczącej

3.3.1 Komunikacja polityczna powinna dotrzeć do 495 mln Europejczyków. Dotyczy ona projektu europejskiego, wyjaśnia, czego dokonała, czym się zajmuje i co zamierza osiągnąć Europa, i dlaczego jest to pozytywne. W czym Europa pomaga i dlaczego. Przekaz ten leży w gestii państw członkowskich, zwłaszcza ministrów uczestniczących w Radzie, którzy są lepiej poinformowani o jej decyzjach, przywódców politycznych i członków społeczeństwa obywatelskiego, którzy mogą zwracać się do obywateli w ich ojczystym języku i są im wystarczająco bliscy i znani, aby byli wysłuchani. O ile wspólny bilans zjednoczonej Europy może być taki sam dla wszystkich Europejczyków, to wytłumaczenie, dlaczego jest ona czymś korzystnym dla danej osoby i jej kraju, nie może być takie samo dla Bułgara, Estończyka i Szweda.

3.3.2 Przekaz dotyczący projektu europejskiego powinien zakładać udział odbiorcy, uwzględniać potrzeby, aspiracje i opinie obywateli. Od odpowiedzialnych za niego wymaga to umiejętności słuchania. Konsultacje te nie mogą być realizowane z Brukseli czy Strasburga. Panele obywatelskie mogą wysłuchać opinię, lecz nie dają ogółowi obywateli poczucia, że zostali wysłuchani.

3.3.3 Przedstawiciele samorządu lokalnego, działający z upoważnienia demokracji uczestniczącej i bliscy swoim wyborcom mają lepszą niż ośrodki badania opinii możliwość wypytania obywateli o ich opinie na temat projektów europejskich. Podobnie podmioty społeczeństwa obywatelskiego powinny zwracać się o opinię do swoich mocodawców w kwestiach rozpatrywanych na szczeblu europejskim, które wchodzą w zakres ich kompetencji. Jeśli będą oni mówili o Europie, prasa podchwyci ten głos. To dzięki wypowiedziom przedstawicieli samorządów Europa powinna zająć ważne miejsce w środkach przekazu (lokalnej prasie, telewizji i rozgłośniach radiowych) oraz w blogach politycznych przedstawicieli samorządu.

3.3.4 Wszyscy: przedstawiciele państw członkowskich, ministrowie, eurodeputowani, członkowie EKES-u i KR-u, partnerzy społeczni, delegaci organizacji pozarządowych i krajowi urzędnicy w komisjach programowych, powinni co roku składać sprawozdanie swoim wyborcom lub reprezentowanej grupie z doświadczeń brukselskich (sprawozdanie roczne i spotkanie terenowe). Nie wystarczy działać w Brukseli na rzecz tworzenia Europy, każdy z uczestników tego procesu ma do wykonania zadanie wyjaśnienia u siebie tego, o czym postanawia się w Brukseli. Należy kontynuować inicjatywę „Back to school”.

### 3.4 Wspólne europejskie wychowanie obywatelskie

3.4.1 Na szczeblu europejskim, w językach dostępnych dla wszystkich, należałoby udostępnić wspólny zakres podstawowej wiedzy dotyczącej historii integracji europejskiej, funkcjonowania Europy, jej wartości i jej projektu, na użytek uczniów. Ważne jest, aby był on jednakowy dla wszystkich młodych Europejczyków i aby został zatwierdzony przez Parlament Europejski. Aby przekazywać go dzieciom, należy także przekazywać go przedstawicielom samorządów lokalnych, które gromadzą przedstawicieli władzy publicznej najbliższych obywatelom. Owa wspólna podstawowa wiedza powinna zostać zgromadzona w prostym dokumencie. Powinny się w nim znaleźć flaga europejska, mapa Europy, „europejska karta obywatela”, część poświęcona znaczeniu projektu — historii i wartościom — oraz część poświęcona polityce europejskiej i jej skutkom w codziennym życiu obywateli (zniesienie granic, euro, fundusze strukturalne, programy mobilności, karta praw podstawowych itp.). Dokument ten wyrażałby jedność, która umożliwiła zrozumienie różnorodności i byłby dostępny w 22 językach UE. Należałoby przekazywać go obywatelom europejskim podczas wręczania paszportu.

3.4.2 Edukacja europejska jest pierwszym wyzwaniem do podjęcia; każdy kraj powinien zaangażować się we wprowadzenie podstaw wiedzy na wszystkich możliwych poziomach: w programach nauczania, w podręcznikach wychowania obywatelskiego, lecz również w szkoleniach dotyczących zagadnień europejskich organizowanych dla nauczycieli, urzędników, dziennikarzy, podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, przedstawicieli samorządu, dla wszystkich zaangażowanych w licznych ośrodkach konsultacji, koordynacji i podejmowania decyzji w Brukseli. Można by również szkolić pracowników w ramach ustawicznego szkolenia zawodowego.

3.4.3 Aby sprawdzać stopień opanowania tej wiedzy, zadawać pytania dotyczące Europy podczas egzaminów końcowych, konkursów rekrutacyjnych dla nauczycieli i urzędników, w szkołach dziennikarskich. Należałoby stworzyć sieć nauczycieli rozpowszechniających wiedzę o Europie.

3.4.4 Wspólne podstawy wiedzy obejmują wartości uznane przez Unię Europejską, które łącznie odróżniają ją od innych obszarów świata, są następujące:

— poszanowanie godności człowieka, które wyraża się w zniesieniu kary śmierci i przestrzeganiu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, poszanowanie prywatności, solidarności międzypokoleniowej;

- poszanowanie różnorodności kulturowej, rozumiane nie jako rozdział wspólnot, ale jako prawo indywidualne. Rasizm, antysemityzm i homofobia podlegają odpowiedzialności karnej;
- Karta praw podstawowych łączy w sobie prawa socjalne, dialog społeczny, równość szans;
- „Ponadnarodowe państwo prawa”: w Unii Europejskiej państwo prawa zastąpiło prawo dżungli; jest to prawda w poszczególnych krajach i dotyczy też Unii jako całości — każdy obywatel może dochodzić swoich praw poza granicami swego kraju pochodzenia, zarówno w zakresie prawa krajowego, jak i prawa wspólnotowego;
- solidarność w znaczeniu ponadnarodowym, regionalnym, międzypokoleniowym, społecznym, co znajduje wyraz w różnych funduszach europejskich.

### 3.5 Udobępnienie informacji europejskich

3.5.1 Organy pośredniczące odgrywają od teraz główną rolę w przekazywaniu informacji i podnoszeniu świadomości różnych warstw społeczeństwa. Należałoby wyposażyć je w narzędzia, umożliwiające skuteczniejsze pełnienie tej roli.

3.5.2 Prasa wydawana przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego — organizacje związkowe pracowników i pracodawców, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia rolnicze, organizacje pozarządowe itp. — jest szczególnie skutecznym środkiem przekazu informacji. Poza zamieszczeniem informacji dotyczących projektów europejskich w danym zakresie kompetencji, media te mogłyby rozpowszechnić dane porównawcze, opisując, jakie rozwiązania stosowane są w innych państwach członkowskich w odniesieniu do każdej z poruszonych kwestii. Tęgo rodzaju porównania dostarczyłyby materiału do dyskusji krajowych w sprawach potrzebnych reform.

3.5.3 Unia mogłaby udostępnić bazy danych we wszystkich językach na użytek tej prasy, znajdującej się bardzo blisko ludzi, ale ubogiej w środki.

### 3.6 Upowszechnianie spotkań i wymiany

3.6.1 Jak pokazały programy wymiany w tym Erasmus, nie ma nic cenniejszego dla budowania poczucia przynależności do Europy niż bezpośrednie kontakty między Europejczykami. Wycieczki szkolne i zakładowe, partnerstwo gmin, szkół, domów spokojnej starości, stowarzyszeń społecznych i humanitarnych itp. to doskonałe sposoby budowania wzajemnego zrozumienia. Można jednak podjąć jeszcze inne środki: postanowić, że w ramach szkoleń dla związkowców, pracodawców czy członków stowarzyszeń będzie zapraszany obywatel innego państwa członkowskiego. W ten sam sposób każda rada miejska lub gminna mogłaby gościć przedstawiciela samorządu lokalnego innego kraju europejskiego przynajmniej raz w roku. Europejska służba cywilna mógłby umożliwiać młodym ochotnikom nabywanie doświadczeń zawodowych w innym kraju europejskim.

3.6.2 Partnerstwa gminnych i miejskich rad dzieci, uniwersytetów trzeciego wieku, chóry, zawody sportowe — to kolejne sposoby na spotkanie i wzajemne poznanie się. Gdyby usunąć

przeszkodę w postaci kosztów podróży, takie spotkania szybko odbywałyby się w sposób naturalny.

3.6.3 Zwiększenie częstotliwości spotkań tematycznych obywateli różnych państw członkowskich wymaga środków na pokrycie kosztów podróży i pobytu zaproszonych gości europejskich. W dobrym kierunku podąża inicjatywa „golden star” DG ds. Edukacji i Kultury, która zachęca do inicjatyw lokalnych i spotkań między komitetami partnerstwa gmin i miast. Przydałby się prosty i zdecentralizowany system — kwoty byłyby stosunkowo skromne — a rezultat niezwykle korzystny. Pieniądże zaoszczędzone dzięki ograniczeniu liczby broszur mogłyby zostać skierowane na zdecentralizowany fundusz, który ułatwiałby udział partnerów europejskich w działalności związków zawodowych, związków gmin, federacji przemysłowych, komitetów partnerstwa gmin itp. Aby zachęcić przedstawicieli organizacji terenowych do uczestnictwa, pieniądze te pokrywałyby jedynie koszty podróży i byłyby rozdysponowane w prosty i szybki sposób za pośrednictwem organów lokalnych, na przykład biur Europe direct albo domów Europy. W celu przydziału funduszy konsultowano by się z europejskimi podmiotami lokalnymi dzięki katalogowi zawierającemu dane wszystkich podmiotów terenowych posiadających uprawnienia koordynacyjne i decyzyjne w Brukseli lub gdzie indziej (europejskie rady zakładowe, wymiany uniwersyteckie itp.).

3.6.4 Można by promować ideę, zgodnie z którą każdy Europejczyk powinien pragnąć raz w życiu udać się do Brukseli, Strasburga i Luksemburga, aby zwiedzić instytucje i lepiej zrozumieć funkcjonowanie Europy.

3.6.5 Użyteczne byłoby, aby projekty dotyczące komunikacji, współfinansowane przez instytucje, jak to przewidziano w komunikacie Komisji na temat planu D „Debaty o Europie”, zawierały istotną część poświęconą inicjatywom transgranicznym.

### 3.7 Lepsze wykorzystanie istniejących zasobów

3.7.1 Wartość opinii EKES-u, zawierających dostępne dla wszystkich streszczenia projektów dokumentów regulacyjnych (opinie na wniosek) lub wyrażających niepokoje obywateli (opinie z inicjatywy własnej), nie polega jedynie na ich użytecznej zawartości, ale na tym, że ten sam tekst jest przetłumaczony na wszystkie języki Unii i może stanowić wspólną podstawę do refleksji.

3.7.2 Aby wiedzieć, co dzieje się w innych państwach członkowskich, potrzebny jest europejski środek przekazu. Zniesienie granic oznacza także wiedzę, w jaki sposób Estończycy eliminują odpady czy też w jaki sposób działa system ogrzewania w Barcelonie, ile dni urlopu macierzyńskiego mają Irlandki, czy jak ustalone są pensje w Rumunii. Wiedza, że problemy lokalne są takie same w miejscu oddalonym o wiele kilometrów i znajomość rozwiązań stosowanych przez innych pozwoli każdemu poczuć się członkiem tej samej Europy.

3.7.3 Transnarodowy środek przekazu, taki jak na przykład Euronews, odgrywa zasadniczą rolę, polegającą na dostarczaniu obrazów i reportaży. Należałoby zapewnić włączenie omawiania kwestii europejskich do obowiązków związanych z publicznymi usługami audiowizualnymi na poziomie krajowym i rozwinięcie europejskich publicznych usług audiowizualnych.

3.7.4 Można by w większym stopniu wykorzystywać Euro-wizję w celu rytualizacji pewnych wydarzeń i przyzwyczajania odbiorców do Europy: retransmitować życzenia przewodniczącego Komisji we wszystkich językach, pokazywać europejskie zawody sportowe itp.

### 3.8 Europa to nie zagranica

3.8.1 W zbyt wielu rządach państw unijnych sprawy europejskie podlegają ministerstwu spraw zagranicznych, wciąż zbyt często w środkach przekazu informacje poświęcone Europie przekazywane są w ramach serwisów zagranicznych, w zbyt wielu organizacjach kwestiami europejskimi zajmuje się dział do spraw międzynarodowych. Tymczasem dyrektywy europejskie napędzają pracę parlamentów krajowych i dotyczą wszystkich dziedzin życia społeczeństwa, nie chodzi więc o sprawy „zagraniczne”, ale „wewnętrzne”. Cała polityka wewnętrzna państw członkowskich jest obecnie zasilana kwestiami europejskimi. Należałoby utworzyć pełnoprawne ministerstwa spraw europejskich, posiadające służby własne w zakresie analizy i planowania, komunikacji i wspierania społeczeństwa obywatelskiego.

3.8.2 Za każdym razem, gdy omawia się daną kwestię, powinno się przywołać jej wymiar europejski i przyrzeć się, w jaki sposób rozwiązywana jest w innych państwach członkowskich.

3.8.3 Zagranica zaczyna się poza granicami Unii, a nie państw członkowskich. Atrakcyjność modelu europejskiego dla państw poza Unią pozwala zrozumieć znaczenie integracji europejskiej, niezależnie czy chodzi o tworzenie wspólnego rynku, czy o transnarodowy demokratyczny model zarządzania różnorodnością.

3.8.4 Organizowanie seminariów informacyjnych dla przedstawicieli kadr kierowniczych z innych kontynentów wyjaśniające, w jaki sposób powstała i jak funkcjonuje Unia może

poprawić jej wizerunek zarówno w Europie jak i poza jej granicami i nieść światu wartości europejskie.

### 3.9 Organizacja imprez

3.9.1 Wszyscy specjaliści do spraw komunikacji wiedzą, że aby mówić o sobie, należy organizować imprezy i korzystać z przewidzianych okazji do przekazywania informacji. Dla przykładu, czy nie należałoby podczas międzynarodowych imprez sportowych wciągać na maszt jednocześnie flagi europejskiej i narodowej w chwili wręczania medalów zwycięzcom? Umieszczać flagi europejskiej obok narodowej na koszulkach zawodników? Robić bilans medali europejskich zdobytych podczas igrzysk olimpijskich?

3.9.2 Wybory do Parlamentu Europejskiego, rocznica upadku muru berlińskiego stanowią kolejne okazje, jakich nie można przegapić. Ponadto przypadający na 9 maja Dzień Europy powinien być dniem wolnym od pracy, ewentualnie w miejsce innego święta. Podobnie należałoby wyprowadzić obchody europejskie z enklawy Brukseli i wykorzystywać święta narodowe, nadając im wymiar europejski.

## 4. Przypomnienie wcześniejszych zaleceń Komitetu

4.1 Komitet przypomina swoje wcześniejsze zalecenia dla Komisji dotyczące komunikacji, zwłaszcza te ujęte w załączniku do opinii z października 2005 r. w sprawie: „Okres refleksji: struktura, zagadnienia i ramy oceny debaty nad Unią Europejską” (CESE 1249/2005<sup>(4)</sup>), w 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<sup>(5)</sup>), w opinii z lipca 2006 r. dotyczącej Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej (CESE 972/2006<sup>(6)</sup>) oraz w opinii przyjętej w kwietniu 2008 r. w sprawie partnerskiego procesu komunikowania na temat Europy (CESE 774/2008).

Bruksela, 10 lipca 2008 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 42–46.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 92–93.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 115–119.