

# Dziennik Urzędowy C 376

## Unii Europejskiej



Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

Tom 54

22 grudnia 2011

<u>Powiadomienie nr</u>	<u>Spis treści</u>	<u>Strona</u>
I	<i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i>	
	OPINIE	
	<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>	
	<b>474. sesja plenarna w dniach 21 i 22 września 2011 r.</b>	
2011/C 376/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Promocja energii odnawialnej a europejska polityka sąsiedztwa: przypadek eurośródziemnomorski” (opinia rozpoznawcza) .....	1
2011/C 376/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Metropolie i miasta-regiony w kontekście strategii »Europa 2020« ” (opinia z inicjatywy własnej) .....	7
2011/C 376/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „LEADER jako narzędzie rozwoju lokalnego” (opinia z inicjatywy własnej) .....	15
2011/C 376/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości młodych rolników w Europie (opinia z inicjatywy własnej) .....	19
2011/C 376/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rozwój obszarów wiejskich i zatrudnienie na Bałkanach Zachodnich” (opinia z inicjatywy własnej) .....	25
2011/C 376/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie promowania reprezentatywnych społeczeństw obywatelskich w regionie eurośródziemnomorskim (opinia z inicjatywy własnej) .....	32

**PL**

 Cena:  
7 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2011/C 376/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II (opinia z inicjatywy własnej) .....	38
---------------	--	----

### III Akty przygotowawcze

#### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### 474. sesja plenarna w dniach 21 i 22 września 2011 r.

2011/C 376/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego” COM(2010) 352 wersja ostateczna .....	44
2011/C 376/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przegląd programu »Small Business Act« dla Europy” COM(2011) 78 wersja ostateczna .....	51
2011/C 376/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cla autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie COM(2011) 259 wersja ostateczna – 2011/0111 (CNS) .....	58
2011/C 376/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) niektórych zadań związanych z ochroną praw własności intelektualnej, w tym zwoływania posiedzeń przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego w charakterze europejskiego obserwatorium zajmującego się zjawiskiem podrabiania i piractwa COM(2011) 288 wersja ostateczna – 2011/0135 (COD) .....	62
2011/C 376/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych dozwolonych możliwości wykorzystywania utworów osieroconych COM(2011) 289 wersja ostateczna – 2011/0136 (COD) .....	66
2011/C 376/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie normalizacji europejskiej oraz zmiany dyrektyw Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektyw 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/105/WE i 2009/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2011) 315 wersja ostateczna – 2011/0150 (COD) .....	69
2011/C 376/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską” COM(2010) 573 wersja ostateczna .....	74



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 474. SESJA PLENARNA W DNIACH 21 I 22 WRZEŚNIA 2011 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Promocja energii odnawialnej a europejska polityka sąsiedztwa: przypadek eurośródnomorski” (opinia rozpoznawcza)**

(2011/C 376/01)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Współsprawozdawca: **Stéphane BUFFETAUT**

Dnia 28 stycznia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*Promocja energii odnawialnej a europejska polityka sąsiedztwa: przypadek eurośródnomorski*  
(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

#### 1. Wnioski i zalecenia: od kakofonii do symfonii

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny usilnie nawołuje do przywrócenia pokoju w krajach śródziemnomorskich i o zapewnienie w przyszłości stabilizacji w regionie eurośródziemnomorskim.

1.2 Niedawne wydarzenia w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu potwierdzają, że nie można już pozostać bezczynnym i że należy budować bardziej zrównoważoną przyszłość, w której centralne miejsce zajmować będzie dobro jednostki i rozwój społeczny.

1.3 W tym kontekście konieczne jest, by promocja energii odnawialnej, zwłaszcza słonecznej, ukierunkowana była na współpracę regionalną mającą na celu wspólny rozwój.

1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje regionalne inicjatywy na rzecz rozwijania na wielką skalę energii odnawialnej w regionie śródziemnomorskim (śródziemnomorski plan słoneczny, Dii, Medgrid itp.) i usilnie wzywa do ich szybkiego, skutecznego i skoordynowanego wdrożenia.

1.5 Komitet nawołuje ponadto do ustanowienia w tym regionie „Zielonego Nowego Ładu”, ukierunkowanego na racjonalne korzystanie z zasobów energetycznych i zakładającego

radykalną zmianę naszych przyzwyczajęń konsumpcyjnych i produkcyjnych.

1.6 W regionie Morza Śródziemnego istnieją znaczne możliwości oszczędności energii i ograniczenia emisji. Ich wykorzystanie zależy częściowo od promowania odpowiednich technologii, a częściowo od wspierania nowych zachowań. Poprawa efektywności energetycznej stanowi niezbędne uzupełnienie rozwoju energii odnawialnej.

1.7 Odpowiedzialność za skuteczne wprowadzenie niskowęmisyjnego systemu energetycznego nie spoczywa jedynie na branży energetycznej każdego z tych krajów. Wymaga ono silnej solidarności regionalnej i znacznych środków finansowych prowadzących do sytuacji, w której zyskują zarówno kraje leżące na północnym, jak i na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego.

1.8 Z uwagi na zróżnicowaną sytuację poszczególnych krajów pod względem dostępnych zasobów, skali potrzeb i poziomu emisji gazów cieplarnianych, zróżnicowany jest także zakres wspólnej odpowiedzialności krajów śródziemnomorskich. W związku z tym istnieje potrzeba opracowania wizji regionalnej, która przekładałaby się na odpowiednio przystosowane i solidne strategie krajowe.

1.9 W krajach leżących na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego należy wprowadzić krajowe programy (prawodawstwo, zachęty podatkowe, normy), by stworzyć sprzyjające warunki promocji energii odnawialnej. Powinny one obejmować długofalowy program mający na celu trwałe zniesienie szkodliwych dopłat do kopalnych źródeł energii.

1.10 Z uznaniem odnosimy się do inicjatywy Komisji Europejskiej, która przemyślała swoje podejście do regionu Morza Śródziemnego i zaleca strukturalną i zacieśnioną współpracę, w której centralne miejsce zajmują odnawialne źródła energii<sup>(1)</sup>.

1.11 Niemniej uważamy, że owa wola współpracy powinna szybko przybrać formę działań i programów. EKES nalega, by każdy zainicjowany dialog od początku obejmował aspekty społeczne.

1.12 Powtarzamy apel, wystosowany w opinii EKES-u opublikowanej w marcu 2011 r. w sprawie „Dostawy energii – jakiej polityki sąsiedztwa potrzebujemy, aby zapewnić UE bezpieczeństwo dostaw?”<sup>(2)</sup>, na rzecz rozszerzenia wspólnoty energetycznej (Wspólnota Energetyczna Europy Południowo-Wschodniej obejmująca państwa bałkańskie) o państwa leżące na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego i zobowiązania jej do działania na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii, wzajemnych połączeń i interoperacyjności sieci.

1.13 Poczynając od państw Maghrebu, wspomniana wspólnota powinna przyjąć odpowiednie elementy prawodawstwa wspólnotowego. Ponadto celem nowej wspólnoty powinno być promowanie nowej karty energetycznej i nowego protokołu w sprawie efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii.

1.14 W tym kontekście Komitet przypomina także o znaczeniu powołania społecznego forum na wzór forum stworzonego na marginesie Wspólnoty Energetycznej Europy Południowo-Wschodniej. Nie należy ograniczyć rozwoju energii odnawialnej do projektów mających wyłącznie przemysłowy charakter.

1.15 EKES utrzymuje, że konieczna jest pomoc techniczna polegająca na wykształceniu takiego zasobu fachowej wiedzy na szczeblu lokalnym w dziedzinie energii odnawialnej i efektywności energetycznej, by móc przyczynić się do rozwoju odnawialnych źródeł energii; niezbędna jest także współpraca na osi Południe-Południe. Uprzednio należy rozpoznać zapotrzebowanie na szkolenia w zakresie technologii związanych z energią pochodzącą ze źródeł odnawialnych, by umożliwić opracowanie odpowiedniego eurośródziemnomorskiego planu działania.

1.16 Zdecydowanie zalecamy zwiększenie wsparcia dla działań w zakresie badań i rozwoju, by poprawić ekonomiczną rentowność projektów dotyczących energii odnawialnej. Transfer technologii mógłby odbywać się w ramach wspólnej regionalnej platformy badawczo-rozwojowej obejmującej uczelnie wyższe i ośrodki badawcze.

1.17 W tym duchu EKES zaleca utworzenie śródziemnomorskiego programu ERASMUS w zakresie energii, który

umożliwiłby studentom z całego regionu (północ, południe, wschód, zachód) szkolenie w zakresie technologii związanych z odnawialnymi i zrównoważonymi źródłami energii.

1.18 Należy zapewnić nowe środki wsparcia i zachęty na rzecz energii odnawialnej. Powinny one umożliwić osiągnięcie równowagi finansowej projektów, między innymi tych przewidzianych w art. 9 europejskiej dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych<sup>(3)</sup>.

1.19 EKES popiera projekt utworzenia eurośródziemnomorskiego banku inwestycyjnego oraz niedawne komunikaty Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego Unii dla Śródziemnomorza na ten temat.

1.20 Komitet uważa, że konieczne jest opracowanie nowatorskich i dostosowanych mechanizmów wspierających energię ze źródeł odnawialnych, które należy określić w kontekście eurośródziemnomorskim. Na ich podstawie należy zainicjować projekty pilotażowe, przy wsparciu eurośródziemnomorskiego banku inwestycyjnego, by przybliżyć się do urzeczywistnienia „Zielonego Nowego Ładu”.

1.21 W ramach negocjacji handlowych konieczne jest także wspieranie liberalizacji handlu towarami i usługami, które sprzyjają rozwojowi energii odnawialnej.

1.22 Plany działania opracowane w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa są kluczowym instrumentem wspierania krajowych i regionalnych celów energetycznych w ramach stosunków dwustronnych.

1.23 EKES podkreśla także, że nowa dyrektywa w sprawie wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS, *Emissions Trading System*)<sup>(4)</sup> może doprowadzić do utraty pewnych funduszy przeznaczonych dla projektów realizowanych w południowym basenie Morza Śródziemnego, jeśli Komisja nie zaangażuje się w rozpoczęcie negocjacji z państwami trzecimi, tak jak zostało to przewidziane w dyrektywie.

1.24 Należy stwierdzić, że zainicjowanie śródziemnomorskiego planu słonecznego jest bodźcem do podejmowania szeregu inicjatyw na rzecz rozwoju energii odnawialnej wykorzystywanej w regionie. Zmianę tę należy przyjąć z uznaniem. Ale rezultaty mogą okazać się poniżej oczekiwań, jeśli zabraknie sprawnej koordynacji między tymi różnorodnymi inicjatywami oraz między instytucjami, które zarządzają nimi i wspierają je (Komisja Europejska, Unia dla Śródziemnomorza itp.). UE może przyczynić się do skutecznego i harmonijnego wykorzystywania energii odnawialnej w regionie i do przekształcenia obecnej kakovonii w zgodną całość dzięki programom pomocy technicznej dla krajów Południa i wspieraniu różnorodnych inicjatyw.

1.25 Jeśli chodzi o sieci energetyczne, to zdecentralizowana produkcja energii słonecznej byłaby skutecznym i ekonomicznie opłacalnym rozwiązaniem na obszarach odizolowanych i pozbawionych sieci. Tego rodzaju produkcja jest szczególnie użyteczna na rozległych i słabo zaludnionych terenach.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 200 wersja ostateczna i COM(2011) 303 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 15.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 16–62.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 63–87 (art. 11a ust. 5).

1.26 Wskazane byłoby ustanowienie na poziomie wspólnotowym instrumentu gwarancji obejmującego ryzyko polityczne w krajach leżących na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego (na przykład poprzez emisję obligacji gwarantowanych przez UE). Byłoby także celowe, by państwa członkowskie zobowiązały się w przyszłości do zakupu pewnej minimalnej ilości energii elektrycznej od krajów Południa.

1.27 Niezbędne jest uwrażliwienie wszystkich podmiotów, w tym społeczeństwa obywatelskiego, na wszelkie inicjatywy. Krajowe programy promocji energii odnawialnej powinny obejmować kampanie uświadamiające w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii. Sieci społeczne i nowe technologie informacyjne i komunikacyjne mogą w istotny sposób wspierać tego rodzaju kampanie.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W ostatnich dziesięcioleciach region śródziemnomorski charakteryzował się silnym wzrostem społeczno-gospodarczym i szybko postępującą urbanizacją, zwłaszcza na obszarach nadbrzeżnych. Tendencja ta ma się utrzymać. Połączenie tych czynników przekształca ten region we wrażliwy ekosystem, który ulega degradacji<sup>(5)</sup>.

2.2 Jeśli chodzi o energię, to w regionie śródziemnomorskim występują dwa rodzaje oczywistych i poważnych nierówności: między krajami Północy, które są bogatsze i zużywają więcej energii niż kraje Południa, oraz w odniesieniu do posiadanych zasobów energetycznych.

2.3 W regionie, pomimo osiągniętych postępów, obecne tendencje w sektorze energetycznym nie wpisują się w logikę zrównoważonego rozwoju. Należy je odwrócić dzięki uzgodnionym działaniom, by uniknąć rozwoju związanego z wysokim poziomem emisji i nadmiernym zużyciem energii. Można by doprowadzić do utworzenia miejsc pracy w nowych, obiecujących sektorach, związanych na przykład z efektywnością energetyczną, budownictwem ekologicznym, dostępem do podstawowych usług oraz przemysłem i technologiami związanymi z odnawialnymi źródłami energii.

2.4 Choć istnieją udane przykłady sprawdzonych rozwiązań, na przykład wprowadzenie w Algierii odrębnej ustawy dotyczącej energii odnawialnej, realizacja szeregu projektów, zwłaszcza w zakresie energii słonecznej i wiatrowej, między innymi w Egipcie, Maroku i Tunezji, podejmowane obecnie wysiłki nadania im długofalowego charakteru i odpowiedniej skali są niestety w większości wypadków niewystarczające.

2.5 Trzeba jednakże stwierdzić, że po długim okresie sceptycyzmu czy też obojętności, zrównoważony rozwój energetyczny w obszarze śródziemnomorskim zaczyna dziś wpływać – mniej lub bardziej konkretnie – na rozwiązania stosowane przez przedsiębiorstwa, władze lokalne i państwa oraz na sposób prowadzenia współpracy.

## 3. Perspektywy energetyczne w regionie śródziemnomorskim: potencjał i korzyści związane z energią odnawialną i zwiększoną efektywnością energetyczną

3.1 Zależność energetyczna w obszarze Morza Śródziemnego i w UE może znacząco wzrosnąć. Stopa zależności energetycznej w regionie wynosiła 42 % w 2007 r. Według badań Śródziemnomorskiego Obserwatorium Energetycznego, do 2030 r. stopa

zależności powinna się ustabilizować, a nawet spaść do poziomu 40 % (40 % w przypadku ropy naftowej, 30 % dla gazu i 70 % dla węgla). Stopa zależności będzie większa w krajach Północy, gdzie osiągnie poziom 97 %. Jednocześnie według alternatywnego scenariusza Śródziemnomorskiego Obserwatorium Energetycznego, możliwe byłoby zmniejszenie tej presji i sprowadzenie stopy zależności energetycznej w regionie do 18 % do 2030 r. Ale nawet w tym przypadku utrzymałyby się istotne różnice między krajami. Ponadto istotnie zwiększyłyby się ryzyko społeczne i ekonomiczne związane ze wzrostem kosztów dostaw oraz wynikającym stąd wzrostem rachunków za energię płacanych przez państwa, gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa.

3.2 Niezależnie od tego, jaki będzie rzeczywisty scenariusz, emisje CO<sub>2</sub> generowane w związku z wykorzystywaniem energii z paliw kopalnych w regionie będą co najmniej o 30 % wyższe od poziomu z 1990 r. Ponadto w 2030 r. emisje na głowę mieszkańca w państwach południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego, chociaż o 40 % mniejsze niż w krajach leżących w północnej części basenu, mogłyby stanowić około 55 % emisji w regionie, w porównaniu z 36 % w 2007 r.

3.3 Pojawia się także coraz większe ryzyko związane z coraz bardziej znaczącym deficytem wody w regionie. Odsalanie, które już jest stosowane w wielu państwach, jest praktycznie nieuniknione, co jeszcze bardziej zwiększa napięcia związane z wzajemną zależnością między wodą a energią.

3.4 Dążenie do rozwoju gospodarczego i społecznego jest zasadne, a do tego niezbędna jest energia. Czynniki energetyczne mogłyby sam w sobie stanowić istotne zagrożenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego, i to nie tylko dla „najbardziej zagrożonych” państw.

3.5 Nowy, pożądaný model energetyczny polega na postrzeganiu „systemu energetycznego” jako obejmującego nie tylko sektor energetyczny (podaż), ale także zużycie energii (popyt); chodzi także o to, by rozwój tego sektora zapewniał świadczenie usług energetycznych w warunkach, które byłyby optymalne pod względem zasobów, kosztów ekonomicznych i społecznych oraz ochrony środowiska w skali lokalnej i globalnej. Oznacza to przypisanie centralnego miejsca nowym podmiotom: przedsiębiorstwom, samorządom, gospodarstwom domowym, profesjonalistom reprezentującym sektor budowlany, transportowy, produkcję przemysłową lub rolną i sektor usług.

3.6 W regionie Morza Śródziemnego istnieją znaczne możliwości oszczędności energii i ograniczania emisji. Szereg wiarygodnych szacunków wskazuje na to, że w następnych dwudziestu latach możliwe będzie ograniczenie zużycia energii o około 20 % (a nawet więcej, jeśli ceny energii będą nadal wzrastać).

3.7 Poprawa efektywności energetycznej stanowi konieczne uzupełnienie rozwoju energii odnawialnej. Należy zauważyć, że efektywność energetyczna i oszczędność energii zależą przede wszystkim od działań obywateli, przedsiębiorstw i pracowników oraz zmiany ich zachowania<sup>(6)</sup>.

3.8 Ale rozwój tego potencjału napotyka na szereg przeszkód. Mają one charakter instytucjonalny, regulacyjny, techniczny i finansowy bądź związany ze szkoleniami oraz informacją itp. Należy stwierdzić, że w większości wypadków energia odnawialna jest mniej konkurencyjna niż energia ze źródeł konwencjonalnych, zwłaszcza przy obecnym braku internalizacji kosztów zewnętrznych.

<sup>(5)</sup> Raport informacyjny EKES-u pt. „Zmiany klimatu a region Morza Śródziemnego: wyzwania w dziedzinie środowiska naturalnego i energii”, CESE 682/2009 z 30 września 2009 r.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 155.

3.9 Aby zniwelować tę różnicę należy wprowadzić krajowe programy mające na celu tworzenie korzystnych warunków do promocji energii odnawialnej; powinny one skupiać się na prawodawstwie krajowym sprzyjającym rozwojowi tego rodzaju energii, zachętach podatkowych oraz normach. Wskazane byłoby również wprowadzenie, w ramach rozwoju energii odnawialnej, długofalowych planów krajowych na rzecz trwałego ograniczenia, a nawet zniesienia, szkodliwych dopłat do kopalnych źródeł energii. Plany te powinny uwzględniać sytuację tych grup społecznych, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji.

3.10 Należy także zapewnić sobie przejrzyste ramy prawne oraz nowe środki wsparcia i zachęty na rzecz energii odnawialnej w celu osiągnięcia równowagi finansowej projektów, zgodnie z art. 9 europejskiej dyrektywy w sprawie energii odnawialnej.

3.11 Wspieranie zdecentralizowanej produkcji energii elektrycznej jest kluczowym aspektem rozwoju energii odnawialnej, zwłaszcza słonecznej, dzięki odpowiedniemu prawodawstwu, finansowaniu i szkoleniom.

3.12 Sposób, w jaki różne podmioty postrzegają energię ze źródeł odnawialnych także stanowi znaczącą przeszkodę. Niezbędne jest podniesienie świadomości wszystkich podmiotów, w tym społeczeństwa obywatelskiego. Krajowe programy promocji energii odnawialnej mogłyby obejmować kampanie uświadamiające, poświęcone zarówno efektywności energetycznej, jak i rozwojowi energii odnawialnej.

#### **4. Powiązanie między kwestiami energii, środowiska i współpracy w basenie Morza Śródziemnego: wymiar regionalny**

4.1 Z uwagi na różną sytuację poszczególnych państw, zróżnicowany jest także zakres wspólnej odpowiedzialności krajów śródziemnomorskich. Ponoszą one wspólną odpowiedzialność za planowanie zrównoważonej przyszłości energetycznej, określenie jej głównych kierunków i zbiorowe tworzenie wspólnych podstaw (zasoby, mechanizmy finansowania, wymiana sprawdzonych rozwiązań, szkolenia, wzmocnienie zdolności, transfer technologii itp.). Natomiast mają one różną odpowiedzialność w zakresie realizacji, która musi uwzględniać specyfikę każdego kraju (bez wstępnych założeń, jeśli chodzi o technologię). W związku z tym potrzebujemy wizji regionalnej, która przekładałaby się na odpowiednio przystosowane i solidne strategie krajowe.

4.2 Widoczne w regionie tendencje silnego wzrostu zapotrzebowania na energię, skala obaw dotyczących zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, niepokój o bezpieczeństwo dostaw oraz konieczność przejścia na gospodarkę niskoemisyjną w celu dostosowania się do zmieniających się warunków klimatycznych uwytkują jedynie pilną konieczność przeprowadzenia odpowiednio szerokich zmian przy wdrażaniu uzupełniających polityk dotyczących ograniczania zużycia energii.

4.3 Wyzwaniu temu można sprostać jedynie poprzez realizację eurośródziemnomorskiej współpracy opartej na nowym modelu systemów energetycznych zgodnych ze zrównoważonym rozwojem, tak, by sprostać aktualnym potrzebom bez pozbawiania przyszłych pokoleń możliwości zaspakajania ich własnych potrzeb. Na szczeblu regionalnym decydujące znaczenie dla tworzenia konkurencyjnego rynku zielonej energii będzie miała harmonizacja prawodawstwa i przyjęcie elastycznych instrumentów.

4.4 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska kładzie nacisk, w kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa, na możliwość współpracy w dziedzinie produkcji energii odnawialnej i zarządzania nią; z radością przyjmuje wyrażoną przez Komisję nadzieję, że współpraca w zakresie energii zostanie wzmocniona dzięki większemu wspieraniu dialogu z krajami śródziemnomorskimi.

4.5 Niemniej EKES jest zdania, że owa wola powinna szybko przełożyć się na działania i programy mające na celu promowanie współpracy. Komitet podkreśla, że wszelki zainicjowany dialog powinien od samego początku obejmować aspekty społeczne, by zapewnić uwzględnienie rozwoju energii odnawialnej w szerszym planie rozwoju społeczno-gospodarczego. Aby uprawomocnić ten proces należy przywiązywać większą wagę do partnerów społecznych. Podobnie, wskazane jest zaangażowanie szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego i środków przekazu, by wykształcić w społeczeństwie poczucie odpowiedzialności za wysiłki podejmowane w ramach realizacji „konkretnych wspólnych interesów” między krajami Północy i Południa.

4.6 EKES ponawia apel wystosowany w opinii opublikowanej w marcu 2011 r. w sprawie: „Dostawy energii – jakiej polityki sąsiedztwa potrzebujemy, aby zapewnić UE bezpieczeństwo dostaw?”<sup>(7)</sup> i wspiera propozycję Komisji w sprawie nakreślenia wiarygodnych perspektyw dla zróżnicowanej i stopniowej integracji południowej części Morza Śródziemnego z wewnętrznym rynkiem energii UE, a nawet ustanowienia pewnej formy „wspólnoty energetycznej” między UE a południowym wybrzeżem Morza Śródziemnego, bądź rozszerzenia traktatu ustanawiającego ową wspólnotę energetyczną na kraje sąsiadujące, które jeszcze do niej nie przystąpiły.

4.7 EKES jest zdania, że owa nowa wspólnota powinna mieć na celu promowanie nowej karty energetycznej i nowego protokołu w sprawie efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii. W tym kontekście przypomina również o znaczeniu utworzenia forum społecznego podobnego do forum powołanego w ramach Wspólnoty Energetycznej Europy Południowo-Wschodniej (kraje bałkańskie).

4.8 Komitet nawołuje do ustanowienia „Zielonego Nowego Ładu” w regionie, polegającego głównie na racjonalnym korzystaniu z zasobów energetycznych dzięki radykalnej zmianie naszych przyzwyczajęń konsumpcyjnych i produkcyjnych.

4.9 Kwestia finansowania jest szczególnie istotna. Należy zwłaszcza uregulować kwestię ryzyka politycznego, by wspierać finansowanie prywatne. Na przykład w kontekście śródziemnomorskiego planu słonecznego wskazane byłoby ustanowienie na poziomie wspólnotowym instrumentu gwarancji obejmującego ryzyko polityczne (na przykład poprzez emisję obligacji gwarantowanych przez UE).

4.10 Komitet opowiada się za projektem utworzenia eurośródziemnomorskiego banku inwestycyjnego i popiera niedawne komunikaty Parlamentu Europejskiego<sup>(8)</sup> i Zgromadzenia Parlamentarnego Unii dla Śródziemnomorza<sup>(9)</sup> na ten temat. Komitet ma nadzieję, że Europejski Bank Inwestycyjny podejmie inicjatywę utworzenia tego eurośródziemnomorskiego banku, zwłaszcza w partnerstwie z instytucjami finansowymi z południowej części basenu Morza Śródziemnego.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 15.

<sup>(8)</sup> Rezolucja PE z 17 lutego 2011 r. – P7\_TC1-COD(2010)0101.

<sup>(9)</sup> Zalecenie Komisji ds. Politycznych, Bezpieczeństwa i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Unii dla Śródziemnomorza z 4 marca 2011 r. w Rzymie.

## 5. Aspekty związane z badaniami, transferem technologii, rozwijaniem zdolności, szkoleniem, handlem i udziałem społeczeństwa obywatelskiego

5.1 Głęboka zmiana modelu energetycznego, która w miejsce priorytetu podaży wprowadza priorytet popytu, istotnie wpływa na kwestię zależności obywateli od systemów energetycznych. W tym kontekście Komitet usilnie nawołuje do tworzenia sieci kontaktów między uniwersytetami usytuowanymi po obydwu stronach Morza Śródziemnego i ma nadzieję, że wspierane będą inicjatywy umożliwiające dzielenie się doświadczeniami i sprawdzonymi rozwiązaniami między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami; przy czym za wzór może służyć tu letni uniwersytet śródziemnomorski zajmujący się zrównoważoną energią w regionie Morza Śródziemnego.

5.2 Zdecydowanie zalecamy zwiększenie wsparcia dla działań w zakresie badań i rozwoju, które poprzez zachęty do innowacji technologicznych mogą generować znaczący wzrost produktywności. W efekcie ekonomiczna rentowność projektów w zakresie energii odnawialnej wzrosłaby na tyle, by stały się one interesujące dla inwestorów. Należy ułatwiać transfer technologii między dwoma wybrzeżami Morza Śródziemnego, na przykład w ramach wspólnej regionalnej platformy badawczo-rozwojowej, która obejmowałaby uczelnie wyższe i ośrodki badawcze, a także uwzględniałaby różne aspekty związane z realizacją i wykorzystywaniem odpowiednich instalacji.

5.3 W tym duchu EKES zaleca utworzenie śródziemnomorskiego programu ERASMUS w zakresie energii, który pozwoliłby szkolić studentów z całego regionu (północ, południe, wschód, zachód) w zakresie technologii dotyczących odnawialnych i zrównoważonych źródeł energii.

5.4 Cały szereg zbieżnych argumentów przemawia *a priori* za opracowaniem alternatywnych scenariuszy i stopniowym zapewnieniem partnerstwu obejmującemu przedsiębiorstwa, regiony i szkolenia uprzywilejowanego miejsca w przyszłych strategiach na rzecz zrównoważonego rozwoju energii w regionie śródziemnomorskim.

5.5 EKES uważa, że konieczna jest pomoc techniczna polegająca na wykształceniu takiego zasobu fachowej wiedzy na szczeblu lokalnym, by móc przyczynić się do rozwoju odnawialnych źródeł energii; niezbędna jest także współpraca na osi Południe-Południe. Uprzednio należy rozpoznać zapotrzebowanie na szkolenie, by umożliwić opracowanie odpowiedniego eurośródziemnomorskiego planu działania.

5.6 Rozwój energii odnawialnej powinien prowadzić do tworzenia godziwych miejsc pracy, ale jednocześnie wymagać będzie wysiłków w kierunku zapewnienia wstępnego i ustawicznego szkolenia na szczeblu regionalnym i międzyregionalnym. Można to skutecznie osiągnąć jedynie w ramach zorganizowanych konsultacji społecznych.

5.7 W celu wspierania energii ze źródeł odnawialnych w ramach bieżących i przyszłych negocjacji handlowych wskazana jest liberalizacja handlu towarami i usługami, które sprzyjają rozwojowi energii odnawialnej.

5.8 Ponadto plany działania opracowane w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa są kluczowym instrumentem na rzecz wspierania krajowych i regionalnych celów energetycznych w ramach stosunków dwustronnych. EKES wzywa Komisję do uaktualnienia tych planów, by zapewnić lepsze perspektywy rozwoju energii odnawialnej. Należy w związku z tym zadbać o spójność planów działania w zakresie energii odnawialnej.

5.9 Istotny jest udział społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, organizacji obywatelskich, związków itp.) w programach promocji energii odnawialnej. Ich sukces zależy od odpowiedniego uświadomienia obywateli, a także jak najpełniejszego informowania ich, w celu maksymalnej mobilizacji opinii publicznej i wszystkich podmiotów.

## 6. Inicjatywy regionalne na rzecz rozwoju energii odnawialnej

### 6.1 Śródziemnomorski plan słoneczny katalizatorem zrównoważonego rozwoju w regionie

6.1.1 Głównym celem śródziemnomorskiego planu słonecznego jest sprostanie zapotrzebowaniu energetycznemu państw Południa i przesył części produkowanej energii elektrycznej do krajów europejskich, co jest istotnym czynnikiem uzupełniającym ekonomiczną i finansową rentowność projektów. Eksport zielonej energii do Europy jest możliwy dzięki art. 9 europejskiej dyrektywy w sprawie energii odnawialnej. Eksport ten jest jednak zależny od istnienia połączeń międzysystemowych i zakłada wprowadzenie konkretnych przepisów, by uniknąć oportunistycznych zachowań lub zakłóceń na rynku.

6.1.2 Jeśli chodzi o cele ilościowe, to śródziemnomorski plan słoneczny przewiduje zainstalowanie do 2020 r. nowych mocy wytwórczych o wartości 20 GW pochodzących ze źródeł odnawialnych (głównie energii słonecznej i wiatrowej) oraz rozwój sieci energii elektrycznej i połączeń międzysystemowych na osi Północ/Południe i Południe/Południe. Efektywność energetyczna i transfer technologii postrzegane są w chwili obecnej jako środki towarzyszące, co jest godne ubolewania zważywszy na wskazany wyżej potencjał i wyzwania, z którymi mamy do czynienia w regionie. W świetle prognoz Śródziemnomorskiego Obserwatorium Energetycznego na 2020 r., realizacja celów określonych w śródziemnomorskim planie słonecznym zakładałaby – w przypadku braku interwencji – podjęcie dodatkowych wysiłków w celu zainstalowania nowych mocy rzędu 11 GW, które pochodziłyby ze źródeł odnawialnych. W przypadku scenariusza alternatywnego moc nowych instalacji wynosiłaby jedynie 1 GW. W tym kontekście byłoby celowe, by państwa członkowskie zobowiązały się do zakupu pewnej minimalnej ilości energii elektrycznej od krajów Południa, by wesprzeć ten projekt.

6.1.3 Problematyka śródziemnomorskiego planu słonecznego jest podwójna: z jednej strony chodzi o poprawę rentowności projektów za pomocą ceny zakupu energii elektrycznej, zarówno lokalnej, jak i eksportowej oraz poprzez wykorzystywanie udostępnianych na warunkach preferencyjnych zasobów, subsydiów bądź kredytów węglowych, a z drugiej strony o zapewnienie finansowania projektów, zarówno za pomocą zasobów własnych, co powinno zostać zapewnione przy odpowiedniej rentowności projektów i kontroli ryzyka, jak i poprzez pożyczki, w pierwszym rzędzie od wspierających rozwój instytucji finansowych (EIB, AFD, KfW, EBOR, Bank Światowy, Afrykański Bank Rozwoju i Islamski Bank Rozwoju), a następnie od banków komercyjnych.

6.1.4 Inicjatywa związana ze śródziemnomorskim planem słonecznym wykracza poza ramy dotychczasowej formy współpracy. Zgrupuje ona państwa członkowskie Unii dla Śródziemnomorza, Komisję Europejską, przedsiębiorstwa, instytucje badawcze i organizacje pozarządowe z sektora energetycznego, wielu inwestorów publicznych i prywatnych oraz instytucje finansowe.

6.1.5 EKES wzywa Komisję Europejską do ścisłej współpracy z sekretariatem Unii dla Śródziemnomorza, który został upoważniony do realizacji śródziemnomorskiego planu słonecznego, a zwłaszcza jego planu centralnego. Należy ustanowić wspólne ramy odniesienia, by wesprzeć urzeczywistnienie planu centralnego. Istotne będzie zwłaszcza przyjęcie wspólnego podejścia do kluczowych kwestii, takich jak narzędzia finansowania lub transfer technologii.

#### 6.2 *Medgrid: projekt wspólnego rozwoju na rzecz obrotu energią elektryczną w regionie śródziemnomorskim*

6.2.1 Jak już wspomniano, jednym z głównych wyzwań jest konieczność uzupełnienia i wzmocnienia sieci międzysystemowych połączeń elektrycznych między państwami leżącymi po obu stronach Morza Śródziemnego, gdyż dziś istnieje tylko jedno połączenie międzysystemowe o pojemności transmisyjnej wynoszącej 1 400 MW, które łączy Hiszpanię i Maroko. Według MEDELEC (stowarzyszenia grupującego cały przemysł elektryczny w basenie Morza Śródziemnego), na podstawie istniejących już planów inwestycyjnych można wnioskować, że maksymalna pojemność transmisyjna sieci mogłaby wynieść około 5 GW. Osiągnięcie celów nakreślonych w śródziemnomorskim planie słonecznym wymaga zatem istotnego wysiłku na rzecz wzmocnienia mocy międzysystemowych połączeń, zarówno między państwami Południa, jak i między nimi a krajami leżącymi na północnym wybrzeżu Morza Śródziemnego.

6.2.2 Celem Medgridu jest określenie generalnego planu sieci śródziemnomorskiej do 2020 r., wspieranie ram instytucjonalnych i regulacyjnych w zakresie obrotu energią elektryczną, ocenienie korzyści płynących z inwestycji w infrastrukturę sieci, rozwijanie współpracy technicznej i technologicznej z krajami leżącymi na południowym i wschodnim wybrzeżu Morza Śródziemnego oraz promowanie zaawansowanych technologii transmisyjnych.

#### 6.3 *Dii GmbH – Renewable energy bridging continents (energia odnawialna pomostem między kontynentami)*

6.3.1 Dii (Desertec Industrial Initiative) opracowuje swoje plany do 2050 r., czyli w dłuższej perspektywie czasowej niż w wypadku śródziemnomorskiego planu słonecznego. Punktem wyjścia jest założenie, że do tego czasu 15 % zapotrzebowania na energię elektryczną krajów europejskich mogłoby pochodzić z elektrowni słonecznych zbudowanych na pustynnych obszarach państw leżących na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego. Ale od czasu utworzenia Dii w 2009 r. jego podejście ewoluowało w kierunku wspólnego rozwoju skupionego ogólnie na rozwoju energii odnawialnej, a nie tylko energii słonecznej i eksportu na linii Południe-Północ. W istocie Dii przyjmuje wizję nakreśloną w ramach śródziemnomorskiego planu słonecznego, lecz w szerszym horyzoncie czasowym i bez określenia celów ilościowych.

#### 6.4 *Inne inicjatywy*

6.4.1 Na uwagę zasługują także inne inicjatywy, takie jak unijny projekt wsparcia technicznego *Paving the Way for the Mediterranean Solar Plan* („Torowanie drogi śródziemnomorskiemu planowi słonecznemu”), który dotyczy rozwoju energii odnawialnej w regionie, oraz europejskie fundusze dla krajów leżących na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego, które przeznaczone są na finansowanie projektów w zakresie energii odnawialnych: sąsiedzki fundusz inwestycyjny oraz Instrument Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji (FEMIP). Należałoby tu także wymienić komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Priorytety w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie – Plan działania na rzecz zintegrowanej europejskiej sieci energetycznej (COM(2010) 677 wersja ostateczna), w którym porusza się kwestie obrotu zieloną energią między Południem i Północą i konieczności wzmocnienia międzysystemowych połączeń w celu wspierania obrotu energią. Szereg krajów uruchomiło ponadto plany krajowe: można tu wymienić marokański plan słoneczny i tunezyjski plan słoneczny, które obejmują szereg projektów krajowych na rzecz rozwoju energii ze źródeł odnawialnych.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Metropolie i miasta-regiony w kontekście strategii »Europa 2020« ” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2011/C 376/02)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Metropolie i miasta-regiony w kontekście strategii »Europa 2020«”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 3 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że instytucje europejskie – Rada, Komisja, Parlament Europejski i Komitet Regionów – w coraz większym stopniu uznają znaczenie rozwoju metropolitalnego w ramach agendy terytorialnej 2020. Ten coraz istotniejszy priorytet jest zgodny ze stanowiskiem, które EKES wyrażał konsekwentnie w ostatnim dziesięcioleciu.

1.2 Metropolia to nie jest po prostu duże miasto. EKES definiuje obszar metropolitalny następująco: jest to duże miasto lub zespół większych miast o układzie policentrycznym, przy czym obydwie kategorie obejmują okoliczne mniejsze miasta i obszary wiejskie, a masa krytyczna każdego obszaru metropolitalnego to co najmniej 500 tys. mieszkańców (lub znacznie więcej). Metropolie są funkcjonalnymi regionami tworzącymi główne obszary gospodarcze oraz rynki pracy i zasadniczo nie odpowiadają (istniejącym od dawna) jednostkom administracyjnym, takim jak regiony czy okręgi. Obszary metropolitalne są głównymi węzłami sieci Trans-European Network Transport, same przy tym będąc skomplikowanymi sieciami transportowymi.

1.3 EKES apeluje o przyjęcie twórczego podejścia do ożywienia miast w XXI wieku oraz do prężnych i konkurencyjnych obszarów metropolitalnych. Z uwagi na tendencje gospodarcze, społeczne, środowiskowe i terytorialne, a także ograniczone możliwości finansowania, należy w trybie pilnym opracować agendę miejską UE, powiązaną ściśle ze strategią „Europa 2020”. EKES przedstawia swoje stanowisko w sprawie agendy miejskiej i wpływu strategii „Europa 2020” w rozdziałach 5 i 6.

1.4 Obecnie nie jest jasne, jak zajmować się tą kwestią na szczeblu UE, a często także na szczeblu krajowym, co po części wynika z problemów dotyczących sprawowania władzy i ponoszenia odpowiedzialności, a po części także z fragmentarycznego podejścia. Szczególne napięcia wpływają z braku zgodności co do właściwego zakresu podejścia odgórno i oddolnego, a także z problemów występujących

między dużymi miastami a małymi (podmiejskimi) gminami i obszarami wiejskimi. Ważnym problemem jest również fakt, że rozwój metropolitalny często nie przebiega w ramach wyznaczonych granic administracyjnych.

1.5 EKES uważa, iż zrównoważone i silne obszary metropolitalne (OM), wspierane w ramach strategii „Europa 2020”, odegrają rolę pionierów przyszłego rozwoju – każdy z własną tożsamością i odrębnością. Wywrą one jednocześnie pozytywny wpływ na sytuację makroekonomiczną Europy. Poza realizacją strategii politycznych w zakresie rozwoju metropolitalnego należy skoncentrować się również na zmniejszaniu rozbieżności między regionami.

1.6 EKES zaleca utworzenie grupy wysokiego szczebla lub grupy zadaniowej ds. rozwoju metropolitalnego jako uzupełnienia istniejącej obecnie międzyresortowej grupy służb Komisji ds. rozwoju miast. Wspomniana grupa zadaniowa powinna mieć charakter interdyscyplinarny i składać się z różnych przedstawicieli państw członkowskich, obszarów metropolitalnych, zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Należy zapewnić wymianę strukturalną pomiędzy praktykami a naukowcami, jak to ma np. miejsce w European Metropolitan network Institute, inicjatywie w zakresie wspólnego planowania Urban Europe oraz w METREX.

1.7 Celem grupy zadaniowej powinno być opracowanie długoterminowej wizji Europy metropolitalnej, wykraczającej poza granice krajowe. Spójna i efektywna europejska agenda miejska 2050 powinna zastąpić fragmentaryczne podejście ogólną koncepcją skoncentrowaną na całościowym programie strategii „Europa 2020” dotyczącym inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

1.8 Do opracowania tej agendy potrzebna będzie pogłębiona analiza obecnych (i przyszłych) trendów, przy czym jako wsparcie w tym zakresie mogą posłużyć dane statystyczne Eurostatu, badania ESPON i dane innych wiarygodnych źródeł.

1.9 Traktat lizboński i strategia „Europa 2020” oznaczają także zmianę w sprawowaniu rządów. Wieloszczeblowe sprawowanie rządów powinno na tym etapie być traktowane poważnie, a nie pozostawiać martwą literą. Powinno się uznać OM za pełnoprawne podmioty rozwoju regionalnego. Potrzebna jest lepsza koordynacja i właściwa prezentacja spraw miejskich i metropolitalnych w ramach Komisji. Polityka metropolitalna jest w istocie komponentem polityki europejskiej, krajowej (dotyczy wszak najważniejszych obszarów w Europie i w państwie), regionalnej i lokalnej. Podmiotem, który koordynuje te wszystkie aspekty, powinny być władze regionu metropolitalnego.

1.10 Rozwój metropolitalny w Europie jest już mocno zaawansowany. EKES wyraża przekonanie, że zorientowana na przyszłość platforma UE składająca się z grupy zadaniowej i grupy międzyresortowej może działać jako katalizator pozwalający ukierunkować dyskusję na toczące się procesy, zdefiniować podejścia odgórne i oddolne, zachęcić władze lokalne i regionalne do opracowywania odpowiednich modeli, propagować wzajemne połączenia i wspierać inicjatywy transgraniczne.

1.11 Dynamika tych procesów nabiera tempa. W swojej opinii EKES wspiera pożądane podejścia przedstawiając analizy, argumenty i propozycje. Zwraca się do Komisji i Rady o uwzględnienie tych uwag w celu wzmocnienia wymiaru miejskiego w przyszłym pakiecie legislacyjnym na rzecz polityki spójności, w związku z rozważaniami Komisji dotyczącymi „Miast jutra”.

## 2. Uwagi analityczne

2.1 Stosunki Unii Europejskiej z miastami i obszarami metropolitalnymi są trudne i skomplikowane. Wzajemna złożoność problemów występujących między UE a miastami i metropoliami wynika z licznych przyczyn – od braku skutecznego zarządzania po szereg różnorodnych sytuacji i procesów.

### 2.2 Rys historyczny z perspektywy Komisji i Rady

2.2.1 W 1972 r. Rada Europejska uznała europejską politykę regionalną za istotny czynnik wzmacniający Wspólnotę. Początkowo finansowaniem objęto regiony o niekorzystnym położeniu, aby wspierać zrównoważony i harmonijny rozwój w Europie. Do roku 1986 zniesienie różnic między regionami postrzegano jako istotny cel uboczny w stosunku do tworzenia jednolitego rynku.

2.2.2 W latach 80. i 90. wzrosła skuteczność strategii i programów. Traktat o Unii Europejskiej podpisany w 1992 r. oraz kilka lat później negocjacje dotyczące rozszerzenia Unii doprowadziły do znacznego zwiększenia funduszy strukturalnych.

2.2.3 Zagadnienie miast jako takich włączono do polityki UE na późniejszym etapie, choć już na początku lat 90. ubiegłego wieku pojawiły się programy pilotażowe na rzecz miast. Podział na małe i duże miasta nie był istotny. Przez dłuższy okres rozróżniano raczej głównie między zamożnymi i biednymi

częściami UE – między tzw. „błękitnym bananem” (zwanym także „europejskim półksiężycem”) w Europie Zachodniej a pozostałą częścią kontynentu europejskiego – i o tym aspekcie dyskutowano.

2.2.4 W 1998 Komisja podjęła interesującą inicjatywę w komunikacie „Zrównoważony rozwój obszarów miejskich: ramowy plan działania”, niemniej jej wpływ na dyskusje w Radzie oraz na bieżące działania był bardzo ograniczony.

2.2.5 W międzyczasie DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Badań Naukowych, DG ds. Mobilności i Transportu, DG ds. Energii i DG ds. Zatrudnienia opracowały programy i projekty w miastach. Sieć ESPON była odpowiedzialna za ukierunkowane badania rozwoju w regionach i metropoliach otrzymujących wsparcie z programów Interreg.

2.2.6 Od 2004 r. Rada zaczęła bardziej bezpośrednio angażować się w sprawy miast. Dwa razy do roku odbywały się nieformalne posiedzenia rady ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój terytorialny, na których głównym zagadnieniem jest wymiar miejski. Jednak wobec braku formalnych kompetencji określonych w Traktacie, możliwości Komisji i Rady w zakresie podejmowania konkretnych działań były ograniczone.

2.2.7 Podczas nieformalnych posiedzeń ministrów przyjęto szereg deklaracji. Bardzo duże znaczenie ma karta lipiska z 2007, której celem było wyznaczenie programu rozwoju miast. Określono w niej szereg kwestii istotnych dla miast, w tym także dla dużych miast, które należy rozwiązać we wspólnych ramach europejskich z poszanowaniem zasady pomocniczości. Deklaracja ta zapoczątkowała bardziej strukturalne podejście. Wśród późniejszych dokumentów warto wymienić w tym miejscu konkluzje ze spotkania ministerialnego<sup>(1)</sup> na temat wkładu architektury i kultury w zrównoważony rozwój. Cele i argumenty były dalej rozwijane, szczególnie podczas nieformalnych spotkań ministerialnych w Marsylii i Toledo<sup>(2)</sup>. Konkluzje i deklaracja z Gödöllő z maja 2011 r. wskazują, że wzrasta dynamika wypracowywania zintegrowanego, międzysektorowego podejścia do zrównoważonego rozwoju metropolitalnego<sup>(3)</sup>.

2.2.8 Mimo uwzględniania problematyki miast w komunikatach Komisji i programach UE ogólny obraz i postęp programu rozwoju miast nie jest imponujący. Wynika to nie tylko z braku kompetencji formalnych, ale także z braku jasno wyznaczonych celów i niedostatecznej koncentracji na tej sprawie. Względy związane z polityką wewnętrzną i pomocniczością powstrzymują państwa członkowskie od prowadzenia debaty na tematy związane z obszarami miejskimi na szczeblu UE.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 319/05 z 13.12.2008, s. 13.

<sup>(2)</sup> Deklaracje te zostały przyjęte podczas prezydencji francuskiej i hiszpańskiej w Marsylii w 2008 r. i w Toledo w 2010 r.

<sup>(3)</sup> Zob. Konkluzje prezydencji węgierskiej i Agenda terytorialna Unii Europejskiej 2020, uzgodnione na nieformalnym posiedzeniu ministrów w Gödöllő, 19 maja 2011 r.

### 2.3 Wcześniejsze uwagi EKES-u

2.3.1 W 2004 r. EKES zaproponował<sup>(4)</sup>, aby UE zaczęła traktować z większą uwagą obszary metropolitalne (OM) oraz duże miasta stanowiące masę krytyczną z dwóch przyczyn: z jednej strony są one, wraz ze swymi pozytywnymi i negatywnymi aspektami, „laboratoriami gospodarki światowej”, z drugiej strony jest to związane z tendencją wzrostu aglomeracji. W ostatnim dziesięcioleciu obydwie tendencje nasiliły się, co ostatnio zostało w pełni uznane na nieformalnych posiedzeniach ministrów.

2.3.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zasugerował, aby poza skoncentrowaniem się na zmniejszaniu rozbieżności między regionami zwrócić uwagę na silne OM, które należy uznać za pionierów przyszłego rozwoju.

2.3.3 Duże konurbacje w Europie, podobnie jak w innych częściach świata, zazwyczaj przyciągają przedsięwzięcia o wysokiej jakości: przedsiębiorstwa międzynarodowe i ośrodki badawcze, usługi, wszelkiego rodzaju wydarzenia twórcze i placówki edukacyjne. Dzięki globalizacji znajdują się one w centrum uwagi ze względu na zacieranie się granic krajowych: nowoczesne środki transportu i połączenia cyfrowe powodują ich wzajemne powiązanie, co jednocześnie tworzy konstruktywny kontekst bliskości talentów.

2.3.4 Bez wątplenia OM i miasta-regiony jako bieguny przyciągające zarówno różne kategorie ludzi będących obywatelami UE, jak i emigrantów, charakteryzuje również dość wysoki odsetek bezrobocia oraz osób o niskich kwalifikacjach. Ze zjawiskami tymi trudno sobie poradzić, gdyż są one jednocześnie źródłem (poważnych) problemów społecznych, kulturalnych i gospodarczych. Wyzwania ekologiczne są oczywiste i różnorodne.

2.3.5 W swojej opinii z 2008 r. EKES przedstawił krótki opis stanu faktycznego w państwach członkowskich. Pomimo tendencji do decentralizacji władzy i toczącej się w całej Europie dyskusji na temat pożądanego podejścia i środków, które należy przedsięwziąć wobec rozwoju metropolitalnego, każde państwo ma własny program działań ściśle powiązany z aspektami historycznymi i legislacyjnymi. Dlatego też EKES zalecał utworzenie unijnej grupy wysokiego szczebla w celu omówienia i opracowania agendy miejskiej dla OM<sup>(5)</sup>, która koncentrowałaby się na rozwoju zrównoważonym, sprzyjającym konkurencyjności i włączeniu społecznemu. W tym kontekście należy zachęcać OM, aby we współpracy z rządami krajowymi zdefiniowały swoją własną strategię lizbońską. W procesie tym, który wraz ze sprawdzonymi rozwiązaniami należy przedyskutować na szczeblu UE, Komisja powinna odgrywać aktywną rolę, również w zakresie monitorowania.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u z inicjatywy własnej „Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”, Dz.U. C 302/20 z dnia 7.12.2004, s. 101. W 2007 r. wiele szczegółowych kwestii rozstrzygnięto w kolejnej opinii z inicjatywy własnej EKES-u: „Europejskie obszary metropolitalne – konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”, Dz.U. C 168/02 z dnia 20.7.2007, s. 10.

<sup>(5)</sup> Opinia rozpoznawcza EKES-u „W kierunku zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich: wyzwania i szanse”, sprawozdawca: Joost VAN IERSEL, Dz.U. C 77/27 z dnia 31.3.2009, s. 123.

2.3.6 Do chwili obecnej takiego podejścia nie zastosowano w praktyce. W dalszym ciągu nie jest jasne, kto za co odpowiada, w jakich okolicznościach i w jakim kontekście.

### 3. Obecna sytuacja

3.1 W obecnych czasach znaczenie obszarów metropolitalnych jest niezaprzeczalne<sup>(6)</sup>. OECD oraz Bank Światowy przeprowadzają badania na temat globalnych trendów. W Europie ośrodki badawcze opierają swoje poglądy na założeniach podobnych do przyjętych w niniejszej opinii. W dalszym ciągu jednak są problemy z rozwiązaniem tej kwestii na szczeblu UE, a także często na szczeblu krajowym. Wynika to częściowo z problemów związanych z zarządzaniem i ponoszeniem odpowiedzialności własności, a częściowo również fragmentarycznego podejścia. Na przykład:

- w dużych obszarach miejskich często występuje rozdźwięk między urbanistami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne, infrastrukturę, mieszkalnictwo i ogólne usługi a podmiotami promującymi dynamiczny rozwój gospodarczy oraz tworzenie miejsc pracy; innymi słowy zazwyczaj brakuje wspólnej koncepcji;
- coraz częściej uczelnie i instytuty badawcze publikują użyteczne studia przypadków dotyczące konurbacji, jednak skuteczna komunikacja z władzami publicznymi wciąż ma ograniczony zakres;
- również władze na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym zwykle niechętnie dzielą się poglądami z sektorem prywatnym, np. z projektantami osiedli mieszkaniowych i z inwestorami;
- miasta i regiony, podobnie jak rządy, oczekują przede wszystkim wsparcia finansowego od Brukseli, zazwyczaj przeocząc szansę omówienia korzystnych strategii lub potrzebę omówienia skutków prawodawstwa UE dla OM.

3.2 Coraz większe zaangażowanie Komisji i Rady doprowadziło do powstania znacznej liczby programów. Jednak z powodu różnych podejść sektorowych koncentrują się one na różnych kwestiach i zazwyczaj opierają się na odmiennych definicjach przedmiotu. W rezultacie rozbieżności te zazwyczaj prowadzą do zmniejszenia przejrzystości i skuteczności w stosunku do podmiotów zewnętrznych i użytkowników końcowych.

3.3 Strategia lizbońska przyczyniła się niewątpliwie do zintegrowania rozwoju obszarów miejskich z szerszymi ramami i ambicjami europejskimi. Spotyka się to jednak często z niechętnym przyjęciem ze strony państw członkowskich, które rzadko odczuwają potrzebę ponadnarodowego zaangażowania w problematykę ich miast. Z tego względu finansowanie przedsięwzięć prowadzonych w miastach ze środków unijnych często odbywa się przy zaangażowaniu administracji krajowej, a nie bezpośrednio między Komisją a szczeblem lokalnym, bez udziału struktur hierarchicznych.

<sup>(6)</sup> Znane są analizy Richarda Floridy: *Cities and the creative class* [„Miasta i klasa kreatywna”], Charlesa Landry’ego: *The Creative City* [„Miasto kreatywne”] oraz Edwarda Glaesera *The Triumph of the City* [„Triumf miasta”].

3.4 Mimo istnienia wzorcowych przykładów, w państwach członkowskich, a także na szczeblu europejskim brakuje jasności co do potrzebnego typu podejścia: odgórnego lub inspirowanego z dołu. Skutkuje to raczej prowadzonym przez poszczególne metropolie marketingiem miejskim stosowanym zamiast ustrukturyzowanego podejścia.

3.5 Ponadto na debatę często negatywny wpływ wywierają napięcia między obszarami wiejskimi i miejskimi (a także gminami podmiejskimi).

3.6 Skuteczne wielopoziomowe sprawowanie rządów w wielu przypadkach utrudniają bariery historyczne i kulturowe, uniemożliwiające pozytywne reagowanie na rzeczywiste wyzwania.

3.7 Krótko mówiąc, państwa członkowskie i konurbacje często koncentrują się na bieżących działaniach, zamiast być otwarte na zintegrowane strategie lub cele długoterminowe. Wartość dodana UE nie jest wyraźnie określona, częściowo ponieważ państwa członkowskie nie porozumiały się co do mandatu Komisji czy dokładnej roli (nieformalnej) Rady, a częściowo ponieważ Komisja obecnie nie jest uprawniona, by reagować na rozbieżne poglądy państw członkowskich co do pełnionej przez nią roli.

#### 4. Aktywne podejście do renesansu miasta XXI wieku

4.1 Mimo że komunikaty Komisji Europejskiej i programy UE coraz bardziej koncentrują się na miastach, ogólny obraz pozostaje fragmentaryczny. Wyzwania ekonomiczne, społeczne, terytorialne i środowiskowe, a także niekorzystne perspektywy finansowe wymagają przyjęcia spójnej i sprawnej agendy miejskiej. Taki program stanowiłby wsparcie dla istniejącego i ukrytego potencjału gospodarczego, społecznego, kulturalnego i technologicznego na całym kontynencie europejskim.

4.2 We wcześniejszych opiniach EKES przedstawił mocne argumenty na poparcie przyjęcia takiego unijnego programu rozwoju w związku z międzynarodową debatą polityczną i naukową na temat propagowania renesansu miast XXI wieku. Dyskusja ta ujawniła następujące elementy:

- zmiana podejścia do OM i miast-regionów spowodowana globalizacją charakteryzująca się tworzeniem sieci powiązań międzynarodowych i łańcuchów wartości oraz zacieraniem się granic krajowych;
- restrukturyzacja regionów przemysłowych i ich przemiana w nowe, wyspecjalizowane branże przemysłowe i usługowe oraz jej skutki dla zagłębi przemysłowych i OM;
- specjalizacja miast jako podstawa klastrów, przyciągających inwestycje;
- bliskość uniwersytetów, ośrodków badawczych, wykwalifikowanych pracowników, rozwijane na skalę regionalną łańcuchy wartości w przemyśle oraz wysoko rozwinięte usługi;
- połączenia międzynarodowe równoległe do inteligentnych systemów mobilności wewnętrznej i transportu;

- ekologiczne miasto: wymogi w zakresie zmiany klimatu, niskiego zużycia energii i środowiska, z którymi wiąże się wzmocnione i skoncentrowane na szczeblu lokalnym i regionalnym zarządzanie i partnerstwa publiczno-prywatne;

- powszechna potrzeba zagęszczenia zabudowy miejskiej zamiast rozrastania się miast;

- poprawa interakcji pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi;

- zrównoważona polityka społeczna, zmiany demograficzne, wysokiej jakości siła robocza na wszystkich szczeblach społeczeństwa wspierana przez odpowiedni system oświaty i szkolnictwa w regionie;

- pilna potrzeba wyrównania istniejących różnic kulturowych, a zwłaszcza zapewniania szans członkom mniejszości z korzyścią dla całego społeczeństwa,

- potrzeba poprawy warunków życia i warunków mieszkaniowych, zwłaszcza w związku z migracją,

- nacisk na sztukę planowania przestrzennego w miastach; zapewnienie warunków dla optymalnego rozwoju całych OM, co wymaga udziału projektantów miast i architektów;

- gwarancje wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa i ochrony;

- wypoczynek.

4.3 Ponadto nie mniej ważne jest, aby skuteczne sprawowanie rządów w metropoliach i miastach opierało się na połączeniu podejścia odgórnego i oddolnego. Należy zapewnić na szczeblu OM zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron – najlepsze rezultaty można osiągnąć, gdy wszystkie kręgi społeczne czują się współodpowiedzialne. Im lepsze jest współdziałanie między poziomem decyzyjnym, a poziomem, na którym następuje ich wdrażanie (wielopoziomowe sprawowanie władzy), tym większa jest ich skuteczność.

4.4 Demokratycznie wybrane podmioty regionalne i lokalne odgrywają kluczową rolę, gdy chodzi o przyjmowanie na siebie odpowiedzialności. Ponadto będą mogły się rozwinąć nowe formy demokracji uczestniczącej, w czym powinny pomóc tendencje występujące na szczeblu UE.

4.5 W Traktacie o Unii Europejskiej wyraźnie uznano spójność terytorialną za ogólny cel dodatkowy wobec spójności ekonomicznej i społecznej<sup>(7)</sup>. Wszystkie te trzy aspekty wymienia się jako dziedziny polityki, w których występują kompetencje dzielone między UE a państwa członkowskie. Dlatego też polityki wobec regionów nie należy uznawać za wyłączną kompetencję podlegającą państwu członkowskim w myśl zasady pomocniczości. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w postanowieniach traktatowych w sprawie sieci trans-europejskich<sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Zob. art. 3 ust. 3 TUE.

<sup>(8)</sup> Zob. art. 170–172 TFUE.

4.6 Ponadto zasada pomocniczości rozciąga się na szczebel regionalny i lokalny, gdyż w Traktacie wyraźnie podkreślono autonomię lokalną i regionalną<sup>(?)</sup>, co jest jak najbardziej zgodne z rzeczywistością, gdyż realizacja strategii politycznych w zakresie rynku wewnętrznego, przemysłu, badań i rozwoju, energii, środowiska naturalnego i zdrowia zależy głównie od ich realizacji w regionach, a zwłaszcza w obszarach metropolitalnych.

## 5. Agenda miejska a rozwój metropolitalny

5.1 Społeczeństwo europejskie musi przygotować się na przyszłość. Spójność terytorialna jest jednym z instrumentów wsparcia. Zdaniem EKES-u całościowe podejście do OM będących środkami ciężkości procesu rozwoju metropolitalnego jest zgodne z unikalną strukturą miejską Europy a ponadto wspiera odporność społeczno-ekonomiczną.

5.2 Rozwój metropolitalny powinien wiązać się z nowym, wirtualnym spojrzeniem na mapę Europy. Nie powinna ona przedstawiać wyłącznie obrazu państw członkowskich, które ze sobą współpracują, ani przeciwstawienia: duży kontra mały lub obszary wiejskie kontra miejskie. Taka mapa powinna obrazować raczej zmiany metropolitalne – w ramach państw oraz w wymiarze transgranicznym – jako dostosowanie przestrzenne do wydarzeń społecznych, gospodarczych i technologicznych, teraz i w dającej się przewidzieć przyszłości. W tym kontekście agenda rozwoju metropolitalnego powinna pomóc w optymalnym dostosowaniu się społeczeństwa europejskiego.

5.3 EKES jest zdania, że rozwój metropolitalny powinien skutecznie przyczynić się do usunięcia polaryzacji pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami. Kwestia ta jest przedmiotem ożywionej dyskusji. Istnieje wiele argumentów przemawiających za owocnym współdziałaniem pomiędzy tymi dwoma obszarami. Powinno się więc opracować nowe instrumenty, aby propagować wzajemne korzyści. Interesująca powinna okazać się w tym kontekście opracowana przez METREX inicjatywa URMA – miejsko-wiejska współpraca obszarów metropolitalnych – zawierająca metody i konkretne projekty usprawnień. Inne konkretne udoskonalenia można osiągnąć, właściwie wykorzystując specyfikę układu policentrycznego oraz opracowując projekty oparte na nowych formach sprawowania rządów. Należy też rozpowszechniać sprawdzone metody.

5.4 Poza wydarzeniami, o których EKES wspominał w 2008 r., można zauważyć wzmożone wysiłki na rzecz inicjowania zmian metropolitalnych. Większość z nich ma podłoże gospodarcze. Ważną rolę mogą tu jednak odegrać także czynniki przestrzenne, społeczne i kulturowe. Spośród wielu różnych przykładów i modeli na wzmiankę zasługują następujące:

— intensyfikacja współpracy między niemieckimi *Metropolregionen* w ramach *Initiativkreis Europäische Metropolregionen*;

— *pôles métropolitaines* (bieguny miejskie) we Francji wraz z *pôles d'excellence* (biegunami doskonałości)

— Wielki Paryż (*Grand Paris*), który w przyszłości ma uzyskać połączenie z Oceanem Atlantyckim i z północą;

— spodziewane powiększenie regionu Öresund i rozwój Wielkiego Sztokholmu;

— zintensyfikowanie działań w holenderskim Randstad (okolice Amsterdamu oraz przyszłe dwumieasto Rotterdam-Haga);

— rozbudowa metropolitalnych obszarów Barcelony, Walencji i Bilbao;

— doświadczenia lokalnych partnerstw na rzecz przedsiębiorczości (LEP) w niektórych większych miastach Anglii;

— rozwój metropolitalny regionów miejskich Warszawy, Gdańska i Katowic na Śląsku; w dwóch ostatnich przypadkach może to mieć poważne skutki transgraniczne (Morze Bałtyckie i Czechy);

— rozwój metropolitalny okolic Pragi i Budapesztu;

— powstawanie bliźniaczych miast – Wiednia - Bratysławy;

— metropolitalne ambicje okolic Lipska, których wyznacznikiem kulturowym ma być pięćsetlecie reformacji Lutry zapoczątkowanej w 1517 r.

5.5 Rozwój metropolitalny może otrzymać szczególne bodźce rozwojowe w ramach mających powstać makroregionów, takich jak region Morza Bałtyckiego, region Dunaju i Europa Północno-Zachodnia. Poza tym w literaturze pojawiają się także takie makroregiony, jak Nord-Pas-de-Calais czy makroregion Belgia, Luksemburg, Holandia i Nadrenia-Północna Westfalia, jakkolwiek nie powstały one w sposób sformalizowany.

5.6 Z europejskiego punktu widzenia na szczególną uwagę zasługują inicjatywy transgraniczne, które czasami, choć nie zawsze, otrzymują wsparcie rządów krajowych. Należy tu wymienić zwłaszcza niemiecki *Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen*. Poza istniejącymi modelami, takimi jak Öresund i Lille-Kortrijk, podejmowanych jest szereg nowych inicjatyw. Wśród przykładów wymienić można Górny Ren (Bazylea, Strasburg, Karlsruhe), Dolny Ren (Nadrenia-Palatynat, Luksemburg, Nancy), Katowice, Sabaudia-Aosta, itp. Podobnie Hamburg przewiduje zacieśnienie związków z regionem Öresund poprzez poprawę połączeń komunikacyjnych. Ciekawych przykładów współpracy dostarcza rozwój stosunków między rosyjskim Kaliningradem i Metropolią Gdańską.

5.7 Zwłaszcza mniejsze państwa członkowskie, jak Słowenia, mogą odnieść korzyści z dobrze określonych inicjatyw transgranicznych. Od 2007 r. do pobudzania nowych inicjatyw transgranicznych przyczynia się instrument prawny, jakim jest europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT).

<sup>(?)</sup> Zob. art. 5 ust. 3 TUE.

5.8 EKES zaleca, aby EUWT nie ograniczało się do sąsiadujących regionów transgranicznych. W przypadku tych europejskich regionów metropolitalnych, które przewidują tworzenie bardziej konkurencyjnej Europy wobec krajów trzecich (takich jak Chiny), możliwy powinien być rozwój pogłębianej współpracy w zakresie łańcuchów wartości, czemu towarzyszyć będzie „nadbudowa” w postaci tradycyjnej współpracy w zakresie kultury, edukacji, administracji itd., co sprawi, że współpraca gospodarcza stanie się bardziej odporna na kryzysy. Dobrym przykładem pod tym względem mogłoby być EUWT Hamburg – Tuluza, gdyż oba miasta specjalizują się w przemyśle lotniczym.

5.8.1 EKES zaleca, by zagadnienia istotne dla przedstawicieli istniejących i potencjalnych EUWT oraz dla organów notyfikujących, o których wspomniano w sprawozdaniu monitorującym z 2010 r. dotyczącym EUWT, uwzględniono w przeglądzie dyrektywy w sprawie EUWT w 2011 r.

5.9 UE potrzebuje pogłębianej analizy zjawisk metropolitalnych w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych. Do takiej analizy niezbędna jest aktualna geograficzna, gospodarcza, społeczna i technologiczna mapa Europy. W tym zakresie wsparcia może udzielić ESPON. Eurostat jest niezbędnym dostawcą wiarygodnych danych. Ponadto należy lepiej wykorzystywać audyt miejski i program URBACT, aby zapewnić rozpowszechnienie wyników badań i praktycznych doświadczeń.

5.10 EKES jest przekonany, że powinna zostać utworzona grupa wysokiego szczebla lub grupa zadaniowa ds. rozwoju metropolitalnego w oparciu o strategię „Europa 2020” jako uzupełnienie istniejącej obecnie międzyresortowej grupy służb Komisji ds. rozwoju miast. Wspomniana grupa wysokiego szczebla powinna mieć charakter interdyscyplinarny i składać się z różnych przedstawicieli państw członkowskich, obszarów metropolitalnych, zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

5.11 Celem grupy zadaniowej powinno być opracowanie długoterminowej wizji Europy metropolitalnej, w tym i metropolitalnych obszarów transgranicznych, jak to przewidziano również w inicjatywie wspólnego planowania dotyczącej miast europejskich w długookresowej perspektywie do 2050 r.

5.12 W oparciu o elementy rozwoju metropolitalnego wymienione w punkcie 4.2, platforma europejska może odegrać rolę katalizatora w celu:

- określenia wspólnego mianownika rozwoju metropolitalnego pomimo znacznego zróżnicowania obszarów metropolitalnych oraz w celu promowania sprawdzonych rozwiązań;
- stosowania strategii „Europa 2020”, jej holistycznego podejścia i nacisku na zaangażowanie jak największej liczby zainteresowanych podmiotów w realizację celów UE w dziedzinie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu w OM;

- omówienia znaczących wyzwań związanych z przywództwem i zarządzaniem, oraz rozwoju sytuacji;
- osiągnięcia korzyści z wymiany wiedzy między ośrodkami badawczymi i władzami publicznymi;
- dostarczenia racjonalnych odpowiedzi na długotrwałe cięcia finansowe, co i tak wymaga bardziej efektywnego wykorzystania dostępnych środków;
- opracowania trójkąta edukacja-badania naukowe-innowacje, który jest siłą napędową metropolizacji w całej Europie;
- omówienia i rozpoczęcia – w ramach koncepcji zrównoważonego rozwoju miast przyszłości – projektów pilotażowych dotyczących miast o dogodnych warunkach życia, z dogodnymi połączeniami, sprzyjających przedsiębiorczości oraz miast pionierskich;
- zmierzenia wpływu europejskiej agendy w dziedzinie zmiany klimatu na miasta (energia, transport, budynki) oraz sformułowanie odpowiedniego podejścia;
- wniesienia wkładu w usunięcie polaryzacji pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi;
- zapewnienia wartości dodanej dla intensyfikacji toczących się na szczeblu krajowym dyskusji na temat rozwoju metropolitalnego, a także tworzenia możliwości dla prężniejszych regionów;
- określenia znaczenia OM jako regionów funkcjonalnych w szerszym (światowym) kontekście.

5.13 Do tej pory strukturalna wymiana doświadczeń i wniosków odbywa się w ograniczonym zakresie. Unijna grupa zadaniowa mogłaby odegrać bardzo stymulującą rolę i być pomocna w rozpowszechnianiu sprawdzonych rozwiązań i doświadczeń praktycznych. Może ona być również użyteczna przy formułowaniu polityki europejskiej i pomóc skoncentrować zaangażowanie funduszy europejskich w lokalne projekty.

5.14 Istnieje wiele badań i analiz poświęconych rozwojowi obszarów miejskich w Europie. Struktury europejskie powinny włączyć się w zwalczanie rozdrobnienia i wzmocnić współpracę. Ośrodki badawcze reprezentujące specjalistyczną wiedzę oraz wyższe uczelnie powinny dążyć do połączenia swoich sił w skali Europy.

5.15 Przykładowy europejski projekt pilotażowy mógłby polegać na utworzeniu fikcyjnych „żywych laboratoriów” (społeczności doświadczalnych) dla poszczególnych tematów, takich jak klastry gospodarcze, trójkąt wiedzy, zrównoważony rozwój, partnerstwa publiczno-prywatne sprzyjające włączeniu społecznemu, mieszkalnictwo socjalne, przywództwo w rozwoju terytorialnym (na szczeblu niższym niż krajowy) itp. Za koordynację każdego z laboratoriów odpowiedzialny byłby jeden obszar metropolitalny z udziałem różnych podmiotów publicznych i prywatnych.

5.16 Możliwe byłyby również inicjatywy wynikające z zapotrzebowania, w ramach których OM prezentowałyby pewne wyzwania i problemy na szczeblu UE. Następnie w całej Europie należałoby poszukiwać metod i sposobów odpowiedniego rozwiązania tych problemów. Na późniejszym etapie można by przedstawić zalecenia polityczne oraz przegląd dobrych i złych rozwiązań.

5.17 Inne możliwe inicjatywy to: europejski system nauczania dla miast i obszarów metropolitalnych zapewniający wiarygodne dane na temat przyszłych przedsięwzięć, które już zostały zrealizowane gdzie indziej; doroczna konferencja na temat rozwoju metropolitalnego; i – najważniejsze – wnioski pomocne przy realizacji jednolitego rynku wynikające z doświadczeń na obszarach miejskich.

5.18 Zdaniem EKES-u rozwijanie nowych, interaktywnych metod oraz prawdziwego, skutecznego, wielopoziomowego sprawowania władzy, a także włączenia miast i OM w integrację europejską, otworzy całkowicie nowe ścieżki dla ukrytego potencjału i prawdopodobnie spowoduje powszechnienie bardziej otwartego podejścia.

## 6. Strategia „Europa 2020” jako solidna podstawa agendy miejskiej UE

6.1 Zdaniem EKES-u strategia „Europa 2020” zapewni użyteczne narzędzia do rozwoju potencjału i otwartego podejścia. Odpowiednie ukierunkowanie rozwoju obszarów metropolitalnych stworzy lepsze warunki społeczne i gospodarcze oraz zintensyfikuje kontakty tych obszarów w wymiarze krajowym i międzynarodowym.

6.2 EKES podziela pogląd komisarza Hahna, który na nieformalnym posiedzeniu ministerialnym w sprawie rozwoju miast w Toledo (w czerwcu 2010 r.) uznał miasta i OM za podmioty o kluczowym znaczeniu dla strategii „Europa 2020” i stwierdził, że „pod względem radzenia sobie z wyzwaniami szybko postępującej globalizacji i szybkich zmian strukturalnych miasta przodują w dostarczaniu innowacji i postępie gospodarczym”.

6.3 W swojej opinii z 2008 r. EKES zaleca przyjęcie agendy rozwoju obszarów metropolitalnych w oparciu o strategię lizbońską<sup>(10)</sup>. Zwłaszcza wszechstronny sposób programowania strategii „Europa 2020”, uzupełniającej strategię lizbońską o nowe elementy, dostarcza szczególnych możliwości dla OM, a także dla ulepszenia wielopoziomowego sprawowania rządów, które przez wiele lat stanowiło słaby punkt.

6.4 W przypadku OM komunikacja przebiega szybciej niż na szczeblu krajowym. Proces podejmowania decyzji i planowania jest zasadniczo łatwiejszy. Działania władz i innych zainteresowanych stron – partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza placówek edukacyjnych wszystkich szczebli, urbanistów, projektantów osiedli i inwestorów prywatnych – są zazwyczaj lepiej ukierunkowane. Pozytywne

przykłady pokazują, że determinacja, wspólna świadomość, a nawet duma w szczególnie sposób stymulują postępy w OM.

6.5 Przybywa ukierunkowanych planów działania, inspirowanych przykładami udanych przedsięwzięć. W większości przypadków inicjatywy te są realizowane pod wizjonerskim przywództwem burmistrzów miast, mających powszechnie podzielaną wizję rozwoju. Wśród przykładów można wymienić między innymi metropolię Bilbao, Kopenhagę-Malmö, Wiedeń czy Birmingham.

6.6 Agenda miejska byłaby dwójako korzystna: strategia „Europa 2020” może stanowić strukturę pomocną dla takiego programu, a obszary metropolitalne odnoszące sukces będą sprzyjać realizacji strategii „Europa 2020”<sup>(11)</sup>. Elementy konstytutywne są następujące.

6.6.1 Ze strategią „Europa 2020” wiąże się potrzeba skuteczniejszej koordynacji w ramach Komisji w ścisłej współpracy z Radą. Należy usprawnić kształtowanie polityki europejskiej i programów UE. EKES zaleca łączenie projektów prowadzonych w strukturach Komisji. Istotnym dodatkowym efektem będzie większa widoczność działań Komisji oraz (europejska) koordynacja.

6.6.2 Dobrze określone podejście ogólne musi pomóc skompensować cięcia finansowe, które w okresie obecnego pogorszenia koniunktury nieuchronnie dotknęły miast we wszystkich państwach członkowskich.

6.6.3 Jak dotąd zasada pomocniczości utrudniała realizację agendy rozwoju miast. Zdaniem EKES-u strategia „Europa 2020” zakłada ściślejszą koordynację między UE a państwami członkowskimi wraz z elastyczniejszym podejściem do pomocniczości oraz bardziej płynnym rozróżnieniem między kompetencjami unijnymi i krajowymi.

6.6.4 Chodzi przede wszystkim o to, aby owa elastyczność utorowała drogę do uwzględnienia w ramach UE roli władz regionalnych, miejskich i lokalnych jako odpowiedzialnych podmiotów. Wielopoziomowe sprawowanie rządów jest od lat przedmiotem szeroko zakrojonej debaty, która jednak nie przynosi wyraźnych efektów. Nadszedł czas przejścia od deklaracji do wielopoziomowego sprawowania rządów oraz wzmocnienia interaktywnych zobowiązań operacyjnych między podmiotami publicznymi i prywatnymi, a także społeczeństwem obywatelskim.

6.6.5 Program rozwoju miast „Europa 2020” wymagałby również intensywniejszego monitorowania przez Komisję kwestii bezpośrednio związanych z miastami i OM. Oznacza to, że miasta i OM, w tym zainteresowane podmioty i społeczeństwo obywatelskie należy uznać za strony współodpowiedzialne za wdrażanie strategii i programów UE.

<sup>(11)</sup> Interesujące komentarze na ten temat można znaleźć w przyjętym w czerwcu 2011 r. sprawozdaniu w sprawie europejskiej agendy miejskiej i jej przyszłości w polityce spójności, Parlament Europejski A7-0218/2011, sprawozdawca Oldřich Vlasák.

<sup>(10)</sup> Zob. przypis 5.

6.6.6 Podobnie w ramach strategii „Europa 2020” zachęca się do tworzenia ściślejszych związków pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. W tej dziedzinie wyróżnić można dwa ważne obszary:

- państwa członkowskie powinny uważniej zapoznać się ze stosowanymi przez inne państwa członkowskie praktykami i osiągnięciami;
- ściślejsze powiązania między państwami członkowskimi byłyby również korzystne dla regionów przygranicznych oraz ich potencjału jako OM; dwu- i trójstronne porozumienia rządów posłużyłyby najlepiej do pogłębienia współpracy transgranicznej.

Bruksela, 21 września 2011 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „LEADER jako narzędzie rozwoju lokalnego” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2011/C 376/03)

Sprawozdawca: **Roman HAKEN**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„LEADER jako narzędzie rozwoju lokalnego”

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 151 głosami – 15 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Metoda LEADER udowodniła swą aktualność i użyteczność w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Trzeba zatem rozważyć dalsze rozszerzenie metody LEADER jako sprawdzonego narzędzia rozwoju, przy zachowaniu jej podstawowych cech, takich jak bezpośredni udział społeczeństwa obywatelskiego w lokalnym partnerstwie za pośrednictwem jego przedstawicieli oraz nieustanny dialog z mieszkańcami danego obszaru na temat priorytetów dalszego rozwoju.

1.2 Jeżeli chodzi o programy operacyjne na okres po 2013 r., należy rozważyć znaczne wzmocnienie podejścia opartego na partnerstwie (zwłaszcza lokalnych i regionalnych partnerstwach międzysektorowych na obszarach wiejskich, ale także oddzielnie na obszarach miejskich) przy jednoczesnym dokonaniu niezbędnej standaryzacji procesów i partnerstw oraz z uwzględnieniem wysokich wymogów co do wartości dodanej, celowości i skuteczności realizowanych przez nie projektów. Partnerstwa powinny zawsze powstawać w ramach podejścia oddolnego.

1.3 Komitet zaleca stosowanie metody LEADER i oddolnych partnerstw jako jej rozszerzonej formy w odniesieniu do środków z innych funduszy UE przeznaczonych dla obszarów wiejskich oraz zdecydowanie zaleca zastosowanie tej metody, pod inną nazwą, także w miastach w odniesieniu do strategii rozwojowych i inwestycji. Partnerstwa mogą przyczyniać się do powiązania działań lokalnego samorządu, lokalnych przedsiębiorstw, organizacji non profit i obywateli, które są realizowane zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. Oznaczałoby to jednak konieczność wyjścia poza obecne myślenie „sektorowe” oznaczające oddzielenie od siebie EFRROW i funduszy strukturalnych, ograniczenia skłonności do ścisłego rozgraniczania poszczególnych funduszy oraz jednocześnie konieczność wydania dopasowanych do siebie przepisów pozwalających na wykorzystywanie różnych funduszy ze wspólnym systemem kontroli i wskaźników.

1.4 Na okres po 2013 r. Komitet proponuje:

a) nadrzędne podejście do rozwoju lokalnego dla regionów wiejskich, łączące w ramach jednego budżetu środki

finansowe różnych funduszy i obejmujące możliwość wykorzystywania Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego i Europejskiego Funduszu Społecznego, jak również innych funduszy, przy zastosowaniu procedury uproszczonej i bez wprowadzania dodatkowej biurokracji;

b) przedyskutowanie i przyjęcie jednolitej definicji obszarów wiejskich, wprowadzenie wymogu zintegrowanego podejścia do tworzenia lokalnej strategii rozwoju;

c) wykorzystanie metody LEADER jako odpowiedniego modelu tworzenia i działania partnerstw oddolnych;

d) stworzenie we wszystkich funduszach finansowego pola manewru dla przygotowywania i wdrażania zintegrowanej strategii rozwoju przy wykorzystaniu możliwości i umiejętności partnerstw lokalnych;

e) jasne i staranne określenie konfliktu interesów dla członków lokalnych grup działania, by dzięki temu uniknąć znacznej części krytycznych uwag co do wdrażania LEADER-a; w celu zwiększenia przejrzystości i poszerzenia kontroli publicznej oraz informacji przekazywanych obywatelom należy pogłębiać wiedzę na temat rzeczywistej definicji lokalnych grup działania oraz ich prac, a także konkretnych wyników osiąganych w różnych gminach itp. By to osiągnąć należy organizować konferencje, seminaria, publikacje, wystąpienia w lokalnych środkach przekazu (radio, telewizja, prasa itp.).

1.5 Kluczowym pojęciem raportu Barki<sup>(1)</sup> jest „model rozwoju ukierunkowany na konkretny obszar”, który powinien podkreślać zintegrowane podejście terytorialne, czy też regionalne, do rozwiązywania problemów. Strategia ukierunkowana na dany obszar ma na celu zwalczanie utrzymującego się niewystarczającego wykorzystania potencjału. Dlatego też jest

(1) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm).

ona w pełni zgodna z duchem i celem metody LEADER, tzn. z podejściem oddolnym opartym na specyfice problemów lokalnych i połączeniu sił podmiotów lokalnych, które razem lepiej wykorzystują potencjał tkwiący w ich regionie. W czasie dyskusji na ten temat często wspomina się, że w traktacie lizbońskim wprowadzono nowe pojęcie pomocniczości związane ze wzmocnieniem roli podmiotów lokalnych i regionalnych.

1.6 Komitet zaleca znaczne ograniczenie obciążeń administracyjnych i biurokratycznych, zwłaszcza w przypadku małych projektów (np. poprzez zmniejszenie liczby przedstawianych dokumentów i sprawozdań) oraz włączenie metody LEADER do procesu UPRASZCZANIA i dzięki temu umożliwienie większej elastyczności działania i wprowadzenia innowacji w regionach. W odniesieniu do projektów Komitet zaleca powszechne wprowadzenie systemu finansowania ze strony UE poprzez wypłatę zaliczek lub systemu bieżącego finansowania. Znacznie zwiększy to zdolność absorpcji funduszy w terenie i nie zagrozi płynności finansowej małych podmiotów, które są wnioskodawcami, końcowymi beneficjentami oraz następnie także realizatorami projektów. Jednocześnie Komitet zaleca, by rozważyć możliwość zastąpienia krajowego współfinansowania własnym wkładem niefinansowym (rzeczowym), np. pracą wolontariacką.

1.7 Jeśli chodzi o przejście do większych środków finansowych, wykorzystywanie środków z kilku funduszy i przeniesienie metody LEADER do miast, Komitet zaleca, by w ramach „procesu uczenia się” powrócić do czasów, gdy metoda ta była postrzegana jako doświadczalna, a przy tym jednak czerpać z dwudziestu lat niezaprzeczalnie dobrych doświadczeń zebranych od czasu, gdy metoda LEADER i inicjatywy wspólnotowe zaczęły być wdrażane na obszarach wiejskich. Komitet proponuje większą elastyczność w stosowaniu innowacyjnego podejścia. Rezultatem będzie szybszy rozwój regionów.

## 2. Wstęp

### 2.1 Narzędzie LEADER i jego powstanie – historia, wpływ

2.1.1 Metoda LEADER, zapoczątkowana w 1991 r. jako inicjatywa wspólnotowa, była kształtowana przez Komisję przez długi okres obejmujący kilka etapów. Najpierw był Leader I – „eksperyment”, potem Leader II – „laboratorium” i następnie od 2006 r. Leader+, czyli „dojrzałość”. W latach 2004–2006 metoda ta była eksperymentalnie włączana do programów w nowych państwach członkowskich. W bieżącym okresie programowania rozpoczętym w 2007 r. LEADER stanowi jedną z czterech osi w drugim filarze wspólnej polityki rolnej (WPR) jako jedno z głównych narzędzi tej polityki. Obecnie LEADER jest finansowany za pośrednictwem EFRROW jako element programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich i jest współfinansowany przez państwa członkowskie zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego między Komisję Europejską a państwa członkowskie. Od 1991 r. na różne inicjatywy wspólnotowe LEADER i obecną IV oś EFRROW przeznaczono łącznie 9,75 mld EUR. Aktualnie w UE funkcjonuje ponad 2 200 lokalnych grup działania. W ciągu ostatnich 20 lat finansowanie UE na rzecz LEADER pomogło utworzyć jedyną w swoim rodzaju sieć podmiotów wiejskich obejmującą wszystkie 27 państw UE.

2.1.2 W ten sposób powstała jedyna w swoim rodzaju, innowacyjna metoda partnerstwa i współpracy. Pozwala ona na finansowanie projektów w sposób przejrzysty nawet w najbardziej oddalonych obszarach UE 27, którym umożliwia dostęp do europejskich środków finansowych.

### 2.2 Obecna sytuacja w UE – lokalne grupy działania

2.2.1 LEADER jako instrument finansowania i metoda cieszy się popularnością na obszarach wiejskich i to nie tylko wśród członków lokalnych grup działania, ale zwłaszcza wśród samorządów gminnych i innych podmiotów działających na obszarze gmin wiejskich. Lokalne grupy działania istnieją we wszystkich 27 państwach UE, te w Bułgarii i Rumunii wkrótce rozpoczną działalność. LEADER odgrywa istotną rolę w strategii przedakcesyjnej wobec krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do członkostwa w UE.

2.2.2 W UE 27 wybrano dotąd 2 192 lokalne grupy działania, a całkowity budżet w ramach EFRROW na lata 2007–2013 wynosi ok. 5,5 mld EUR.

2.2.3 LEADER jest podstawą osi IV EFRROW na lata 2007–2013. Całkowite wydatki, łącznie ze współfinansowaniem przez państwo i sektor prywatny, wyniosły 13,9 mld EUR z budżetów publicznych i 5 mld EUR ze środków prywatnych.

2.2.4 W nowych państwach członkowskich UE LEADER jest wykorzystywany w większym stopniu niż w UE 15. W niektórych państwach lokalne grupy działania obejmują prawie całą powierzchnię państwa i są skutecznym narzędziem polityki dotyczącej obszarów wiejskich i małych miasteczek położonych na tych obszarach. Struktura ta dobrze uzupełnia lokalną administrację publiczną czy lokalny samorząd.

2.2.5 Lokalne grupy działania wytworzyły potencjał administracyjny, dzięki któremu można na szczeblu lokalnym w przejrzysty sposób dystrybuować środki finansowe UE.

2.2.6 W obecnych czasach kryzysu gospodarczego można za pośrednictwem tych lokalnych elastycznych organów pośredniczących skutecznie wspierać zwiększanie zatrudnienia na poziomie lokalnym.

### 2.3 Ocena LEADER+

2.3.1 Wdrażanie inicjatywy wspólnotowej LEADER+ zostało poddane ocenie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Trybunał Obrachunkowy przedstawił sześć podstawowych zaleceń dla Komisji Europejskiej i państw członkowskich oraz podsumował słabe elementy metody LEADER+. Komisja Europejska odpowiedziała na te zalecenia, a uwagi Trybunału Obrachunkowego zostały uwzględnione w odniesieniu do pozostałej części obecnego okresu programowania oraz w odniesieniu do kształtu metody LEADER w przyszłym okresie programowania.

2.3.2 W inicjatywie wspólnotowej LEADER + uczestniczyły 893 lokalne grupy działania z UE 15. Kolejne 250 lokalnych grup działania z sześciu nowych państw członkowskich rozpoczęło wdrażanie działań zgodnych z metodą LEADER w 2004 r. Ogółem na tę inicjatywę wspólnotową przeznaczono 2,1 mld EUR.

2.3.3 Metoda LEADER umożliwiła zawieranie na obszarach wiejskich partnerstw między sektorem publicznym a prywatnym. Dzięki metodzie LEADER wyraźnie zwiększyła się zdolność absorpcji funduszy UE.

2.3.4 W bieżącym okresie LEADER+ zainicjował dalszy rozwój lokalnych grup działania do obecnej liczby ponad 2 200 grup.

2.3.5 Pomimo krytyki ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego stosowanie metody LEADER sprawdza się w praktyce i w pełni uwzględnia politykę Unii Europejskiej, ponieważ metoda ta jest efektywna, prowadzi do pozytywnych zmian, jest ukierunkowana na cel, ma szerokie zastosowanie i jest przejrzysta. Dlatego też metoda ta zajmuje ugruntowane miejsce w europejskiej polityce rozwoju obszarów wiejskich i programach rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich oraz zasługuje na większe wsparcie nie tylko w ramach wspólnej polityki rolnej. Metoda LEADER pomaga przy tworzeniu lokalnych partnerstw międzysektorowych, działa jako lokalny instrument finansowania zgodnie z zasadą pomocniczości, i wspiera projekty, które oznaczają rozwój odpowiadający życzeniom lokalnej ludności i podnoszą standard życia na obszarach wiejskich.

2.3.6 Niniejsza opinia powinna zwiększyć zainteresowanie metodą LEADER i ułatwić wykorzystywanie struktury lokalnych grup działania, także w innych instrumentach finansowania, niezwiązanych z rozwojem obszarów wiejskich. Powinna również pomóc w lepszym uzasadnieniu potrzeby utrzymania przynajmniej poziomu środków przeznaczonych na metodę LEADER w ogólnym budżecie WPR, a tym samym zachowania znaczącej roli tej metody w ramach wspólnej polityki rolnej.

2.3.7 Samą metodę LEADER można wykorzystać także w programach innych funduszy UE. Na obszarach wiejskich metoda ta przyczyniła się również do zwiększenia spójności społeczności wiejskich.

### 3. Zalecenia dotyczące obszarów wiejskich

3.1 Metoda LEADER kryje w sobie potencjał przyspieszenia rozwoju aglomeracji wiejskich i sprawdziła się na tyle, że o ile to możliwe, powinna zostać rozszerzona na całość obszarów wiejskich UE. Komitet zaleca, by metoda LEADER została utrzymana we wspólnej polityce rolnej oraz by za jej pośrednictwem można było wykorzystywać także środki z polityki spójności i z zakresu ochrony środowiska. Umożliwiłoby to przyjęcie kompleksowego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich i podjęcie skuteczniejszych działań w zakresie zintegrowanego rozwoju zrównoważonego tych obszarów. Pozwoliłoby to również poprawić relacje i interakcje między obszarami miejskimi i wiejskimi<sup>(2)</sup>. Metoda LEADER w ramach EFRROW jest

odpowiednim łącznikiem między obszarami wiejskimi a miejskimi. Jeśli chodzi o obszary miejskie, to należy zmienić zasady rządzące tą metodą i oddzielić je od LEADER, np. ustanawiając program LEADEV – powiązanie działań na rzecz rozwoju gospodarki miejskiej.

3.2 Komitet proponuje, by z zastosowaniem metody LEADER wykorzystywano więcej środków finansowych pochodzących nie tylko z przyszłych programów rozwoju obszarów wiejskich. Metoda jest także wykorzystywana w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego. Komitet proponuje wprowadzenie we wszystkich pozostałych programach operacyjnych, których cele realizowane są na obszarach wiejskich i które mogą tam mieć beneficjentów (małe gminy, szkoły wiejskie, mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, podmioty zajmujące się rolnictwem, organizacje non profit itp.), możliwości uczestniczenia w danym programie zgodnie z metodą LEADER stosowaną w ramach EFRROW; powinno się na to przeznaczyć od 5 do 25% środków. Zagwarantuje to realizację szeregu zintegrowanych i innowacyjnych projektów w ramach skoordynowanych wysiłków przez społeczność na obszarze wiejskim.

3.3 Komitet proponuje, by postrzegać metodę LEADER jako innowacyjne podejście oddolne, które powinno być w jak najmniejszym stopniu ograniczane poprzez biurokrację i zakres tematyczny. Ludzie żyjący w danym miejscu najlepiej wiedzą, czego im najbardziej potrzeba – na tym polega podstawowa zasada pomocniczości. Komitet proponuje wykorzystanie zasady kontroli publicznej prowadzonej w partnerstwie na podstawie inicjatywy miejscowej ludności.

3.4 Istotna wartość dodana lokalnych grup działania i partnerstwa polega na uaktywnieniu ludności danego obszaru i ułatwieniu wzajemnych kontaktów. Wartość ta nie jest w wystarczającym stopniu dostrzegana przy ocenie wdrażania inicjatywy wspólnotowej LEADER+, dlatego też Komitet proponuje położenie większego nacisku na znaczenie aktywizacji członków lokalnych grup działania na danym obszarze. Wypracuje się w ten sposób otwarte podejście do formułowania strategii rozwoju lokalnego, koordynację na poziomie lokalnym oraz włączenie wszystkich zainteresowanych w zrównoważony i zróżnicowany rozwój przynoszący wyższą jakość życia. Komitet zaleca ponadto, by dobrowolne partnerskie związki gmin mogły być członkami lokalnych grup działania i przedkładać projekty. Jednocześnie jednak jest jasne, że LEADER nie może zastąpić niedostatecznych wpływów do budżetów publicznych, a tym samym także finansowania usług świadczonych w interesie ogólnym na poziomie lokalnym w poszczególnych państwach członkowskich UE.

3.5 Przy stosowaniu metody LEADER bardzo ważna jest międzyterytorialna i transnarodowa współpraca między lokalnymi grupami działania. W ubiegłym dwudziestolecu nie w pełni doceniano bardzo pozytywny wpływ metody LEADER wykorzystywanej we współpracy międzyregionalnej (między większą liczbą lokalnych grup działania) i międzynarodowej oraz w międzyregionalnym i międzynarodowym partnerstwie. W UE, w państwach o bardzo zróżnicowanym poziomie i diametralnie różniących się (także wewnątrz jednego państwa) obszarach wiejskich jest to działanie bardzo potrzebne i niezbędne dla obszarów wiejskich, będące w stanie wyraźnie wpłynąć na rozwój wsi.

(2) Zob.: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf) (s. 10).

#### 4. Zalecenia dotyczące obszarów miejskich

4.1 Jeżeli możliwe jest wykorzystywanie metod partnerskich we wszystkich funduszach UE, można wykorzystać zasadę rządzącą metodą LEADER stosowaną na obszarach wiejskich także jako osobną zasadę w aglomeracjach miejskich i dzielnicach miast w celu tworzenia „lokalnych partnerstw” – początkowo na przykład na okres przejściowy, który zostanie poddany ocenie. Komitet zaleca, by znaleźć dla tego partnerskiego podejścia odpowiednią nazwę jako programu rozwoju obszarów miejskich i włączyć tę opcję do wszystkich funduszy na rzecz rozwoju zarządzanych przez różne DG. Integracja zasobów zwiększy możliwości ich wykorzystania.

4.2 Komitet zaleca wykorzystywanie zasady rządzącej metodą LEADER, w sposób oddzielny i odmienny od metody LEADER, także na obszarach podmiejskich; na tych obszarach miasta i małe miasteczka przyczyniałyby się do stosowania tej metody, tak by stopniowo zmniejszać różnice w rozwoju między obszarami wiejskimi i miejskimi.

4.3 Komitet zaleca powiązanie i integrację działań w ramach wcześniejszej inicjatywy wspólnotowej URBAN, programu LIFE

i innych programów poprzez wykorzystanie zasad rządzących metodą LEADER, aby w ten sposób zwiększyć łączną wartość dodaną.

4.4 Jeśli chodzi o przygotowywanie i realizację projektów, w największym stopniu właściwe wydaje się, by lokalny samorząd albo bezpośrednio uczestniczył w partnerstwach w aglomeracjach miejskich, albo by konsultowano z nim poszczególne działania. Zapobiegłoby to powstaniu sytuacji, w której poszczególne projekty służyłyby realizacji sprzecznych celów, i pozwoliłoby osiągnąć synergii między projektami realizowanymi przez samorząd i lokalne partnerstwa oraz być może także wsparcie dla projektów partnerskich. Najlepszą metodą prowadzącą do powstania synergii jest tworzenie zintegrowanych planów rozwoju konkretnych miast, obszarów miejskich i aglomeracji miejskich.

4.5 Metodę LEADER można by stosować na obszarach miejskich w oparciu o tworzenie partnerstw dla danego subregionalnego obszaru miejskiego w oparciu o pewne ustalone kryteria, podobnie jak ma to miejsce obecnie na obszarach wiejskich.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości młodych rolników w Europie (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 376/04)

Sprawozdawca: **Pedro NARRO**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*przyszłości młodych rolników w Europie*

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 czerwca 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 22 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 136 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dane statystyczne wyraźnie wskazują na ogólny spadek liczby młodych rolników i proces porzucania działalności rolniczej. W obliczu tego zjawiska, którego nie da się powstrzymać i które stoi w oczywistej sprzeczności z potrzebą stawienia czoła wyzwaniom związanym z żywnością, EKES pragnie, by polityka na rzecz młodych rolników stała się faktycznym priorytetem instytucji europejskich i krajowych.

1.2 Komitet uważa, że życie na wsi stwarza nowe szanse, z których może skorzystać młodzież zamieszkująca obszary wiejskie. Praca na roli jest coraz bardziej złożona, wykorzystuje się w niej coraz więcej technologii i wymaga ona lepszego wykształcenia. W tym kontekście przewagę mają ludzie młodzi, postrzegający rolnictwo jako przedsiębiorczość oraz działalność nowoczesną i dostosowaną do nowych technologii. Najmłodszy rolnicy – pod warunkiem udostępnienia im instrumentów i odpowiednich ram legislacyjnych – są najlepiej przygotowani do stawienia czoła wyzwaniu w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i produkowania żywności wysokiej jakości przy jednoczesnym racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych.

1.3 Głównymi problemami, z którymi borykają się młodzi rolnicy, są trudny dostęp do ziemi i do kredytów. W związku z tym należałoby pilnie wesprzeć nowe systemy dostępu do ziemi i zagwarantować dostęp do kredytów poprzez system europejskich gwarancji.

1.4 EKES proponuje utworzenie obserwatorium europejskiego, które analizowałoby i oceniało problemy związane z rozpoczęciem działalności i przekazywaniem gospodarstwa, jak też wszystkie inne kwestie związane z wymianą pokoleń w rolnictwie.

1.5 Wsparcie dla młodych rolników nie może ograniczać się do dziedziny rozwoju obszarów wiejskich. W obecnym kontek-

ście odnowy WPR, w ramach pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej należy przewidzieć nowy rodzaj specjalnej pomocy dla ludzi młodych. W ramach drugiego filaru WPR pomoc na rozpoczęcie działalności musi mieć charakter obowiązkowego środka w całej Unii Europejskiej.

1.6 Przed Europą wciąż stoi zadanie ułatwienia przekazywania gospodarstw rolnych ludziom młodym. Zdaniem EKES-u do powodzenia tego rodzaju polityki znacznie przyczyniłoby się ulepszenie emerytur tak, aby rolnicy mogli z godnością zakończyć działalność zawodową.

1.7 Podstawą rozwoju filozofii przedsiębiorczości jest ułatwienie młodym rolnikom dostępu do wykształcenia i nowych technologii. Nie wystarczy do tego rzadko aktualizowane wykształcenie teoretyczne – ludzie młodzi zasługują na stałe i profesjonalne doradztwo dostosowane do rzeczywistych potrzeb ich działalności. EKES proponuje utworzenie nowego programu wymiany młodych rolników „Erasmus farmer” i dostosowanie programu Leonardo oraz wzywa – w obliczu starzenia się tego sektora – do utworzenia nowych możliwości uczestnictwa młodych osób w spółdzielniach i organizacjach rolniczych. Należałoby także promować specjalne programy edukacyjne i szkoleniowe skierowane do dzieci z obszarów wiejskich, w tym np. obozy letnie i różnego rodzaju zajęcia.

1.8 Unia Europejska jest w dużym stopniu odpowiedzialna za młodych rolników. Niezbędne jest jednak, by państwa członkowskie – w ramach swoich kompetencji – przyznawały ulgi podatkowe, eliminowały przeszkody biurokratyczne, inwestowały w infrastrukturę i usługi publiczne na obszarach wiejskich, wspierały krótkie łańcuchy dostaw i dywersyfikację, czyli przyczyniały się do uczynienia z obszarów wiejskich atrakcyjnych miejsc pracy i zamieszkania.

## 2. Młodzi rolnicy w Europie

2.1 Od ostatniej opinii EKES-u w sprawie młodych rolników<sup>(1)</sup> upłynęło 10 lat. Wyrażone w tej opinii obawy niestety potwierdziły się – nie tylko nadal spada liczba młodych rolników, lecz sytuacja tych, którzy z trudem utrzymują się w sektorze, jest po upływie dziesięciu lat jeszcze trudniejsza.

2.2 W Europie na 9 rolników w wieku ponad 55 lat przypada jeden rolnik w wieku poniżej 35 lat. W niektórych państwach członkowskich, takich jak Portugalia, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania czy Bułgaria proporcje te są bardzo niskie (na 20 rolników w wieku ponad 55 lat przypada jeden młody rolnik). Inna sytuacja panuje w takich krajach jak Polska, Austria czy Niemcy – jeden młody rolnik przypada w nich na trzech w wieku ponad 55 lat. Różnice te wynikają przede wszystkim z korzystnych ram prawnych w niektórych krajach, dzięki którym udało się wesprzeć wymianę pokoleń na wsi poprzez zachęty na rzecz przekazywania gospodarstw.

2.3 Analiza struktur rolniczych pokazuje systematyczne – choć z różną intensywnością – zmniejszanie się liczby rolników i znacznie wyraźniejszy niż w innych sektorach gospodarki proces starzenia się. Od 2000 r. można zaobserwować spadek liczby rolników o 9 % i zmniejszenie liczby młodych rolników o 45 %.

2.4 Zwiększanie produktywności na dłuższą metę nie zrekompensuje spadku liczby osób czynnych zawodowo w sektorze. W kontekście znacznych wahań cen surowców szczególnego znaczenia nabierają takie strategiczne kwestie jak bezpieczeństwo i suwerenność żywnościowa<sup>(2)</sup>, kilkakrotnie poruszane w opiniach EKES-u. Ochrona środowiska naturalnego i innych dóbr publicznych to kwestie leżące w interesie ogółu, których nie da się zaimportować. Dlatego rola odgrywana przez rolników to znacznie więcej niż zwykła działalność gospodarcza. Strategia „Europa 2020” opierająca się na ekologicznym, inteligentnym i zrównoważonym wzroście byłaby bez rolników po prostu utopią.

2.5 Choć nikt nie wątpi w strategiczny charakter rolnictwa, proces porzucania działalności rolniczej wydaje się nie mieć końca. Dlatego w ramach reformy WPR należy pilnie zastanowić się nad przyszłym kierunkiem rozwoju rolnictwa, by zwiększyć atrakcyjność i opłacalność tego sektora. Szczególnie trudna sytuacja panuje w sektorze hodowli zwierząt. Jeżeli nie zapewnimy młodym ludziom korzystnych warunków prowadzenia działalności, na nic zdadzą się wszystkie specjalne środki i inne dobre intencje z zakresu rozpoczęcia działalności, kształcenia, przekazywania gospodarstwa, systemu podatkowego, itp.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 36 z 8.2.2002, s. 29–35, „Nowa gospodarka, społeczeństwo informacyjne a rozwój obszarów wiejskich – perspektywy dla młodych rolników”.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 20–23, „Bezpieczeństwo dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym w UE”.

## 3. Wyzwania stojące przed młodymi rolnikami w Europie

3.1 We wspólnotowym sektorze rolniczym zachodzą zmiany postrzegane przez wielu jako przejście na nowy model rolnictwa. Do młodych rolników będzie należało stawienie czoła nowym wyzwaniom i nastawienie działalności rolniczej na obrane cele. Brak stabilnej i długoterminowej polityki stworzył atmosferę braku bezpieczeństwa i niestabilności w sektorze, która wpłynęła na planowanie gospodarcze rolników.

3.2 Sytuacja rolników jest paradoksalna: mimo że podejmują większe niż kiedyś ryzyko, więcej inwestują, opłacają wyższe koszty produkcji i są lepiej wykształceni, ceny płacone za wytworzone przez nich produkty są niższe niż kiedykolwiek. W trakcie dyskusji na temat instrumentów i specjalnej polityki dla młodych rolników nie można zapominać o fakcie, że jeżeli nie uda się zagwarantować rolnikom minimalnej opłacalności i sprawiedliwych cen za ich produkty, to działalność rolnicza w Europie spadnie. Aby rolnicy mogli się utrzymać ze swojej działalności, EKES zaleca uregulowanie rynków rolnych w oparciu o zasadę przejrzystości rynków produktów rolnych, zorganizowanie wymiany produktów spożywczych w sposób umożliwiający zachowanie niezależności żywnościowej, a także stworzenie wielkich regionów rolniczych zajmujących się produkcją i wymianą. Ponieważ przepisy Światowej Organizacji Handlu nie są dostosowane do potrzeb rolnictwa, należy zastanowić się nad powołaniem wyspecjalizowanych organów, zgodnie z zaleceniami zwłaszcza Momagri (Ruchu na rzecz Światowej Organizacji Rolnictwa).

3.3 Brak równowagi w łańcuchu dostaw żywności bardzo zniechęca ludzi młodych do rolnictwa. Łańcuch ten charakteryzuje się dużymi różnicami między stawkami wypłacanymi rolnikom a uiszczaną przez konsumentów ceną końcową, a także brakiem przejrzystości i nadużyciami<sup>(3)</sup>.

3.4 UE powzięła ambitne zamierzenie liberalizacji handlu z krajami basenu Morza Śródziemnego, Mercosuru, Kanadą itp. Młodzi rolnicy zastanawiają się, w jaki sposób pogodzić produkcję o wysokich standardach w zakresie jakości, ekologii i kwestii społecznych z importem tanich produktów, którym daleko do wspólnotowych norm produkcji. Prowadzi to do koncentracji produkcji w bardziej konkurencyjnych obszarach i powoduje pozostawienie odłogiem znacznej części obszaru wiejskiego<sup>(4)</sup>.

3.5 Reforma WPR jest kolejną szansą na ukierunkowanie wsparcia na potrzeby młodych rolników i skoncentrowanie go na wytwarzaniu produktów rolnych. Wspieranie młodych nie wiąże się z marginalizacją starszych rolników – celem jest poszukiwanie spójnych ram pomocy, które umożliwiłyby opłacalność działalności rolniczej.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 145–149, „Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie”.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 1–9, „Handel i bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność”.

3.6 Głównym elementem pomocy dla młodych rolników w ramach prawodawstwa wspólnotowego była zazwyczaj polityka wspierania rozpoczęcia działalności. Nadszedł czas na opracowanie nowych środków, które wspierałyby działalność młodych rolników poprzez pierwszy i drugi filar WPR. Podstawą nowego modelu musi być hierarchizacja przyznawania pomocy.

3.7 Władze publiczne muszą zdecydowanie zaangażować się w podnoszenie wartości i propagowanie pracy na roli. Mimo ogromnej ilości europejskich przepisów w kwestii etykietowania, jakości i promocji, nadal bardzo zauważalna jest niewiedza na temat procesu produkcji zdrowych produktów wysokiej jakości i brak zainteresowania tym tematem<sup>(5)</sup>. Europejscy konsumenci przeznaczają na żywność zaledwie 14 % domowego budżetu. EKES uważa za niezmiernie ważną pracę krajowych i europejskich zawodowych organizacji rolniczych, które w sposób pedagogiczny upowszechniają i propagują pracę rolnika oraz strategiczną rolę sektora spożywczego.

3.8 Należy w sposób spójny przekazywać konsumentom wspólnotowe motto „z pola na stół”, czyli tzw. identyfikowalność. Strategia dotycząca jakości produktów jest bardzo ważna dla konkurencyjności przedsiębiorstw i dla zdrowia konsumentów. Dlatego aby zwalczać nieuczciwe praktyki handlowe i zniechęcać do ich stosowania, strategię tę należy skutecznie rozszerzyć na produkty przywożone do UE z krajów trzecich.

3.9 Choć budżet to nieodzowny element wszystkich strategii, zdaniem EKES-u wiele ważnych dla opłacalności sektora rolniczego środków nie wymaga dodatkowych funduszy, lecz politycznej woli zmiany i postawienia na spójną, długoterminową strategię korzystną dla obszarów wiejskich<sup>(6)</sup>.

#### 4. Obszary działania

##### *Rozwój obszarów wiejskich – rozpoczęcie działalności*

4.1 Europejska debata na temat przyszłości młodych rolników i hodowców koncentruje się tradycyjnie wokół analizy polityki wspierającej rozpoczęcie działalności. Statystyki, mimo że są ograniczone i fragmentaryczne, jasno pokazują, jak bardzo priorytety i intensywność wsparcia młodych różnią się w całej Europie. Podczas gdy takie kraje jak Francja przeznaczają ok. 10 % budżetu w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na wspieranie rozpoczynania działalności przez ludzi młodych, w innych krajach, jak Holandia, Malta, Irlandia, Słowacja itp., z różnych powodów nie istnieją środki sprzyjające rozpoczynaniu działalności. W całej UE w okresie finansowania 2007–2013 na ludzi młodych przeznaczone zostanie 3 % funduszy rozwoju obszarów wiejskich. Średni wiek ludzi młodych rozpoczynających działalność wynosi 28 lat. EKES jest zdania, że zważywszy na strategiczne znaczenie rozpoczynania działalności w rolnictwie dla całej UE, należałoby przyjąć ten środek działania jako obowiązkowy w planach rozwoju obszarów wiejskich oraz ustalić minimalny obligatoryjny odsetek wsparcia.

4.2 EKES uważa, że wspólnotowy system w zakresie podejmowania działalności powinien być elastyczny, aby zachęcać do

wchodzenia do sektora, zwłaszcza jeśli chodzi o terminy. Złożoność systemu i cechująca go ogromna biurokracja stanowią czynnik hamujący. W niektórych przypadkach państwa członkowskie powinny przewidzieć rozmaite plany wspierania podejmowania działalności, które miałyby różne okresy trwania, a zatem także zróżnicowane wsparcie finansowe. W wielu państwach fakt, że trzeba się zaangażować w rozpoczęcie działalności przez okres nie krótszy niż 5 lat, utrudnia młodym podjęcie decyzji o włączeniu się do sektora. Wsparcie na rozpoczęcie działalności powinno być organizowane na kilku poziomach; należałoby w istocie zróżnicować wsparcie dla młodych rolników w zależności od tego, czy prowadzenie gospodarstwa to ich główna działalność czy też praca wykonywana w niepełnym wymiarze godzin. Podobnie, nowe ramy prawne UE powinny uwzględnić nie tylko młodych, którzy będą wchodzić do sektora począwszy od roku 2014, lecz również tych, którzy zrobią to przed tą datą.

##### *Rola ludzi młodych w pierwszym filarze WPR*

4.3 W związku z trwającą reformą WPR należy zwrócić szczególną uwagę na sytuację młodych rolników w ramach nowego modelu wsparcia bezpośredniego. Komisja, w związku z nową orientacją w dziedzinie płatności bezpośrednich, powinna opowiedzieć się za priorytetowym wsparciem ludzi młodych. Wsparcie to można by zorganizować jako dodatkowy odsetek pomocy dla określonych rolników traktowanych priorytetowo, wśród których znajdowałiby się ludzie młodzi. Inna opcja mogłaby polegać na przewidzeniu specjalnych płatności dla ludzi młodych. Środki takie nie byłyby przyznawane na podstawie powierzchni gospodarstwa, lecz takich czynników jak zatrudnienie, rodzaj działalności i zrealizowane inwestycje. EKES popiera toczący się proces refleksji wokół pojęcia czynnego rolnika jako adresata pomocy i zwraca uwagę na konieczność rozważenia pojęcia spółdzielni prowadzącej działalność.

##### *Młodzi rolnicy a drugi filar WPR*

4.4 Podobnie jak pierwszy filar WPR, również drugi filar powinien przyczyniać się w znacznym stopniu do wspierania młodych rolników i do dostarczania im motywacji do prowadzenia działalności.

4.4.1 Działania prowadzone w ramach drugiego filaru WPR mogą i powinny tworzyć wstępne warunki po temu, by młodzi rolnicy uzyskali dostęp do środków, co pozwoli uwzględnić wszystkich wnioskodawców w wypadku braku zasobów budżetowych.

4.4.2 W ramach drugiego filaru należy stworzyć niezbędne struktury wsparcia dla młodych rolników, w tym usługi w zakresie doradztwa i wsparcia dla gospodarstw hodowlanych. Ze względu na to, że hodowla wymaga codziennej opieki i pracy hodowców, państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie środki polityczne i utworzyć organizacje gwarantujące zastępstwo dla rolników na czas choroby lub wakacji. Istnienie usług wsparcia dla gospodarstw stanowi dla młodych ludzi istotny czynnik przy decyzji co do przejścia lub nie gospodarstwa rodzinnego. Obecnie młodzi nie są już gotowi podjąć się prowadzenia gospodarstwa rolnego, mając świadomość, że przez całe życie trzeba będzie pracować 365 dni w roku, bez urlopu. Ponieważ w wielu państwach członkowskich nie istnieją takie usługi wspierające, należy przewidzieć obowiązkowe środki w ramach drugiego filaru WPR, które

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 18, z 19.1.2011, s. 5–10, „Wspólnotowy model rolnictwa: jakość produkcji i informowanie konsumentów jako czynniki konkurencyjności”.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63–70, „WPR do 2020 r.: spore wyzwania przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”.

umożliwią zawieranie umów o świadczeniu takich usług na rzecz rolników-hodowców w wypadku choroby (a także w okresie urlopu macierzyńskiego przed urodzeniem dziecka i po porodzie), a także w dniach wolnych i na czas urlopu wypoczynkowego.

#### *Szkolenia: nowe technologie*

4.5 Szkolenie przyszłych rolników to jeden z zasadniczych warunków sukcesu działalności rolniczej. Niemniej jednak, o ile w niektórych krajach istnieją odpowiednie szkolenia, w innych stwierdza się ogromny rozdzźwięk między szkoleniami oferowanymi przez administrację a realnymi potrzebami rolników. Należy włączyć organizacje rolników w proces szkolenia rolników. Chodzi o to, by zapewnić młodzieży szkolenia wysokiej jakości, prowadzone przez wysoko wykwalifikowanych nauczycieli i obejmujące treści dostosowane do potrzeb młodych rolników. Niekiedy kursy szkoleniowe zamieniają się w formalności biurokratyczne służące uzyskaniu dostępu do pomocy finansowej, a ich promowanie jest niewystarczające. Wynikający stąd brak motywacji stanowi problem, zwłaszcza gdy istnieją warunki konieczne do tego, by ze szkoleń uczynić niezwykle użyteczne narzędzie w rękach młodych rolników. Praktyczna przydatność szkoleń jest rzeczą niezbędną: w ramach modelu duńskiego skutecznie połączono szkolenie teoretyczne z praktyką w gospodarstwach. Potrzeba 3 lat i 8 miesięcy, by uzyskać „zieloną kartę”.

4.6 UE powinna wesprzeć europejskie programy szkoleń ukierunkowane na rolników lub gospodarstwa gotowe przyjąć co najmniej na rok ludzi młodych, którzy w ostatnich dwóch latach zdobyli wykształcenie rolnicze. Beneficjent pomocy winien zobowiązać się do opracowania planu szkolenia dla młodej osoby, która mogłaby ostatecznie przejąć gospodarstwo, a już w okresie szkolenia mogłaby wzbogacać działalność gospodarstwa swoją wiedzą i świeżym, bardziej innowacyjnym spojrzeniem. W sumie chodziłoby o wsparcie i zaspokojenie potrzeb, często komplementarnych między młodymi i starszymi. Byłoby również wskazane, aby w ramach określonych programów wspólnotowych, takich jak Leonardo, siódmy program ramowy w zakresie badań, program „Mobilna młodzież” itp., stworzono konkretne linie budżetowe wspierające młodych rolników. Zdaniem EKES-u program Erasmus, skoncentrowany na studentach i młodych przedsiębiorcach, powinien zostać dostosowany w taki sposób, aby młodzi rolnicy mogli w nim uczestniczyć i uzupełniać swoje wykształcenie w innych gospodarstwach rolnych i gospodarstwach zajmujących się chowem i hodowlą zwierząt.

4.7 Rolnictwo ekologiczne stanowi interesującą nową formę włączania się do sektora, jednak nie jest to jedyna alternatywa. Na poziomie europejskim należałoby wesprzeć także integrowaną produkcję i uprawę konserwującą. Szkolenia powinny być zorientowane na nowe systemy produkcji, które poprawiają wydajność i zrównoważoną gospodarkę zasobami naturalnymi. Również biotechnologia mogłaby przynieść Europie nowe możliwości dla młodych rolników<sup>(7)</sup>.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 44–52, „Unia Europejska wobec światowych wyzwań w zakresie wyżywienia”.

#### *W jedności siła*

4.8 Czynny udział ludzi młodych w organizacjach rolniczych i spółdzielniach jest rzeczą konieczną, by wzbogacić te struktury o nowe pomysły, innowacje i większego ducha przedsiębiorczości. Wobec koncentracji popytu przez kilka wielkich sieci dystrybucji jest sprawą pilną, by nadać nowy impuls spółdzielniom w celu poprawy sprzedaży. W tym celu EKES proponuje utworzenie zarządzanych przez rolników organizacji skupu, aby przywrócić równowagę wobec potężnych central zakupu wielkich detalistów. W związku z tym należałoby wspierać obecność ludzi młodych w zarządach spółdzielni i włączać ich w proces podejmowania decyzji, wykorzystując ich wykształcenie i zmysł przedsiębiorczości. Główna spółdzielnia rolnicza we Francji, Terrena, posiada różne komitety młodzieżowe, które wprowadzają młodzież w złożony świat spółdzielczości rolniczej i szkolą ją w tych warunkach.

#### *Inne europejskie strategie polityczne*

4.9 UE powinna wykorzystać fundusze różnych wspólnotowych strategii politycznych, aby po pierwsze, stworzyć atrakcyjne warunki życia w omawianej dziedzinie, a po drugie, ułatwić konsolidację działalności gospodarczej, która, jak rolnictwo, stanowi rdzeń struktury społeczno-gospodarczej w obszarach wiejskich. Tak więc w programach wspólnotowych w zakresie środowiska naturalnego, badań i przedsiębiorczości należałoby stworzyć konkretne linie budżetowe wspierające ludzi młodych w ogólności, a młodych rolników w szczególności. Należy powrócić do niektórych pozytywnych doświadczeń UE: dobrym przykładem jest program wymiany PEJA, który umożliwiał młodym rolnikom z całej Europy spędzenie cennego okresu szkolenia w innych gospodarstwach UE, czy program edukacyjny Tellus (owoc współpracy CEJA z Komisją Europejską) mający na celu zapoznanie uczniów z nieznaną rzeczywistością pracy rolnika. Ważnym celem UE powinna być wymiana pokoleń w rolnictwie. W tym względzie powołanie europejskiego centrum monitorowania, które analizowałoby sytuację młodych rolników i ich potrzeby, mogłoby stanowić dobrą podstawę, na której oparłyby się nowe inicjatywy ustawodawcze. Nie chodzi przy tym o tworzenie kolejnych biurokratycznych organów, lecz o instrumenty o jasnych i konkretnych zadaniach, analizujące i przekazujące odpowiednie informacje oraz statystyki na temat zmiany pokoleniowej w skali europejskiej.

#### *Inicjatywy krajowe*

4.10 Europejskim strategiom politycznym dotyczącym młodych rolników powinny towarzyszyć konkretne inicjatywy podejmowane na poziomie krajowym. Główne obawy młodych rolników dotyczą dziedziczenia, dostępu do własności oraz traktowania pod względem podatkowym. Istnieje pilna potrzeba promowania skutecznych środków, które stanowiłyby zachętę do podejmowania działalności rolniczej. Niemniej jednak w różnych krajach UE można ogólnie stwierdzić istnienie złożonej biurokracji, która warunkuje powodzenie wielu środków działania.



4.11 Państwa członkowskie powinny skupić wysiłki na opracowaniu mechanizmów ułatwiających młodym rolnikom dostęp do ziemi, zapewniając tym samym bezpieczeństwo znacznych inwestycji, które są konieczne i stanowią jedną z poważniejszych przeszkód w podejmowaniu działalności rolniczej. Niektóre inicjatywy krajowe wskazują na określone możliwości działania: we Francji spółce SAFER powierzono zadanie ograniczania koncentracji gruntów i wspierania dostępu ludzi młodych do ziemi.

Bruksela, 22 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

**Punkt 3.2**

Zmienić

*Sytuacja rolników jest paradoksalna: mimo że podejmują większe niż kiedyś ryzyko, więcej inwestują, opłacają wyższe koszty produkcji i są lepiej wykształceni, ceny płacone za wytworzone przez nich produkty są niższe niż kiedykolwiek. W trakcie dyskusji na temat instrumentów i specjalnej polityki dla młodych rolników nie można zapominać o fakcie, że jeżeli rolnicy nie będą mieli perspektyw na nie uda się zagwarantować rolnikom osiągnięcie minimalnej opłacalności i sprawiedliwych takich cen za ich produkty, które będą proporcjonalne do kosztów produkcji, to działalność rolnicza w Europie spadnie. Aby rolnicy mogli się utrzymać ze swojej działalności, EKES zaleca uregulowanie rynków rolnych w oparciu o zasadę przejrzystości rynków produktów rolnych, zorganizowanie wymiany produktów spożywczych w sposób umożliwiający zachowanie niezależności żywnościowej, a także stworzenie wielkich regionów rolniczych zajmujących się produkcją i wymianą. Ponieważ przepisy Światowej Organizacji Handlu nie są dostosowane do potrzeb rolnictwa, należy zastanowić się nad powołaniem wyspecjalizowanych organów, zgodnie z zaleceniami zwłaszcza Momagri (Ruchu na rzecz Światowej Organizacji Rolnictwa).*

**Wynik głosowania**

Za	36
Przeciw	66
Wstrzymało się	27

**Punkt 4.7**

Zmienić

*Czynny udział ludzi młodych w organizacjach rolniczych i spółdzielniach jest rzeczą konieczną, by wzbogacić te struktury o nowe pomysły, innowacje i większego ducha przedsiębiorczości. Wobec koncentracji popytu przez kilka wielkich sieci dystrybucji jest sprawą pilną, by nadać nowy impuls spółdzielniom w celu poprawy sprzedaży. W tym celu EKES proponuje utworzenie zarządzanych przez rolników organizacji skupu, aby przywrócić równowagę wobec potężnych central zakupu wielkich detalistów. W związku z tym należałoby wspierać obecność ludzi młodych w zarządach spółdzielni i włączać ich w proces podejmowania decyzji, wykorzystując ich wykształcenie i zmysł przedsiębiorczości. Główna spółdzielnia rolnicza we Francji, Terrena, posiada różne komitety młodzieżowe, które wprowadzają młodzież w złożony świat spółdzielczości rolniczej i szkolą ją w tych warunkach.*

**Wynik głosowania**

Za	47
Przeciw	60
Wstrzymało się	17

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rozwój obszarów wiejskich i zatrudnienie na Bałkanach Zachodnich” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2011/C 376/05)

Sprawozdawca: **Cveto STANTIČ**

Na sesji plenarnej w dniach 19–20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Rozwój obszarów wiejskich i zatrudnienie na Bałkanach Zachodnich”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 166 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dane dotyczące charakterystyki społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich w UE i w państwach Bałkanów Zachodnich<sup>(1)</sup> są niespójne i nie dają się porównać, co wynika częściowo z braku ujednoliconej definicji obszarów wiejskich. Dlatego też EKES popiera ideę *zharmonizowania* na szczeblu UE kryteriów służących zdefiniowaniu obszarów wiejskich, co umożliwiłoby lepsze porównanie zarówno tych obszarów, jak i prowadzonej polityki i wdrażanych środków.

1.2 Obszary wiejskie na Bałkanach Zachodnich borykają się z licznymi problemami strukturalnymi i społeczno-gospodarczymi, które można rozwiązać w ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz wspólnej polityki rolnej. Komitet stanowczo zaleca, by państwa Bałkanów Zachodnich wykorzystwały doświadczenie UE w kształtowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyficznych problemów wewnętrznych i priorytetów krajowych.

1.3 Duże obszary wiejskie na Bałkanach Zachodnich pozostają wyludnione, a ich zasoby niewykorzystane, podczas gdy miasta odnotowują nieproporcjonalnie wysoką koncentrację ludności i działalności gospodarczej. Tendencja ta ma negatywny wpływ na gospodarkę, społeczeństwo, planowanie przestrzenne i środowisko naturalne. Stąd też należy opracować i wdrożyć dostosowane do konkretnych obszarów środki, które umożliwią trwałą wzrost gospodarczy na tych obszarach.

1.4 Gospodarka wiejska w państwach Bałkanów Zachodnich charakteryzuje się przewagą rolnictwa nietowarowego i niskotowarowego, wysoką stopą bezrobocia, ukrytym bezrobociem i niewielką mobilnością siły roboczej. Jediną przewagą konkurencyjną obszarów wiejskich jest tania siła robocza i wysokiej jakości zasoby naturalne. Rozwój przedsiębiorczości hamują takie czynniki jak słabo rozwinięta infrastruktura, brak

wykształconej siły roboczej, ograniczony dostęp do rynków i finansowania, brak wsparcia dla inwestycji oraz mały potencjał przedsiębiorczości.

1.5 Rolnictwo ekstensywne nadal napędza gospodarkę wiejską i stanowi główne źródło zatrudnienia na obszarach wiejskich w państwach Bałkanów Zachodnich. Niemniej jednak należy je zmodernizować i zwiększyć jego produktywność, dzięki czemu powstanie nadwyżka siły roboczej w rolnictwie. Rozwiązaniem byłoby zróżnicowanie gospodarki wiejskiej, aby zmniejszyć ryzyko utraty dochodów przez gospodarstwa wiejskie.

1.6 Polityka rozwoju obszarów wiejskich, która powinna wspierać dywersyfikację gospodarki wiejskiej, pozostaje nieadekwatna i niezgodna z unijną polityką rozwoju obszarów wiejskich. Nawet tam, gdzie istnieją strategie krajowe, niestabilność polityczna i częste zmiany rządu utrudniają wdrażanie i kontynuację polityki. W większości państw dostępne są fundusze na rozwój obszarów wiejskich, lecz w porównaniu z UE pozostają one niewielkie.

1.7 Pomoc przedakcesyjna dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (IPARD) jest nadal głównym źródłem wsparcia finansowego na tych obszarach. Większość państw ma trudności z przyjęciem obecnego unijnego modelu rozwoju obszarów wiejskich, ze względu na stopień jego złożoności i wymagające procedury wdrażania. Dlatego też UE powinna rozważyć uproszczenie zarządzania programem IPARD, jak też uproszczenie przepisów dotyczących kontroli oraz procedur, tak aby ułatwić efektywne korzystanie z dostępnych funduszy i środków.

1.8 Dużą przeszkodą w dostępie do instrumentów IPARD wydaje się być nieodpowiednia administracja i niewystarczający potencjał instytucjonalny na szczeblu krajowym i lokalnym oraz niewielkie możliwości ewentualnych beneficjentów. Rządy krajowe powinny włożyć więcej wysiłku w budowanie instytucji i zwiększanie możliwości potencjalnych beneficjentów.

<sup>(1)</sup> Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Kosowo o statusie określonym rezolucją RB ONZ nr 1244/99, Czarnogóra i Serbia.

1.9 EKES zaleca również większą elastyczność w korzystaniu z pomocy przedakcesyjnej na rozwój obszarów wiejskich, szczególnie dzięki zniesieniu rozróżnienia między krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi, jeśli chodzi o dostęp do wsparcia dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Ponieważ sytuacja w poszczególnych krajach nie jest identyczna, należałoby poświęcić większą uwagę indywidualnej ocenie administracji i zdolności absorpcyjnej.

1.10 Aby osiągnąć lepsze wyniki w zmniejszaniu bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia na obszarach wiejskich, potrzeba lepszej koordynacji między różnymi kierunkami polityki i różnymi dostępnymi funduszami. Polityka regionalna może uzupełniać politykę rozwoju obszarów wiejskich, jeśli obydwie zostaną właściwie połączone i będą realizowane w spójny sposób.

1.11 Następujące kierunki polityki i działania powinny zostać wzmocnione i lepiej koordynowane:

- *polityka w zakresie aktywnego włączenia*: poprawa dostępu do informacji oraz doradztwo w zakresie świadczeń publicznych;
- *polityka rynku pracy*: nasilenie działań na rynku pracy pozwoliłoby zwiększyć zatrudnienie i zmniejszyć nierówności regionalne;
- *kształcenie i szkolenie*: zapewnienie edukacji na wszystkich poziomach, zajęcie się problemem przedwczesnego kończenia nauki oraz wzmocnienie umiejętności i kwalifikacji młodych ludzi, zapewnienie szkoleń dopasowanych do konkretnych potrzeb w celu zmniejszenia rozdźwięku między umiejętnościami a oferowanymi miejscami pracy;
- *polityka rozwoju obszarów wiejskich*: należy poświęcić więcej uwagi osi 2 i 3, gdyż środki w ramach osi 1 stosowane są już w większości państw <sup>(2)</sup>.

1.12 Społeczeństwo obywatelskie nie odgrywa istotnej roli na obszarach wiejskich ze względu na brak umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i organizacji, problemy demograficzne i niską jakość infrastruktury społecznej w porównaniu z miastami. Jednym z rozwiązań mogłoby być utworzenie sieci lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu osiągnięcia masy krytycznej społeczności i obszaru, którymi się zajmują. W tym kontekście podejście stosowane w programie LEADER <sup>(3)</sup> może okazać się pomocne w zwiększaniu udziału społeczeństwa obywatelskiego.

1.13 W celu poprawy jakości życia i zachęcenia młodych ludzi do pozostania na obszarach wiejskich, należy zdywersyfikować gospodarkę wiejską. Głównymi wyzwaniem w tym kontekście pozostają inwestycje w infrastrukturę wiejską,

rolnictwo oparte na wiedzy i powiązane z przemysłem spożywczym, lepszy kapitał ludzki, otoczenie przyjazne przedsiębiorcom i lepsze usługi społeczne. Duże szanse wiąże się także z agroturystyką i turystyką ekologiczną opartą na bogatym dziedzictwie kulturowym, historycznym i naturalnym.

## 2. Wprowadzenie i kontekst

### 2.1 Definicja obszarów wiejskich

2.1.1 Jednym z problemów w tym zakresie jest brak na szczeblu UE ujednoliconej definicji obszarów wiejskich. Poszczególne państwa mają różne oficjalne definicje, w których wykorzystuje się wielorakie kryteria, takie jak gęstość zaludnienia, gospodarka oparta na rolnictwie, oddalenie, brak dostępu do głównych usług itp. Dla celów porównawczych stosuje się często przyjętą przez OECD definicję wiejskości. Ostatnimi czasy państwa Bałkanów Zachodnich również dostosowują swoje statystyki do tej metodologii.

2.1.2 EKES popiera więc harmonizację kryteriów służących definicji obszarów wiejskich na szczeblu UE. Pozwoliłoby to na lepsze porównanie i monitorowanie skuteczności różnych stosowanych środków i strategii.

### 2.2 Rozwój obszarów wiejskich w UE jako istotny aspekt wspólnej polityki rolnej (WPR) i przyszłej reformy WPR

2.2.1 Mając na uwadze, że prawie 60 % ludności UE zamieszkuje na obszarach wiejskich, które z kolei zajmują 90 % terytorium Unii, rozwój obszarów wiejskich to dziedzina polityki o fundamentalnym znaczeniu dla UE. Fundusze na rozwój obszarów wiejskich przewidują szeroki wachlarz środków. Obowiązujący model UE opiera się na czterech osiach politycznych i pozostawia państwom członkowskim oraz rządów regionalnym wystarczającą swobodę, by mogły dostosować politykę do własnych potrzeb.

2.2.2 Równomierny rozwój terytorialny stanowi jeden z głównych celów przyszłej reformy WPR. Komitet jest przekonany, że ukierunkowanie przyszłej europejskiej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich na innowacje i konkurencyjność może stworzyć nowe szanse dla biznesu, przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia oraz doprowadzić do zróżnicowania dochodów na obszarach wiejskich <sup>(4)</sup>.

### 2.3 Znaczenie polityki rozwoju obszarów wiejskich dla gospodarek państw Bałkanów Zachodnich

2.3.1 Mając na uwadze rozmiar obszarów wiejskich, odsetek ludności, która je zamieszkuje <sup>(5)</sup>, oraz duże znaczenie rolnictwa dla krajowych gospodarek, wyraźnie widać, że rozwój obszarów wiejskich musi stać się kluczową dziedziną polityki na Bałkanach Zachodnich.

<sup>(2)</sup> Oś 1 – poprawa konkurencyjności rolnictwa; oś 2 – poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich; oś 3 – zachęcanie do różnicowania działalności gospodarczej oraz poprawa jakości życia na obszarach wiejskich; oś 4 – program LEADER.

<sup>(3)</sup> Program UE, którego nazwa to francuski skrót od „Liaison Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale” – powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarki wiejskiej.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63 „Przyszłość wspólnej polityki rolnej”, punkt 3.3.4.

<sup>(5)</sup> Całkowita powierzchnia państw Bałkanów Zachodnich to 264 462 km<sup>2</sup> (6 % powierzchni UE). Liczba ludności wynosi 26,3 mln, z czego 50 % żyje na obszarach wiejskich. Średnia gęstość zaludnienia (89,2 osoby na km<sup>2</sup>) jest znacznie mniejsza niż w UE (114,4).

2.3.2 Obszary wiejskie na Bałkanach Zachodnich borykają się z licznymi problemami strukturalnymi i społeczno-gospodarczymi, takimi jak niskie dochody, brak możliwości zatrudnienia, pogarszająca się jakość życia, wyludnianie itp., które można z powodzeniem rozwiązać dzięki odpowiedniej polityce rozwoju obszarów wiejskich opartej na złożonych ramach rozwoju obszarów wiejskich w UE.

### 3. Niektóre wspólne cechy obszarów wiejskich na Bałkanach Zachodnich – kluczowe wyznaczniki ich gospodarczego potencjału

3.1 Bałkany Zachodnie, ze swoim bogactwem flory i fauny, są jednym z terenów Europy o największej różnorodności biologicznej. Znajdują się tam liczne różnorodne naturalne siedliska, począwszy od przybrzeżnych lagun i terenów podmokłych po lasy basenu Morza Śródziemnego, górskie łąki i pastwiska, mokradła słodkowodne i krasy.

3.2 Spadek liczby ludności, szczególnie w odległych i mniej żyznych regionach, oraz starzenie się społeczeństwa (z wyjątkiem Albanii i Kosowa) negatywnie oddziałują na rynek pracy na obszarach wiejskich. We wszystkich państwach Bałkanów Zachodnich istnieje tendencja do migracji z obszarów wiejskich do miast i na wybrzeże oraz za granicę. Na obszary wiejskie napływają głównie emeryci i uchodźcy.

3.3 Niesprzyjająca struktura edukacji, niskie kwalifikacje, brak wiedzy i umiejętności wśród ludności aktywnej zawodowo stanowią sporą przeszkodę dla rozwoju gospodarki wiejskiej w przyszłości. Rynek pracy charakteryzuje się niską mobilnością siły roboczej, co zmniejsza szanse na znalezienie innej pracy czy uzyskanie innych dochodów.

3.4 Rolnictwo oparte na wypasie i działalności rolniczej o niskiej intensywności nadal dominuje na większości obszarów wiejskich. Udział rolnictwa w zatrudnieniu pozostaje jednym z najwyższych w porównaniu z państwami UE.

3.5 Gospodarstwa domowe na wsi, zwłaszcza te, które dysponują jedynie ograniczonymi zasobami, mają utrudniony dostęp do rynków rolnych, rynku pracy i rynków finansowych, jak też do informacji i wiedzy, co znacznie zmniejsza ich szanse na przezwyciężenie zagrożenia ubóstwem.

3.6 Sporym problemem na obszarach wiejskich jest słabe zróżnicowanie działalności gospodarczej i dochodów oraz niski poziom zatrudnienia w sektorze prywatnym. Usługi gospodarcze i infrastruktura społeczna są skromne i słabo rozwinięte, co wpływa na jakość życia osób mieszkających na wsi oraz na konkurencyjność i tkankę społeczną na obszarach wiejskich.

### 4. Rolnictwo pozostaje wiodącą siłą gospodarki wiejskiej na Bałkanach Zachodnich

4.1 Mimo że udział rolnictwa w gospodarce stopniowo się zmniejszał od 2000 r., to nadal jest o wiele większy niż przeciętnie w UE, zarówno jeśli chodzi o wartość dodaną, jak i zatrudnienie.

4.2 Prywatna działalność rolnicza ma niewielki zasięg i jest rozdrobniona, co charakteryzuje ogólnie rolnictwo w większości państw Bałkanów Zachodnich, szczególnie na południu. Przeciętna wielkość gospodarstwa wynosi od 1,2 ha w Albanii do mniej niż 4 ha w Serbii. Wśród innych czynników utrudniających rozwój rolnictwa wymienić można ubogą strukturę rynkową, niewystarczającą infrastrukturę, niewielki udział produkcji towarowej, brak wiedzy i umiejętności oraz niespełnienie kryteriów dotyczących bezpieczeństwa żywności.

4.3 Produkcja rolna słabła z powodu transformacji, a nawet wojny w niektórych państwach, lecz od 2000 r. zaczęła znów rosnąć, głównie dzięki inwestycjom w technologie produkcji. Jednakże wydajność w większości krajów nadal jest niższa niż przed okresem transformacji. Mimo pewnych niedociągnięć większość państw Bałkanów Zachodnich dysponuje dość dużym potencjałem naturalnym w rolnictwie (relatywnie tania siła robocza, dostępność gruntów i wody oraz dobre warunki klimatyczne i glebowe dla niektórych produktów, takich jak tytoń, pewne rodzaje owoców i warzyw, wina, zboża i mięso).

4.4 Na północy Bałkanów istnieją także wysoce produktywny regiony rolnicze o dobrze zintegrowanej gospodarce (dorzecze Sawy, Dunaju, Kotliny Panońska). Na terenach tych panują dogodne warunki glebowe i klimatyczne dla produkcji rolnej o dużych nakładach kapitału. Ponadto dysponują one odpowiednim kapitałem ludzkim, duchem przedsiębiorczości, wystarczająco zróżnicowanym sektorem przemysłowym i dobrze rozwiniętą infrastrukturą.

### 5. Sprostanie wyzwaniom związanym z rozwojem obszarów wiejskich, które nie dotyczą rolnictwa

5.1 Wysoki odsetek osób pracujących w rolnictwie nie przekłada się bezpośrednio na udział rolnictwa w PKB. Dlatego też przyszła gospodarka wiejska powinna być w stanie wchłonąć nadwyżkę siły roboczej w rolnictwie do innych sektorów zatrudnienia.

5.2 Utworzenie sektorów opartych na rolnictwie często prowadziło do powstania nowych miejsc pracy i zapewnienia dodatkowego dochodu. Ponadto doświadczenie pokazuje, że inwestycje w gospodarstwach, modernizacja, szkolenia i działania na rzecz ochrony środowiska mają pozytywne skutki dla zwiększenia zatrudnienia i zmniejszenia ukrytego bezrobocia na wsi. Największy potencjał wzrostu mają następujące branże: przemysł przetwórczy, produkty posiadające chronione oznaczenie geograficzne, produkty z upraw ekologicznych, turystyka wiejska, rzemiosło, produkty drzewne, produkcja energii ze źródeł odnawialnych oraz szeroka gama usług zdrowotnych i społecznych.

5.3 Aby sektor rolny mógł się szybciej rozwijać, potrzeba większych i lepiej ukierunkowanych wydatków na dobra i usługi publiczne: ulepszenie dróg i infrastruktury nawadniającej, poprawa otoczenia dla biznesu oraz sprawne przekazywanie informacji, wiedzy i technologii.

## 6. Polityka rolna i polityka rozwoju obszarów wiejskich w kontekście przystąpienia do UE

6.1 Wszystkie państwa w regionie wiążą duże nadzieje na przystąpienie do UE. Wszystkie stoją przed podobnymi wyzwaniami związanymi z przekształceniem i zmodernizowaniem rozdrobnionych sektorów rolno-spożywczych, tak aby mogły konkurować na rynku unijnym.

6.2 Według ostatnich raportów Komisji <sup>(6)</sup> o postępach, jeśli chodzi o rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, większość państw Bałkanów Zachodnich musi poczynić dalsze wysiłki w kierunku dostosowania swoich przepisów do prawa wspólnotowego w zakresie rolnictwa i do unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

6.3 W porównaniu z UE fundusze przeznaczane przez państwa Bałkanów Zachodnich na wspieranie rolnictwa są nadal niewielkie. W całym regionie podejmowane są działania i wdrażane mechanizmy wsparcia. W ostatnich latach bezpośrednio wsparcie dla producentów było głównym elementem transferów budżetowych dotyczących rolnictwa.

### 6.4 Wsparcie finansowe ze strony UE

6.4.1 Pomoc przedakcesyjna dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich (IPARD) <sup>(7)</sup> stanowi piąty komponent IPA – szerzej zakrojonego instrumentu przygotowania do akcesji i pomocy przedakcesyjnej. Z funduszy IPARD mogą skorzystać jedynie kraje kandydujące (Chorwacja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Czarnogóra i Turcja).

6.4.2 EKES pragnie zwrócić uwagę na konkretne przeszkody stojące przed państwami Bałkanów Zachodnich, jeśli chodzi o pomoc przedakcesyjną na rozwój obszarów wiejskich. Środki inwestycyjne w ramach IPARD trudno zastosować, gdyż wymagają kompletnych struktur lokalnych dla wdrażania i kontroli (zarządzanie i odpowiedzialność w ramach IPARD są całkowicie zdecentralizowane, instytucje UE przeprowadzają jedynie kontrolę ex post). Prowadzi to do odrzucenia sporej ilości projektów oraz wymaga znacznych inwestycji na etapie przygotowań – zarówno ze strony danego państwa, jak i potencjalnych beneficjentów.

6.4.3 Zasady i procedury dotyczące zarządzania IPARD i jego kontroli można by uprościć, aby zachęcić państwa Bałkanów Zachodnich do lepszego wykorzystania środków, które miałyby bezpośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, takich jak poprawa infrastruktury na wsi, zróżnicowanie działalności gospodarczej oraz szkolenia (oś 3 IPARD).

6.4.4 Jednym z głównych powodów ograniczonego korzystania z funduszy UE jest także słaby potencjał administracyjny i brak odpowiednich instytucji na szczeblu krajowym,

<sup>(6)</sup> Raporty Komisji Europejskiej o postępach, listopad 2010: [http://ec.europa.eu/enlargement/press\\_corner/key-documents/reports\\_nov\\_2010\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2010_pl.htm).

<sup>(7)</sup> Instrument pomocy przedakcesyjnej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (IPARD) obejmuje 9 działań rozpisanych na 3 osie priorytetowe: 1 – poprawa funkcjonowania rynku i wdrażania standardów UE; 2 – przygotowania do wprowadzenia środków rolno-środowiskowych i programu LEADER; 3 – rozwój gospodarki wiejskiej. Na lata 2007–2013 przeznaczono około 1 mld EUR; wszystkie fundusze IPA w tym okresie to ponad 10 mld EUR.

a zwłaszcza lokalnym, co obniża zdolność do absorpcji funduszy przedakcesyjnych. Brak odpowiednich usług o charakterze ogólnym (pozyskiwanie zezwoleń na budowę, system katastralny, nieodpowiedni poziom usług dotyczących zdrowia roślin i usług weterynaryjnych) również wpłynęły na małe zainteresowanie niedawnymi zaproszeniami do przedkładania projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

6.4.5 Dodatkową przeszkodą w lepszym wykorzystaniu funduszy UE wydają się być *małe możliwości potencjalnych beneficjentów*. Można by temu zaradzić poprzez usprawnienie usług w zakresie upowszechniania wiedzy i doradztwa.

6.4.6 Sytuacja różni się w poszczególnych krajach i nie zawsze wiąże się z postępem na drodze do członkostwa czy ze statusem kraju kandydującego. Dlatego EKES zaleca większą elastyczność w korzystaniu z pomocy przedakcesyjnej na rozwój obszarów wiejskich, szczególnie dzięki *zniesieniu rozróżnienia między krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi, jeśli chodzi o dostęp do pomocy*, oraz nadanie większego znaczenia ocenie zdolności administracyjnej i zdolności absorpcji poszczególnych państw.

## 7. Rynki pracy na obszarach wiejskich Bałkanów Zachodnich

7.1 Rynki pracy na obszarach wiejskich w większości państw Bałkanów Zachodnich mają pewne wspólne cechy:

- w strukturze zatrudnienia dominują pracownicy sektora rolnego, podczas gdy odsetek pracowników w sektorze usług i osób samozatrudnionych (poza rolnictwem) sytuuje się znacznie poniżej średniej;
- praca w niepełnym wymiarze godzin i praca sezonowa jest często jedynym źródłem dochodu dla większości ludności wiejskiej;
- niesprzyjająca struktura edukacji oraz brak umiejętności i wiedzy są wynikiem starzenia się społeczeństwa i coraz większej liczby osób przedwcześnie porzucających naukę;
- brak możliwości zatrudnienia poza rolnictwem prowadzi do poważnej zależności od sezonowych miejsc pracy, jak też do ukrytego bezrobocia;
- grupy, które są najbardziej narażone na wykluczenie z rynku pracy, to młodzi ludzie, kobiety, osoby starsze, mniejszości etniczne (Romowie) i uchodźcy z regionów objętych konfliktem zbrojnym; część tych osób czasami nie rejestruje się jako bezrobotni („ukryte bezrobocie”);
- pracownicy rolni rzadko uczestniczą w różnych programach rządowych promujących zatrudnienie; trzeba lepiej promować takie programy i udzielać na ich temat odpowiednich porad.

## 8. Strategie i kierunki polityki związane z rozwojem obszarów wiejskich oraz zatrudnieniem

8.1 Obecnie krajowe polityki dotyczące rozwoju obszarów wiejskich charakteryzuje słaba świadomość polityczna, niewielka znajomość unijnej koncepcji rozwoju obszarów wiejskich – brak zintegrowanego podejścia czy struktur programowania, brak koordynacji polityki w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym oraz słaba współpraca międzyresortowa w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

8.2 W krajowej polityce rozwoju obszarów wiejskich nie rozważono odpowiednio niektórych kluczowych problemów i szans na rozwój. Brakuje właściwych zachęt dla gospodarstw ekologicznych, zasobów genetycznych, leśnictwa, turystyki itp. Nie zajęto się również kwestią obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania ani gospodarstwami niskotowarowymi.

8.3 Polityka rozwoju obszarów wiejskich, wraz z polityką regionalną i odpowiednimi sektorowymi programami operacyjnymi, może znacząco przyczynić się do poprawy jakości miejsc pracy oraz sprzyjać włączeniu społecznemu na obszarach wiejskich. Udana polityka regionalna może stanowić ważne dodatkowe wsparcie służące wzmocnieniu biedniejszych obszarów wiejskich.

8.4 W porównaniu z UE krajowa polityka regionalna jest w większości państw jeszcze słabsza niż polityka rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego też potrzeba spójniejszego podejścia i lepszej koordynacji między kierunkami polityki a dostępnymi funduszami oraz połączenia różnych zasobów (funduszy krajowych i unijnych, funduszy pochodzących od dawców itp.).

8.5 Z uwagi na niestabilność polityczną i częste zmiany rządu większość państw w regionie nie jest w stanie kontynuować wdrażania różnych kierunków polityki i różnych środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

## 9. Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju obszarów wiejskich

9.1 W opinii EKES-u „Społeczeństwo obywatelskie na obszarach wiejskich”<sup>(8)</sup> zwrócono uwagę na kilka problemów i wyzwań związanych z kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich, szczególnie w nowych państwach członkowskich. Trudności te obejmują przeszkody w dostępie do wiedzy i informacji, brak umiejętności z zakresu przedsiębiorczości, problemy demograficzne oraz niższej jakości infrastrukturę społeczną w porównaniu z miastami.

9.2 Status i rola społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich oraz wyzwania stojące przed społeczeństwem obywatelskim stanowią przedmiot wielu opinii Komitetu<sup>(9)</sup>. Mimo że każde państwo ma własne problemy związane

z prawodawstwem, finansowaniem publicznym, statusem podatkowym organizacji społeczeństwa obywatelskiego i stopniem zaawansowania dialogu obywatelskiego i społecznego, to jednak w całym regionie, a zwłaszcza na obszarach wiejskich, można wskazać pewne wspólne zagadnienia:

- ogólnie brakuje tradycji działania społeczeństwa obywatelskiego;
- publiczne finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest w większości przypadków niewystarczające i niezbyt przejrzyste;
- finansowana przez UE nowa pomoc techniczna dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich<sup>(10)</sup> nie przynosi jeszcze pożądanych rezultatów;
- istnieje ogólna potrzeba rozbudowania potencjału oraz rozwinięcia konkretnej wiedzy i umiejętności w różnych dziedzinach;
- na szczeblu lokalnym i regionalnym panuje powszechne niezrozumienie korzyści płynących ze współpracy ze społeczeństwem obywatelskim;
- przepaść między miastem a wsią: większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego działa albo w stolicy albo w dwóch, trzech największych miastach, podczas gdy na obszarach wiejskich brakuje wiedzy na temat roli i działalności społeczeństwa obywatelskiego;
- większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacje rolników, jest rozdrobniona i zamiast współpracować rywalizuje, co ma negatywne skutki i nie pozwala im utworzyć wpływowych grup nacisku.

9.3 Tradycyjnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich to grupy religijne, stowarzyszenia mniejszości narodowych, stowarzyszenia strażaków, kluby łowieckie i wędkarskie, organizacje kulturalne lub artystyczne, kluby sportowe, stowarzyszenia kobiet itp. Ich rozłożenie geograficzne jest nierównomierne, a najlepiej zorganizowane są grupy religijne i grupy mniejszości etnicznych, które potrafią skutecznie bronić swoich interesów.

9.4 Decydenci polityczni nie zawsze odpowiednio uwzględniają możliwość aktywniejszego zaangażowania tych organizacji w programy na rzecz zachowania niematerialnego dziedzictwa kulturowego i środowiska naturalnego. Ich wpływ na inicjatywy z zakresu rozwoju jest niewielki i nie wykracza poza wąskie granice wspólnoty lokalnej (wsi). Tworzenie sieci na szerszą skalę jest niespotykane.

9.5 Projekty dawców doprowadziły do stworzenia nowych form organizacji społeczeństwa obywatelskiego, skupionych przede wszystkim na przekazywaniu informacji i wiedzy z zakresu polityki akcesyjnej, rolnictwa, środowiska, ochrony praw człowieka itp. Cięcia w funduszach doprowadziły do zaniku niektórych z tych organizacji.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 37 „Społeczeństwo obywatelskie na obszarach wiejskich”.

<sup>(9)</sup> Opinie Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 11, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 15, Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 130, Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 120, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 140, Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 121.

<sup>(10)</sup> Instrument wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

9.6 **Rola organizacji rolników:** w okresie transformacji system spółdzielni z czasów socjalistycznych właściwie przestał istnieć. Nieco później projekty dawców, skierowane głównie na zmodernizowanie produkcji rolnej, sprzyjały stowarzyszeniu się rolników, a nawet stawiały je jako warunek uzyskania wsparcia. Obecnie rzeczywisty wpływ różnych stowarzyszeń rolników i producentów na politykę rolną i politykę rozwoju obszarów wiejskich jest stosunkowo niski. Niemniej jednak większość z nich odgrywa znaczącą rolę w transferze wiedzy, różnych usługach z zakresu doradztwa oraz w promocji produktów rolnych.

9.7 **Podejście do rozwoju obszarów wiejskich w ramach programu LEADER** pokazuje, w jaki sposób współpraca i propagowanie dialogu na szczeblu lokalnym może sprzyjać włączeniu społeczeństwa obywatelskiego w przygotowywanie i wdrażanie lokalnych strategii rozwoju. Preferowane w tym kontekście partnerstwo oddolne i zaangażowanie różnych podmiotów lokalnych przyniosło zachęcające wyniki w wielu państwach UE i jest uważane za użyteczne narzędzie stymulowania zatrudnienia na obszarach wiejskich.

## 10. Kwestie, którymi należy się zająć w celu dywersyfikacji gospodarki wiejskiej

### 10.1 Zróżnicowane i oparte na wiedzy rolnictwo

10.1.1 Intensyfikacja i postęp technologiczny w rolnictwie otwiera nowe możliwości zatrudnienia w ramach różnych działań towarzyszących, takich jak transport, pakowanie, magazynowanie, sprzedaż i obsługa urządzeń mechanicznych, kontrola jakości itp.

10.1.2 Dywersyfikacja wewnątrz sektora rolnego w celu zapewnienia wartości dodanej produktów rolnych (rolnictwo ekologiczne, produkcja wysokiej jakości żywności i mięsa, produkty posiadające chronione oznaczenie geograficzne, tradycyjne wyroby przygotowywane domowym sposobem itp.) również może stanowić pomoc w przyszłym rozwoju i zmniejszeniu ukrytego bezrobocia.

### 10.2 Inwestycje w infrastrukturę na obszarach wiejskich

Wysokiej jakości infrastruktura drogowa, wodna, elektryczna, informacyjna i telekomunikacyjna może stymulować rozwój działalności rolniczej i pozarolniczej. Jednocześnie służy poprawie standardów życia w wiejskich gospodarstwach domowych dzięki zwiększeniu mobilności i dostępu do usług społecznych, w tym opieki zdrowotnej i edukacji.

### 10.3 Rozbudowywanie kapitału ludzkiego

Lepiej wykształceni i bardziej elastyczni pracownicy będą mieli większe szanse na znalezienie zatrudnienia poza sektorem rolnym. Szczególne znaczenie ma dostosowanie programów szkoleń do potrzeb programów dywersyfikacji na obszarach wiejskich. Duże znaczenie przypada programom uczenia się przez całe życie, wstępnych kwalifikacji i wzmocnienia wiedzy i umiejętności związanych z zarządzaniem.

### 10.4 Stworzenie otoczenia przyjaznego biznesowi

10.4.1 Stymulowanie przedsiębiorczości i przyspieszenie tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich sprzyjałoby różnicowaniu działalności gospodarczej i zachęciło młodych ludzi do pozostania na wsi. Nieprzyjazne systemy podatkowe, nieskuteczne procesy rejestracji przedsiębiorstw oraz uboga infrastruktura i brak wykształconych młodych ludzi hamują nowe inwestycje i stoją na przeszkodzie tworzeniu nowych przedsiębiorstw.

10.4.2 Szczególnym problemem pozostaje dostęp do instrumentów finansowych dostosowanych do potrzeb mieszkańców obszarów wiejskich. Trzeba zachęcać banki i inne instytucje finansowe do udzielania kredytów w rolnictwie. Ma to duże znaczenie ze względu na zasady współfinansowania funduszy IPARD.

### 10.5 Budowanie skutecznych usług w zakresie upowszechniania wiedzy i doradztwa

Usługi w zakresie upowszechniania wiedzy i doradztwa powinny odchodzić od dostarczania rolnikom porad technicznych w kierunku bardziej innowacyjnego transferu wiedzy i informacji w zależności od popytu. Nowoczesne usługi w zakresie upowszechniania wiedzy powinny uwzględniać potrzeby ludności wiejskiej (konsumentów, przedsiębiorców, rolników, osób ubogich itp.) i pomagać jej w przyjęciu nowych zasad i przepisów polityki.

### 10.6 Ożywienie spółdzielni poprzez usprawnienie ram instytucjonalnych oraz wzmocnienie ich kapitału ludzkiego i programów wsparcia

Spółdzielnie są tradycyjnymi organizacjami społeczeństwa na obszarach wiejskich i mają możliwość odegrania kluczowej roli w rozwijaniu kapitału społecznego na tych obszarach. Mogą tworzyć nowe szanse na zdobycie pracy, generować dodatkowe źródła dochodu oraz umożliwić ludziom aktywny udział w życiu społeczności.

Rozwój **przedsiębiorstw społecznych** także oferuje nowe możliwości zatrudnienia, zwłaszcza dla kobiet i osób młodych, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji.

### 10.7 Propagowanie podejścia oddolnego (np. programu LEADER)

Potrzeba lepszego powiązania i koordynacji między różnymi podmiotami na obszarach wiejskich – zarówno w wymiarze wertykalnym (organy rządowe na różnych szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym), jaki i horyzontalnym (przedsiębiorcy, organizacje zawodowe, rolnicy itp.). Lokalna polityka na rzecz rozwoju powinna być realizowana przy lepszej współpracy z odpowiednimi instytucjami i przy wykorzystaniu oddolnego procesu decyzyjnego.



## 10.8 Turystyka i agroturystyka

10.8.1 Turystyka wiejska może stanowić spore wyzwanie na obszarach wiejskich. Bałkany Zachodnie dysponują dobrze zachowanym dziedzictwem naturalnym, kulturowym i historycznym, oferują żywność wysokiej jakości i leżą w pobliżu rynku turystycznego UE. Ekoturystyka i nowe tendencje uwzględniające rozwój zrównoważony, które promują zdrowe środowisko i zdrowy styl życia (włączając w to produkty ekologiczne i żywność ekologiczną, taką jak wołowina, rośliny lecznicze, owoce leśne, grzyby itp.), idealnie wpisują się w dziedzictwo kulturowe i naturalne tego regionu.

10.8.2 Jednakże nowoczesny, aktywny turysta odwiedzający obszary wiejskie domaga się wysokiej jakości usług, wygodnego zakwaterowania oraz szerokiej oferty wypoczynkowej i kulturalnej. Nadal istnieje wiele przeszkód dla rozwoju turystyki wiejskiej: uboga infrastruktura, słabo rozwinięte marki

produktów regionalnych (pamiątki), niewielka oferta i niska jakość zakwaterowania, słabe oznakowanie atrakcji turystycznych, brak zarządzania ośrodkami turystycznymi itp.

10.9 **Projekty transgraniczne** mogłyby pomóc w lepszym wykorzystaniu w przyszłości lokalnego potencjału rozwojowego (wspólna infrastruktura drogowa, sieci energetyczne, obiekty turystyczne, lokalne marki itp.).

10.10 *Energia odnawialna – potencjalne źródło zatrudnienia i dochodów*

Większość zakładów produkcji energii ze źródeł odnawialnych zostanie zlokalizowana na obszarach wiejskich (np. rośliny energetyczne, zakłady wytwarzające biogaz, produkcja biopaliwa, peletów i brykietów, elektrownie wiatrowe itp.). Budowa tych instalacji to jeszcze nie wszystko – będą one również wymagały utrzymania i obsługi w okresie swojego funkcjonowania, co zapewni dodatkowe zatrudnienie i dochody

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie promowania reprezentatywnych społeczeństw obywatelskich w regionie eurośródziemnomorskim (opinia z inicjatywy własnej)**

(2011/C 376/06)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Dnia 16 czerwca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*promowania reprezentatywnych społeczeństw obywatelskich w regionie eurośródziemnomorskim.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 6 – 17 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Podsumowanie i wnioski

1.1 Od końca 2010 r. w systemach politycznych państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu następują bezprecedensowe, historyczne zmiany wywołane gwałtownymi rozruchami społecznymi, w które z energią zaangażowały się wszystkie warstwy społeczeństwa i liczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

1.2 W tym kontekście EKES całkowicie potępia użycie siły przeciwko protestującym zaobserwowane w niektórych państwach położonych na południu i wschodzie Morza Śródziemnego (szczególnie w Syrii i Libii) oraz wzywa europejskie i międzynarodowe organizacje do przedsięwzięcia wszelkich odpowiednich środków, aby położyć kres łamaniu praw człowieka, w tym praw związkowych.

1.3 W polityce UE z okresu przed zrywem ludności w krajach arabskich brakowało wyobraźni i zrozumienia specyficznego charakteru lokalnych społeczności, a ponadto pomijano w niej lokalne obyczaje, zwyczaje, tradycje i konwencje. Organy UE nie korzystały z pomocy EKES-u czy KR-u, a obydwa Komitety mogły być istotnymi pośrednikami pozwalającymi UE wyrzucić wpływ na lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego czy władze lokalne.

1.4 Nowe społeczeństwo, które może powstać w regionie eurośródziemnomorskim – czego dowodem jest żywiołowość społeczeństwa obywatelskiego tego regionu – wymaga zróżnicowanej, elastycznej i inteligentnej reakcji ze strony UE. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje przegląd i aktualizację europejskiej polityki sąsiedztwa oraz zwłaszcza nacisk położony obecnie na zasady warunkowości i zróżnicowania oraz na środki wsparcia społeczeństwa obywatelskiego<sup>(1)</sup>.

(<sup>1</sup>) Wspólny komunikat do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego (COM(2011) 200 wersja ostateczna, 8 marca 2011 r.) i wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie” (COM(2011) 303 wersja ostateczna, 25 maja 2011 r.).

1.5 UE, która jest największym darczyńcą w regionie, musi nalegać nie tylko na włączenie do swych umów dwustronnych klauzul dotyczących ochrony swobód demokratycznych i praw indywidualnych, lecz przede wszystkim także na ich wdrażanie. W przeszłości UE prowadziła niewłaściwą politykę w tym zakresie. Ponadto EKES wzywa również, by w ocenie rządów w danym kraju uwzględnić także punkty odniesienia dotyczące sposobu traktowania społeczeństwa obywatelskiego (ramy legislacyjne, budowanie potencjału, dialog itp.), poszanowania praw człowieka oraz praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

1.6 EKES wzywa Komisję Europejską, by wsparła lokalne instytucje prawne oraz rozwinęła programy szkoleniowe i edukacyjne dla sędziów i prawników. Przejrzyste działający wymiar sprawiedliwości jest warunkiem demokracji.

1.7 EKES za niezbędny uważa wspierany przez UE rozwój subregionalny i rozwój współpracy na linii południe-południe. Dlatego też wzywa Komisję do bezwzględnego zainicjowania odpowiednich procesów i poczynienia konkretnych propozycji w oparciu o doświadczenia państw europejskich lub innych regionów świata.

1.8 EKES popiera także nowe określenie roli i misji Unii dla Śródziemnomorza. Organ regionalny Unii dla Śródziemnomorza okaże się użyteczny jedynie, jeśli zgodnie z pierwotnymi zamiarami zaopatrzy się go w specyficzne i przejrzyste programy przeznaczone dla konkretnych beneficjentów / odbiorców, które uwzględnią udział lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, oraz jeśli będzie odpowiedzialny za koordynowanie różnych regionalnych polityk europejskich i finansowanie we współpracy z sektorem publicznym i prywatnym oraz instytucjami finansowymi na poziomie lokalnym. Musi także zapewniać stałe mechanizmy udziału społeczeństwa obywatelskiego w tej inicjatywie. EKES wzywa do natychmiastowego podjęcia decyzji dotyczących roli, misji, organizacji i finansowania Unii dla Śródziemnomorza.

1.9 Kobiety i młodzież odegrały kluczową rolę w procesach, które doprowadziły do tych historycznych przekształceń, skutecznie pomagając uaktywnić i zmobilizować lokalne społeczności za pomocą najnowszych narzędzi opartych na sieciach społecznych. Bardzo ważne jest utrzymanie impetu i zapewnienie, by obie te grupy nie tylko korzystały z pełni praw politycznych, obywatelskich, gospodarczych i socjalnych, ale także mogły odgrywać pełną rolę we wszystkich aspektach życia społeczeństwa.

1.10 EKES wzywa do poprawy efektywności projektów finansowanych przez UE oraz pomocy UE, aby można było w przyszłości osiągnąć większe postępy. Złożoność procedur finansowania UE usuwa poza nawias wsparcia wiele podmiotów niepaństwowych, które mają największy potencjał, ale też najbardziej potrzebują pomocy i obecnie nie mają wiedzy potrzebnej do ubiegania się o finansowanie. Jednym z celów omawianej inicjatywy powinna więc być pomoc organizacjom w zdobywaniu środków, na przykład poprzez szkolenia zorganizowane przez delegatury UE.

1.11 EKES zgadza się co do zasady z polityką Komisji w odniesieniu do kwestii imigracji, azylu i swobodnego przepływu osób, ale jest zdania, że potrzeba specyficznych, rygorystycznych środków w celu zwalczania nielegalnej imigracji i handlu ludźmi. Powinny się wśród nich znaleźć działania mające na celu promowanie rozwoju regionalnego i spójności społecznej w krajach partnerskich.

1.12 EKES wzywa państwa członkowskie do okazania solidarności z państwami UE położonymi nad Morzem Śródziemnym, które zmagają się z presją migracyjną.

1.13 EKES jest zdania, że falę imigracji do państw UE można zatrzymać tylko poprzez zapewnienie praktycznego wsparcia społeczeństwu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu w oparciu o specjalne programy pomocy gospodarczej i społecznej, których celem jest zwiększenie konkurencyjności gospodarek tych państw, wsparcie lokalnych MŚP, rolnictwa, rozwoju regionalnego i spójności społecznej oraz zwiększenie dostępności regionów oddalonych.

1.14 EKES sądzi także, że w gospodarce południowych krajów partnerskich sektor rolnictwa – oraz ogólnie rozwój obszarów wiejskich – odgrywa główną rolę, jeśli chodzi o zapewnienie rozwiązań wspierających rozwój lokalny i tworzenie miejsc pracy dla młodej siły roboczej. Sektor ten ma kluczowe znaczenie dla przezwyciężenia obecnego kryzysu żywnościowego w tych państwach, dlatego też należy potraktować go priorytetowo. Z kolei sektor energii odnawialnej posiada ogromny potencjał, który może przynieść znaczne korzyści w zakresie zatrudnienia, rozwoju społecznego i łagodzenia zmiany klimatu po obu stronach Morza Śródziemnego.

1.15 EKES jest zdania, że trzeba nasilić dialog społeczny między pracodawcami i pracownikami w regionie śródziemnomorskim oraz że Grupa Pracodawców i Grupa Pracowników w Komitecie mogłyby przyczynić się do osiągnięcia tego celu. Ponadto EKES wzywa do promowania zorganizowanego

dialogu społecznego za pośrednictwem Forum Społecznego. EKES będzie nadal ściśle współpracował z MOP, aby promować dialog społeczny w tym regionie.

1.16 EKES przyjmuje z zadowoleniem plan Komisji, by do 2013 r. zapewnić dodatkowe środki w wysokości ponad 1 mld EUR w celu zaspokojenia pilnych potrzeb w omawianym regionie. Apeluje też do Komisji o powiązanie środków finansowych z jedną określoną polityką i określonymi ramami społecznymi w krajach-beneficjentach, tak aby promować zasady demokratyczne, wolności polityczne i związkowe, rozwój edukacji i uczenia się przez całe życie, ochronę środowiska oraz poszerzenie i pogłębienie współpracy politycznej z państwami UE położonymi nad Morzem Śródziemnym.

1.17 EKES podkreśla, że partnerzy społeczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i rady społeczno-gospodarcze państw członkowskich mają do odegrania decydującą rolę w tych wysiłkach poprzez dzielenie się doświadczeniami i wiedzą, rozpowszechnianie informacji, analizy porównawcze, transfer know-how i zasobów administracyjnych. EKES jest gotów podjąć się realizacji konkretnych projektów, aby wesprzeć i wzmocnić społeczeństwo obywatelskie we współpracy z Komisją i Wysoką Przedstawiciel / wiceprzewodniczącą Komisji.

1.18 Jako organ reprezentujący społeczeństwo obywatelskie na poziomie UE EKES może odgrywać aktywną rolę w europejskich ramach współpracy ze społeczeństwami śródziemnomorskimi, w szczególności poprzez następujące działania:

- dokumentowanie sytuacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie dzięki otwartemu, demokratycznemu i regularnemu dialogowi z szerokim spektrum podmiotów;
- pomoc w określeniu konkretnych kryteriów i procesów akceptowania danej organizacji jako prawdziwie reprezentatywnej dla danego sektora społeczeństwa;
- wsparcie podejmowanych przez niezależne i reprezentatywne społeczeństwo obywatelskie wysiłków w zakresie budowania potencjału dzięki specjalistycznej wiedzy w wielu różnych dziedzinach, takich jak m.in. dialog społeczny oraz prawa gospodarcze i społeczne;
- pomoc lokalnym radom społeczno-gospodarczym poprzez zapewnianie wiedzy z zakresu demokracji uczestniczącej;
- udział w programach Komisji mających na celu wzmocnienie organizacji społeczno-gospodarczych.

1.19 EKES sądzi, że niezbędna jest współpraca z instytucjami UE przy wspieraniu nowo powstających organizacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego. EKES odpowiednio przystosuje swą sieć eurośródziemnomorskich rad społeczno-gospodarczych i podobnych instytucji i będzie nadal promował współpracę regionalną za pośrednictwem tej sieci, przestrzegając przy tym zasad warunkowości i zróżnicowania określonych w zmienionej europejskiej polityce sąsiedztwa.

## 2. Wnioski z doświadczeń

### 2.1 Krytyczna analiza wcześniejszych działań Unii Europejskiej

2.1.1 Całkowity brak, z kilkoma wyjątkami, środowiska demokratycznego zmusił UE do przyjęcia – choć nie zawsze było to uzasadnione – polityki opartej na przesłankach pragmatycznych oraz zaakceptowania jako partnerów osób, których w żaden sposób nie można określić demokratycznymi przedstawicielami ich narodów.

2.1.2 Ograniczony oficjalną polityką europejską i stanowiskami zajmowanymi przez inne organy UE wobec panujących rządów w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, związany polityką i wskazówkami politycznymi określonymi w ramach procesu barcelońskiego oraz dysponujący skromnymi zasobami budżetowymi, EKES przyjął podejście pragmatyczne i współpracował z radami społeczno-gospodarczymi i oficjalnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, które nie zawsze miały wystarczającą legitymację demokratyczną i nie reprezentowały w odpowiednim stopniu społeczeństwa obywatelskiego.

2.1.3 W całym procesie barcelońskim UE w bardzo niewielkim stopniu komunikowała się i współpracowała z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, które nie zostały zaakceptowane przez rządy, przez co straciła okazję do wywarcia wpływu na rozwój sytuacji politycznej i społecznej. UE pozostaje jednak jedyną znaczącą siłą, w której lokalne społeczności pokładają nadzieję, jeśli chodzi o zaprowadzenie pokoju, wprowadzenie i zagwarantowanie wolności demokratycznych oraz wsparcie lokalnej gospodarki.

2.1.4 Przed zrywem ludności w krajach arabskich poglądy decydentów politycznych w państwach członkowskich UE na kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu były pragmatyczne, ale jednocześnie fragmentaryczne i rozbieżne, w związku z czym nie byli oni w stanie zrozumieć przełomowych procesów przebiegających na poziomie politycznym, gospodarczym i społecznym, dlatego też zostali całkowicie zaskoczeni intensywnością i skalą wydarzeń, które doprowadziły do tych nieprzewidzianych zmian.

2.1.5 W następstwie tych wydarzeń UE musi rozmawiać z lokalnymi społecznościami, wyciągnąć wnioski z przeszłości, lepiej zrozumieć lokalne obyczaje, zwyczaje i tradycje, poznać kulturę poszczególnych społeczeństw (państwa te bardzo się od siebie różnią) oraz dążyć do współpracy w celu wsparcia rządów, które się wyłonią w wyniku prawdziwych i wolnych procedur demokratycznych.

### 3. Obecna sytuacja i perspektywy na przyszłość

3.1 EKES jest zdania, że trzeba pilnie zająć się szeregiem problemów, na które lokalne społeczności skarżyły się od wielu lat; są to takie kwestie jak: wykorzystywanie infrastruktury produkcyjnej (środków produkcji) w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu przez określone grupy czerpiące korzyści z poprzednich reżimów pozbawionych legitymacji demokratycznej i pozostające z nimi w kontakcie; niejednolita i nierówna dystrybucja bogactwa i dobrobytu; eksplozja cen podstawowych artykułów żywnościowych, które ostatecznie stały się niedostępne dla szerokiej rzeszy społeczeństwa; potrzeba ochrony praw indywidualnych, socjalnych i związkowych; oraz apele o zapewnienie dobrobytu gospodarczego, opieki społecznej i edukacji.

3.2 Obecną sytuację polityczną w większości położonych nad Morzem Śródziemnym państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu charakteryzuje:

- i. nadzieja na utworzenie wolnych demokratycznych państw;
- ii. potrzeba pomocy przy odnowie gospodarki;
- iii. pierwsze oznaki, że działają zarówno istniejące od pewnego czasu, jak i nowe wolne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i organy społeczno-gospodarcze;
- iv. potrzeba skoordynowanego i dobrze zorganizowanego wsparcia międzynarodowego, zarówno ze strony UE (która od przyjęcia traktatu lizbońskiego posiada mechanizmy potrzebne do realizowania wspólnej polityki zagranicznej: Wysokiego Przedstawiciela i wiceprzewodniczącego Komisji oraz Europejską Służbę Działań Zewnętrznych), jak i innych organizacji międzynarodowych (ONZ, MOP, MFW, EBI itd.). W tym celu bardzo użyteczne byłyby kontakty z instytutami badawczymi specjalizującymi się w tematyce regionu eurośródziemnomorskiego (np. Instytutem Prognoz Gospodarczych Regionu Morza Śródziemnego – IPAMED, Eurośródziemnomorskim Forum Instytutów Ekonomicznych – FEMISE).

EKES sądzi, że UE musi mówić jednym głosem.

3.3 Kwestie powracające w całym regionie południowego wybrzeża Morza Śródziemnego to konieczność wprowadzenia i zakorzenienia demokracji, nasilenia postępu gospodarczego i społecznego oraz zapewnienia szkoleń i pracy dla młodszych pokoleń.

3.4 Większość państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu stoi wobec wyzwania, jakim jest posiadanie społeczeństwa w przeważającej mierze młodego, co oznacza, że muszą pilnie znaleźć rozwiązanie problemów tego bardzo produktywnego elementu społeczeństw poprzez zwiększenie zatrudnienia. W tym celu należy stymulować odpowiednie szkolenia i programy edukacyjne, jednocześnie wzmacniając prawa obywatelskie i równość płci.

3.5 Demokratyczne wartości i procesy będzie można wprowadzić wyłącznie poprzez przyjęcie zasad demokracji przedstawicielskiej, której podstawą są wolne wybory i niezależne partie polityczne, oraz wsparcie i wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego i organizacji społeczno-gospodarczych, działających w warunkach bezpieczeństwa, wolności i niezależności.

3.6 EKES wzywa państwa członkowskie do okazania solidarności z państwami UE położonymi nad Morzem Śródziemnym, które zmagają się z presją migracyjną, i nawołuje, by uczynić to poprzez:

- a) współpracę za pośrednictwem FRONTEKSU;
- b) wprowadzenie specjalnych rozwiązań gospodarczych oraz poparcie ich;
- c) pomoc krajom partnerskim z tego regionu w zmniejszaniu cierpienia ludzi w określonych krajach lub regionach.

3.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje mianowanie przez Radę Ministrów UE hiszpańskiego dyplomaty Bernardina Leóna Grossa specjalnym przedstawicielem Unii Europejskiej w południowym regionie Morza Śródziemnego w odpowiedzi na zryw ludności w krajach arabskich. Daje to jasny sygnał, że UE pragnie nadal prowadzić aktywne działania wobec tego regionu. EKES wzywa specjalnego przedstawiciela, by ściśle współpracował ze społeczeństwem obywatelskim, które odgrywa kluczową rolę w regionie, oraz by w tym celu wykorzystał wszystkie dostępne kanały kontaktowe UE.

#### 4. Nowa europejska polityka sąsiedztwa

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje dwa wspólne komunikaty Komisji i ESDZ<sup>(2)</sup>, w których ocenia się dotychczasowe postępy w stosunkach eurośródziemnomorskich oraz dokonuje pierwszej analizy szans i perspektyw stworzonych przez zryw ludności w krajach arabskich. EKES chciałby poczynić w szczególności następujące uwagi:

4.1.1 UE nie powinna w żadnym wypadku pozostać pasywnym obserwatorem wydarzeń.

4.1.2 EKES szczegółowo przeanalizował wspólne komunikaty Komisji Europejskiej i Wysokiej Przedstawiciel i popiera wszystkie zaproponowane w ich tekście środki na rzecz rozwoju, lecz jednocześnie odnotowuje, że UE zmarnowała wiele czasu po rozpoczęciu procesu barcelońskiego w 1995 r., a przed oceną i ponownym rozplanowaniem tych działań.

4.1.3 UE powinna bezzwłocznie wdrożyć nowe „partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu” w regionie śródziemnomorskim.

4.1.4 W ramach nowego partnerstwa trzeba przyjąć odmienne podejście do każdego państwa, aby odzwierciedlić rozwój sytuacji politycznej i społecznej. Państwa o największych postępach powinny móc skorzystać z większego finansowania i nasilić polityczną i gospodarczą współpracę z UE. Relacje ze wszystkimi państwami powinny opierać się na jasno określonym zestawie zasad (demokracja, ochrona indywidualnych praw itd.) oraz specjalnych zachęt powiązanych z określonymi celami politycznymi (zwalczanie korupcji, niezależne sądownictwo, niezależne media informacyjne itd.). Powinno się także stworzyć specjalne zabezpieczenia, aby móc zmniejszyć lub zawiesić finansowanie na wypadek, gdyby zobowiązania nie były honorowane bądź terminy przestrzegane.

4.1.5 Przeprowadzenie wolnych i sprawiedliwych wyborów jest wstępnym, nie podlegającym negocjacji warunkiem ustanowienia partnerstwa.

4.1.6 Oddolne wsparcie ze strony społeczeństwa obywatelskiego to podstawowy warunek wzmocnienia nowych rządów demokratycznych, zabezpieczenia praw gospodarczych i socjalnych, ochrony środowiska oraz rozwoju społecznego i gospodarczego. EKES gotów jest uczestniczyć w tych wysiłkach, udostępniając doświadczenie zdobyte dzięki działalności na całym świecie oraz wiedzę swych członków w ramach

specjalnych działań pomocowych realizowanych we współpracy z Komisją, Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów.

4.1.7 Zryw ludności w krajach arabskich wiele zawdzięcza kluczowej roli młodych ludzi i kobiet w wydarzeniach, a zatem szczególnie nacisk należy położyć na zagwarantowanie ich praw i wzmocnienie ich roli w nowych demokratycznych państwach. W tym celu EKES wzywa wszystkie państwa regionu eurośródziemnomorskiego do ratyfikowania Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

4.1.8 Otwarty dialog społeczny między pracodawcami a pracownikami, będący warunkiem utrzymania stabilności gospodarczej i społecznej, odegra bardzo ważną rolę w umocnieniu demokracji i zagwarantowaniu praw związkowych.

4.1.9 Walka z korupcją, zapewnienie dobrego rządzenia i stworzenie skutecznej administracji publicznej to odpowiednie i konieczne warunki dobrobytu gospodarczego i przyciągnięcia absolutnie koniecznych bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), które wesprą demokratyczne rządy i stworzą nowe miejsca pracy.

4.1.10 Zawieranie partnerstw na rzecz mobilności i infrastruktury w państwach regionu Morza Śródziemnego w odniesieniu do granic, migracji i azylu zwiększy bezpieczeństwo w regionie.

4.1.11 Tworzenie MŚP w państwach śródziemnomorskich jest ważnym warunkiem wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w zdrowych ramach regulacyjnych i konstruktywnym otoczeniu finansowym. Instrument Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji (FEMIP) oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) powinny odegrać tu kluczową rolę.

4.1.12 Analfabetyzm jest jednym z najbardziej palących problemów społecznych w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu i trzeba podjąć usilne starania, aby problemy te rozwiązać. Unia Europejska może i powinna odgrywać tu rolę wspomagającą. Powinna także zapewnić wsparcie dla szkoleń z zakresu przedsiębiorczości i doskonalenia umiejętności.

4.1.13 EKES popiera utworzenie Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji, która stosowałaby ukierunkowane środki w celu wsparcia procesów demokratycznych w państwach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego, promujące tworzenie partii politycznych i wolnych mediów oraz przede wszystkim wzmacniające społeczeństwo obywatelskie (stowarzyszenia pracodawców / pracowników, organizacje pozarządowe, rolników, organizacje kobiet i innych partnerów społecznych). W oparciu o swe własne doświadczenia EKES sądzi, że niezbędny jest specjalny proces służący wsparciu społeczeństwa obywatelskiego, taki jak proponowany Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), oraz apeluje o zwiększenie środków na finansowanie tego instrumentu. EKES wyraża zdecydowaną gotowość do włączenia się w ten proces razem z innymi organami europejskimi, służąc swoją fachową wiedzą w tej dziedzinie. Ponadto EKES wzywa Komisję, by doceniła szczególną rolę, jaką mogą odegrać organizacje

(<sup>2</sup>) Patrz przypis 1 powyżej.

społeczno-zawodowe w Europejskim Instrumencie Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), a zwłaszcza w mającym powstać instrumencie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

4.1.14 EKES zgadza się z instytucjami UE, że region śródziemnomorski od długiego czasu był w stanie stałego napięcia ze względu na konflikt izraelsko-palestyński, który utrudnia wszelkie próby nawiązania dialogu lub podjęcia wspólnych działań. EKES wzywa Wysoką Przedstawiciel / wiceprzewodniczącą Komisji do kontynuowania intensywnych starań o znalezienie rozwiązania akceptowalnego dla obu stron. Jest niezbędne, by w tej bardzo drażliwej sprawie UE zajmowała jednolite stanowisko.

4.1.15 EKES popiera stanowisko Komisji w kwestii ułatwień wizowych dla wybranych partnerów w regionie Morza Śródziemnego oraz, w odpowiednim czasie, liberalizacji reżimu wizowego dla tych państw, które mogą ściślej współpracować z UE w kwestiach związanych z mobilnością, azyłem, powrotem do kraju pochodzenia oraz zwalczaniem nielegalnej migracji i handlu ludźmi.

4.1.16 EKES uważa poszanowanie wolności zarówno religijnych, jak i obywatelskich za podstawowe prawa człowieka, które trzeba w pełni chronić w regionie charakteryzującym się różnorodnością religijną i polityczną, oraz wzywa państwa, które jeszcze tego nie zrobiły, do bezzwłocznego ratyfikowania istniejących powszechnych i regionalnych konwencji i porozumień w sprawie wolności politycznych, obywatelskich i kulturowych oraz praw gospodarczych i społecznych, opartych na Powszechnej deklaracji praw człowieka.

4.1.17 Media w regionie Morza Śródziemnego odgrywają kluczową rolę w transmitowaniu i przekazywaniu rezultatów dokonujących się transformacji. Wsparcie UE musi koncentrować się na inicjatywach zmierzających do zwiększenia profesjonalizmu i niezależności istniejących mediów oraz stworzenia warunków, w których różnorodność i wolność mediów może się w pełni rozwijać.

## 5. Finansowanie współpracy UE ze społeczeństwem obywatelskim w regionie morza śródziemnego

5.1 W związku ze zrywem ludności w krajach arabskich wszystkie europejskie organy, zaskoczone wydarzeniami i nie posiadające strategii natychmiastowej reakcji innych niż zapewnianie pomocy humanitarnej, zaakceptowały fakt, że w przyszłości UE musi skupiać się zwłaszcza na organizacjach społeczeństwa obywatelskiego oraz innych niezależnych organizacjach społecznych i zawodowych.

5.2 Dwa komunikaty Komisji i Wysokiej Przedstawiciel / wiceprzewodniczącej Komisji zawierają już oddzielnie rozdziały poświęcone środkom wspierania społeczeństwa obywatelskiego za pośrednictwem europejskiej polityki sąsiedztwa i Unii na rzecz Śródziemnomorza.

## 6. Rola komisji

6.1 Trzeba zapewnić pomoc państwom położonym na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego w zakresie tworzenia

i umacniania mechanizmów, które będą wspierać właściwą organizację i sprawne funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i organizacji społeczno-gospodarczych (legislacja, określenie zasad działania, wzmocnienie instytucji, wymóg dotyczący otwartego i obejmującego wszystkie strony demokratycznego dialogu itd.).

6.2 Współpraca z państwami członkowskimi ma kluczowe znaczenie i konieczne jest ponowne określenie roli i misji Unii dla Śródziemnomorza<sup>(3)</sup> oraz zorganizowanie aktywnego udziału uznanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w jej programach.

## 7. Konkretna rola EKES-U

7.1 Jako organ reprezentujący europejskie społeczeństwo obywatelskie EKES może odgrywać aktywną rolę w europejskich ramach współpracy ze społeczeństwami śródziemnomorskimi poprzez następujące działania:

- dokumentowanie sytuacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach położonych na południu Morza Śródziemnego dzięki otwartemu, demokratycznemu i regularnemu dialogowi z szerokim spektrum podmiotów;
- pomoc w określeniu konkretnych kryteriów i procesów akceptowania danej organizacji jako prawdziwie reprezentatywnej dla danego sektora społeczeństwa, działającej w sposób demokratyczny i niezależny przy jednoczesnej współpracy z innymi organami;
- wsparcie podejmowanych przez niezależne i reprezentatywne społeczeństwo obywatelskie wysiłków w zakresie budowania potencjału dzięki specjalistycznej wiedzy EKES-u w takich dziedzinach jak dialog społeczny, prawa gospodarcze i społeczne, szkolenie zawodowe, dobre rządzenie, równość na rynku pracy, rozwój zrównoważony, spójność społeczna, ochrona konsumentów, spółdzielnie, MSP, potencjał reprezentowania interesów grup docelowych, migracja, rozwój obszarów wiejskich, prawa kobiet;
- pomoc lokalnym radom społeczno-gospodarczym poprzez zapewnianie wiedzy z zakresu demokracji uczestniczącej;
- udział w programach Komisji mających na celu wzmocnienie organizacji społeczno-gospodarczych.

7.2 EKES jest zdania, że trzeba nasilić dialog społeczny między pracodawcami i pracownikami w regionie śródziemnomorskim oraz że Grupa Pracodawców i Grupa Pracowników w Komitecie mogłyby przyczynić się do osiągnięcia tego celu poprzez stworzenie sieci komunikacji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami. Ponadto EKES wzywa do promowania zorganizowanego dialogu społecznego za pośrednictwem Forum Społecznego.

<sup>(3)</sup> Patrz rezolucja Komitetu Regionów „Stawianie czoła oddziaływaniu i skutkom rewolucji w regionie Morza Śródziemnego” z 12 maja 2011 r. (Dz.U. C 192 z 1.7.2011, s. 1–3).

7.3 EKES sądzi, że niezbędna jest współpraca z instytucjami UE przy wspieraniu nowo powstających organizacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego, zwłaszcza tych bezpośrednio zaangażowanych w wydarzenia, które wywołały rewolucje, tak by organizacje te mogły zdobyć uznanie polityczne i wsparcie finansowe, którego potrzebują, by móc nadal odgrywać rolę w procesach demokratycznych.

7.4 EKES rozpoczął już liczne misje do krajów położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego (Tunezji i Maroka) i przygotowuje sympozjum z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z regionu (we wrześniu 2011 r.), a także swój doroczny szczyt z szerokim udziałem społeczeństwa obywatelskiego (w listopadzie 2011 r. w Stambule). EKES przedstawił także zalecenia w opiniach i rezolucjach w sprawie współpracy eurośródziemnomorskiej<sup>(4)</sup> oraz w swej deklaracji końcowej z Eurośródziemnomorskiego Szczytu Rad Społeczno-Gospodarczych i Podobnych Instytucji w 2010 r. w Rzymie. W deklaracji tej zawarto szereg zaleceń w sprawach leżących

ostatnio w obszarze zainteresowania eurośródziemnomorskiego społeczeństwa obywatelskiego: w sprawie utworzenia zgromadzenia rad społeczno-gospodarczych i podobnych instytucji w ramach struktur instytucjonalnych Unii dla Śródziemnomorza. Do innych kwestii ujętych w porządku obrad należały: godna praca i rozwój zrównoważony w regionie śródziemnomorskim, szkolenia zawodowe jako siła napędowa konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, stworzenie bardziej sprawiedliwego społeczeństwa w regionie eurośródziemnomorskim oraz polityka rolna w krajach należących do Unii dla Śródziemnomorza. EKES ściśle współpracuje z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi państw członkowskich UE położonych w regionie śródziemnomorskim.

7.5 EKES odpowiednio przystosuje swą sieć eurośródziemnomorskich rad społeczno-gospodarczych i podobnych instytucji i będzie także nadal promował współpracę regionalną za pośrednictwem tej sieci, która może działać jako forum wymiany między partnerami społecznymi Północy i Południa.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(4)</sup> Rezolucja EKES-u w sprawie sytuacji w krajach południowej części regionu Morza Śródziemnego (Dz.U. C 132 z 3.5.2011 s. 1–2); opinia w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, (Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 13–18); opinia w sprawie wolności zrzeszania się w śródziemnomorskich krajach partnerskich (Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 77–81).

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 376/07)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II.*

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 czerwca 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 152 głosami – jedna osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski system zarządzania ruchem lotniczym (ATM) od dziesięcioleci boryka się z rozdrobnieniem i innymi słabościami. Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) może przynieść poprawę bezpieczeństwa i efektywności lotów. Oznaczałoby to zdecydowane zmniejszenie ilości CO<sub>2</sub> emitowanego podczas jednego lotu i znaczne złagodzenie wpływu na środowisko (zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> powodowanych przez lotnictwo mogłoby wynieść 12 % na jeden lot), a jednocześnie przyniosłoby istotne oszczędności.

1.2 Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma również decydujące znaczenie dla zapewnienia konkurencyjności unijnego sektora lotniczego na rynku światowym. Jest niezbędne, by Komisja Europejska odgrywała kluczową rolę we wdrażaniu pakietu SES II. Tylko silne i niekwestionowane przywództwo ze strony Komisji umożliwi pomyślne pokonanie różnorodnych przeszkód i problemów politycznych, jakie pojawiły się w poprzednich latach.

1.3 Udana wdrożenie systemu skuteczności działania w oparciu o realistyczne, ale ambitne cele dotyczące bezpieczeństwa, efektywności kosztowej, przepustowości / opóźnień oraz efektywności lotów stanowi ważny czynnik w dążeniu do utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. EKES obawia się, że obecny poziom zaangażowania wśród państw członkowskich UE na rzecz jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej nie jest wystarczający.

1.4 Funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej (FAB-y) muszą być rozwijane w oparciu o potrzeby operacyjne i z uwzględnieniem celów dotyczących bezpieczeństwa, przepustowości przestrzeni powietrznej, poprawy efektywności kosztowej i lepszej ochrony środowiska dzięki większej efektywności lotów. Komisja Europejska powinna wyznaczyć i ściśle monitorować parametry skuteczności działania, które trzeba osiągnąć w przypadku różnych inicjatyw dotyczących FAB dzięki zastosowaniu ram skuteczności z pakietu dotyczącego jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II (SES II).

1.5 EKES sądzi, że Eurocontrol (Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej) mogłaby odgrywać rolę we wzmacnianiu funkcji sieciowych europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym, takich jak projektowanie sieci tras, scentralizowane zarządzanie ruchem lotniczym oraz

gospodarowanie ograniczonymi zasobami, ale tylko pod warunkiem że będzie się to odbywać zgodnie z prawem UE oraz że reforma tej organizacji zostanie pomyślnie zakończona, a koszty jej działania jeszcze bardziej zrjonalizowane. EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji Europejskiej, by ustanowić Eurocontrol „menedżerem sieci” europejskiej.

1.6 Zdaniem EKES-u cele dotyczące bezpieczeństwa i skuteczności działania oraz interoperacyjność z pozaunijnymi systemami zarządzania ruchem lotniczym (takimi jak amerykańska inicjatywa US NextGen) powinny pozostać siłą napędową programu badawczego w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SESAR). W odczuciu EKES-u należy więc rozwiązać następujące kwestie związane z wdrożeniem programu SESAR:

- zapewnić zsynchronizowaną modernizację infrastruktury powietrznej i naziemnej;
- zapewnić we właściwym momencie odpowiednie środki finansowe na wdrożenie programu SESAR;
- ustanowić właściwe zarządzanie wdrażaniem programu SESAR.

1.7 Bezpieczeństwo to więcej niż tylko przepisy bezpieczeństwa. Trzeba także wziąć pod uwagę możliwości ludzi, kulturę bezpieczeństwa, umiejętności i szkolenia oraz zarządzanie zespołem. W tym kontekście ważne jest, by:

- dostrzegać możliwości człowieka z punktu widzenia proaktywnego zarządzania ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa;
- zapewnić odpowiedni poziom umiejętności i szkolenia pracowników;
- promować udział partnerów społecznych we wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej na wszystkich poziomach;
- wypracować jako podstawę działań w zakresie bezpieczeństwa solidną kulturę bezpieczeństwa – łączącą warunki umożliwiające pracownikom otwarte informowanie o błędach i zdarzeniach (*open reporting*) oraz niekaranie za pomyłki, a jedynie za umyślne naruszenia zasad i poważne zaniedbania (*just culture*).



1.8 EKES pragnie zauważyć, że pakiet SES II rozszerzył zakres systemu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) na przepisy bezpieczeństwa dotyczące zarządzania ruchem lotniczym istniejące na poziomie UE i zapewnił w ten sposób zintegrowane podejście do przepisów bezpieczeństwa dotyczących ATM i nadzoru nad nim w UE w ramach koncepcji „od drzwi do drzwi” (*gate-to-gate*).

## 2. Wstęp

2.1 Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej może przynieść poprawę bezpieczeństwa i efektywności lotów. Oznaczałoby to zdecydowane zmniejszenie ilości CO<sub>2</sub> emitowanego podczas jednego lotu i znaczne złagodzenie wpływu na środowisko (zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> powodowanych przez lotnictwo mogłoby wynieść 12 % na jeden lot), a jednocześnie przyniosłoby istotne oszczędności.

2.2 Utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej ma również decydujące znaczenie dla zapewnienia konkurencyjności unijnego sektora lotniczego na rynku światowym. Ponadto obecny system zarządzania ruchem lotniczym nie będzie w stanie uporać się z przewidywanym wzrostem zapotrzebowania na przewozy lotnicze w okresie od chwili obecnej do 2030 r. (według najnowszych prognoz długoterminowych Eurocontrol do 2030 r. ruch lotniczy wzrośnie 1,8 raza w stosunku do obecnej liczby lotów i osiągnie poziom 16,9 mln lotów).

2.3 Pierwszy pakiet dotyczący jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES I) wszedł w życie w 2004 roku. Wówczas największym problemem w zarządzaniu ruchem lotniczym były zatory w przestrzeni powietrznej i wynikające z tego opóźnienia, dlatego pakiet SES I koncentrował się na tych kwestiach oraz na bezpieczeństwie.

2.4 W ostatnich latach w sytuacji zarządzania ruchem lotniczym zaszły pewne zmiany i chociaż cele dotyczące bezpieczeństwa i przepustowości są w dalszym ciągu bardzo istotne, ogólny obraz jest bardziej różnorodny, z większym naciskiem na ochronę środowiska (efektywność lotów) oraz efektywność kosztową. Ponadto zmieniło się podejście regulacyjne ze względu na żądania państw członkowskich i innych zainteresowanych stron, by przyjąć podejście mniej normatywne (zgodnie z ideą „lepszego stanowienia prawa”).

2.5 Niektóre cele dotyczące jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej udało się wprawdzie zrealizować, ale w związku z tym, że część państw członkowskich miała trudności w osiągnięciu niektórych celów SES I, a ponadto pojawiły się nowe cele dotyczące ochrony środowiska i skuteczności działania, przedstawiono drugi pakiet w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES II). Pakiet ten został przyjęty przez unijnego prawodawcę w 2009 roku i opublikowany w Dzienniku Urzędowym 14 listopada 2009 r. Pakiet obejmuje podstawowe instrumenty, ramy prawne i elementy służące wdrożeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej od 2012 roku.

2.6 Dodatkowo uruchomiono program SESAR jako techniczne i operacyjne uzupełnienie reform instytucjonalnych przewidzianych w SES II.

2.7 W dalszym ciągu pozostają jednak zasadnicze wyzwania. Aby im sprostać, niezbędne są duże zmiany operacyjne oraz nieustające działania polityczne podejmowane w celu szybkiego wdrożenia pakietu SES II w oparciu o ambitne cele w zakresie skuteczności działania, przy czym ostatecznym celem jest zlikwidowanie przepaści pod względem skuteczności działania między unijnym systemem zarządzania ruchem lotniczym a systemami pozaunijnymi.

2.8 EKES podkreślał już we wcześniejszych opiniach potrzebę utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, szczególnie w opinii TEN 354–355 w sprawie poprawy skuteczności działania europejskiego systemu lotnictwa dzięki SES II. Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest przedstawienie szeroko zakrojonej wizji wdrożenia pakietu SES II oraz programu SESAR. Poruszono w niej następujące aspekty:

- wdrożenie systemu skuteczności działania SES II wraz z ambitnymi celami w zakresie efektywności;
- wdrożenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów) w oparciu o te ambitne cele w zakresie skuteczności działania;
- wzmocnienie funkcji sieciowych systemu zarządzania ruchem lotniczym w oparciu o zreformowaną organizację Eurocontrol;
- reforma organizacji Eurocontrol w celu wsparcia SES oraz ograniczenia kosztów jej działania;
- SESAR jako techniczny i operacyjny element jednolitej przestrzeni powietrznej dofinansowany w fazie wdrożeniowej ze środków publicznych;
- Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) jako jedyny organ regulacyjny przyjmujący przepisy bezpieczeństwa w oparciu o zasady bezpieczeństwa oraz istniejące przepisy.

Zasada uwzględniania czynnika ludzkiego oraz potrzeba prowadzenia dialogu społecznego z pracownikami i odpowiednich konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami to kluczowe elementy, które powinny być uwzględniane przy urzeczywistnianiu wszystkich wymienionych wyżej aspektów.

## 3. Wdrożenie systemu skuteczności działania SES II wraz z ambitnymi celami w zakresie efektywności

3.1 Udane wdrożenie systemu skuteczności działania w oparciu o ambitne cele dotyczące bezpieczeństwa, efektywności kosztowej, przepustowości / opóźnień oraz efektywności lotów stanowi ważny czynnik w dążeniu do utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Aby zapewnić szybkie korzyści, potrzebne będzie niezachwiane zaangażowanie polityczne. W tym kontekście EKES podkreśla, jak ważne jest, by państwa członkowskie UE wywiązały się ze swego zobowiązania do przyspieszenia wdrażania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, zgodnie z decyzją Rady ds. Transportu z maja 2010 r. EKES obawia się, że obecny poziom zaangażowania wśród państw członkowskich UE na rzecz jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej jest niski.

3.2 EKES uważa, że niezbędne jest zapewnienie spójności między wspólnotowymi celami dotyczącymi skuteczności działania a krajowymi celami dotyczącymi funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów). Będzie to wymagało opracowania systemu rozstrzygnięcia niezgodności między tymi założeniami. W praktyce oznacza to, że ci, którzy osiągają najgorsze wyniki, będą musieli wytyczać sobie ambitniejsze cele niż ci, którzy osiągają lepsze wyniki. Sprawozdania działającej w ramach organizacji Eurocontrol komisji ds. oceny skuteczności działania (PRC) dotyczące porównania wyników w ramach systemu zarządzania ruchem lotniczym (sprawozdanie ACE) powinny posłużyć do wyznaczenia szczegółowych celów dla poszczególnych podmiotów zarządzania ruchem lotniczym. Należy opracować i wdrożyć mierzalne cele dotyczące bezpieczeństwa, aby zapewnić wyważone podejście powiązane z innymi celami dotyczącymi skuteczności działania. W tym kontekście nie powinno być żadnych ustępstw w odniesieniu do poziomu bezpieczeństwa, który należy stale podnosić.

3.3 EKES podkreśla znaczenie ochrony niezależności krajowych organów nadzorczych od instytucji zapewniających usługi żeglugi powietrznej (ANSP), a także od wpływów politycznych; ma to zasadnicze znaczenie dla skutecznego wdrożenia. Trzeba zatem zapewnić odpowiednie środki dla krajowych organów nadzorczych. Komisja Europejska powinna ściśle monitorować rygorystyczne przestrzeganie tych zasad z wykorzystaniem instrumentów dostępnych w ramach pakietu SES II. Ponadto krajowe organy nadzorcze powinny dbać o lepszą koordynację dzięki intensywnemu wykorzystywaniu utworzonej platformy krajowych organów nadzorczych, należy także w stosownych przypadkach przewidzieć konsolidację w kontekście funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów), by zapewnić korzyści skali i zapobiec wzrostowi kosztów nadzoru. W tym kontekście można by także wzmocnić rolę koordynatora ds. FAB-ów.

3.4 System skuteczności działania powinien dotyczyć zarówno opłat trasowych, jak i terminalowych. Jest to istotne, aby zapewnić znaczące korzyści dla linii lotniczych i dla pasażerów w oparciu o koncepcję „gate-to-gate”. Jeśli uda się sporządzić jasny plan działania, doprowadzi to w perspektywie długookresowej do zmniejszenia kosztów bezpośrednich i pośrednich unijnego systemu zarządzania ruchem lotniczym i w ten sposób do zmniejszenia opłat związanych z kontrolą ruchu lotniczego (ATC), którymi obciążani są użytkownicy przestrzeni powietrznej, co z kolei dotyka pasażerów i klientów transportu towarowego.

3.5 EKES uważa, że system skuteczności działania SES II powinien być powiązany z odpowiednio rozwiniętym systemem zachęt. Największą zachętę powinno stanowić zlikwidowanie systemu pełnego zwrotu kosztów w ramach systemu zarządzania ruchem lotniczym, co już uzgodniono w ramach pakietu SES II, i zastąpienie go systemem kosztów stałych.

3.6 Funkcje sieciowe, takie jak Centralna Jednostka Zarządzania Ruchem Lotniczym (CFMU) i Centralne Biuro Opłat Trasowych (CRCO) powinny również opierać się na wyraźnych celach w zakresie skuteczności działania, lecz powinny także obejmować zabezpieczenia gwarantujące pełną niezależność organu weryfikującego skuteczność działania (PRB) od tych funkcji sieciowych.

#### 4. Wdrożenie FAB-ów na podstawie przyjętych ambitnych celów w zakresie skuteczności działania

4.1 Celem pozostaje zmniejszenie do minimum liczby funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB-ów), odpowiednio do wymogów związanych z przepływem ruchu lotniczego, przepustowością i efektywnością kosztową. Takie same środki i procedury bezpieczeństwa powinny mieć zastosowanie do wszystkich FAB-ów. FAB-y stanowią zasadniczy instrument umożliwiający poszczególnym instytucjom zapewniającym usługi żeglugi powietrznej (ANSP) realizację przyjętych ambitnych celów w zakresie efektywności działania, poczynając od 2012 roku.

4.2 FAB-y muszą być rozwijane w oparciu o potrzeby operacyjne i z uwzględnieniem celów dotyczących bezpieczeństwa, przepustowości przestrzeni powietrznej, poprawy efektywności kosztowej i lepszej ochrony środowiska dzięki większej efektywności lotów. Realizacja tego celu wymaga zaangażowania politycznego i monitorowania na najwyższym szczeblu. Komisja Europejska powinna wyznaczyć i ściśle monitorować parametry skuteczności działania, które trzeba osiągnąć w przypadku różnych inicjatyw dotyczących FAB-ów dzięki zastosowaniu ram skuteczności z pakietu dotyczącego jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II (SES II).

4.3 FAB-y muszą zapewnić stopniową integrację techniczną rozdrobnionego europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym w oparciu o plan działania wytyczający jasne cele. Aby to osiągnąć, niezbędna jest jasna koordynacja i współpraca między FAB-ami.

4.4 W przypadku zmiany metod pracy niezbędne są dobre stosunki między partnerami społecznymi. Można je osiągnąć wyłącznie dzięki odpowiedniemu i nieustannemu prowadzeniu konsultacji w pełnym tego słowa znaczeniu. Podczas przemian konieczny jest dobry dialog społeczny, aby uniknąć problemów w przyszłości. Pracownicy sektora są kluczowym zasobem, a zmiany metod pracy mogą prowadzić do niepokojów społecznych, jeśli nie przeprowadza się ich w sposób rozważny.

4.5 Rozporządzenie SES nakłada na ANSP obowiązek posiadania planów awaryjnych dla wszystkich świadczonych usług, w przypadku których pewne zdarzenia mogą spowodować istotne pogorszenie świadczenia usług lub przerwę w ich świadczeniu. ANSP muszą się skoncentrować na rozwiązaniach bardziej efektywnych, także pod względem kosztów, przede wszystkim biorąc pod uwagę wszystkie rozwiązania awaryjne w ramach istniejącej infrastruktury krajowej (np. inne centra kontroli obszaru – ACC – lub obiekty wojskowe) i przewidzieć na taką ewentualność odpowiednie przepisy w ramach rozwijania FAB-ów.

4.6 Współpraca między usługodawcami cywilnymi i wojskowymi ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia dalszego rozwoju jednolitej przestrzeni powietrznej oraz zlikwidowania najistotniejszych zatorów w przepustowości w najważniejszych punktach Europy. Państwa członkowskie i Komisja Europejska muszą dążyć do współpracy między lotnictwem cywilnym i wojskowym w kontekście FAB-ów, która pogodzi potrzeby cywilne i wojskowe w sposób pragmatyczny i nieupolityczniony. Ponieważ dotyczy to również

państw spoza UE oraz Stanów Zjednoczonych, istotne znaczenie ma ściślejsza koordynacja z NATO. Niektóre FAB-y przewidują przemieszczenie niektórych poligonów wojskowych na tereny położone z dala od głównych cywilnych szlaków komunikacyjnych, co EKES przyjmuje z zadowoleniem i co powinno być aktywnie realizowane w ramach wszystkich inicjatyw dotyczących FAB-ów. Ponadto przewidywane w niektórych FAB-ach wdrożenie sieci zarządzania nocnym ruchem lotniczym powinno zostać zastosowane we wszystkich FAB-ach jako sposób poprawy nocnej efektywności lotów, w czasie gdy poligony wojskowe nie są wykorzystywane.

4.7 EKES sądzi także, że niezbędne jest rozszerzenie FAB-ów oraz zasady jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej poza granice UE, a zwłaszcza na państwa sąsiadujące z Europą. Będzie to wymagało dalszej współpracy na szczeblu międzynarodowym.

4.8 Aby FAB-y przyniosły rzeczywiste korzyści dla użytkowników końcowych, niezbędne jest zaangażowanie polityczne. Komisja Europejska i unijny koordynator ds. FAB-ów powinni stale przypominać państwom członkowskim o ich obowiązku wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i FAB-ów.

#### 5. Powołanie europejskiego menedżera sieci do wykonywania funkcji sieciowych zarządzania ruchem lotniczym

5.1 EKES zgadza się, że wzmocnienie funkcji sieciowych europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym, takich jak projektowanie sieci tras, scentralizowane zarządzanie ruchem lotniczym oraz gospodarowanie ograniczonymi zasobami (częstotliwości i kody transponderów), stanowi zasadniczy element pakietu SES II.

5.2 EKES uważa, że organizacja Eurocontrol mogłaby odgrywać rolę w ramach tych funkcji, ale tylko pod warunkiem że będzie się to odbywać zgodnie z prawem UE oraz że przeprowadzona zostanie udana reforma tej organizacji, a koszty jej działania jeszcze bardziej zracjonalizowane. Będzie to wymagało pełnego zaangażowania politycznego wszystkich państw członkowskich należących do Eurocontrol na rzecz przeprowadzenia restrukturyzacji tej agencji. EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji Europejskiej, by ustanowić Eurocontrol „menedżerem sieci” europejskiej.

5.3 W związku z tym EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o zapewnienie rygorystycznego przestrzegania tego podstawowego wymogu przy udzielaniu mandatu organizacji Eurocontrol.

5.4 EKES jest zaniepokojony przewidywanym wzrostem opóźnień związanych z kontrolą ruchu lotniczego w czasie lata 2011 roku. EKES zachęca Eurocontrol, jako menedżera sieci jednolitej przestrzeni powietrznej, by we współpracy z instytucjami zapewniającymi usługi żeglugi powietrznej i użytkownikami przestrzeni powietrznej znalazł krótkoterminowe rozwiązania, które pozwolą złagodzić skutki dla ruchu lotniczego i podróży.

5.5 EKES pragnie wreszcie przypomnieć, że wybuchy wulkanu Eyjafjallajökull w Islandii w 2010 roku spowodowały zamknięcie przestrzeni powietrznej, co doprowadziło do znacznych zakłóceń w sektorze lotniczym i dla podróży.

W rezultacie sektor lotniczy i cała gospodarka UE poniosły ogromne koszty. W następstwie tych wydarzeń uzgodniono, że Europa musi dokonać przeglądu swych procedur. W tym kontekście EKES podkreśla konieczność dostosowania procedur obowiązujących w Europie do sprawdzonych rozwiązań stosowanych w innych częściach świata, np. w Stanach Zjednoczonych. Chodzi zwłaszcza o to, że Europa jest jedynym regionem na świecie, w którym odpowiedzialność za rozwiązanie kwestii potencjalnych zagrożeń związanych z pyłami wulkanicznymi nie należy do linii lotniczych. Przeprowadzona niedawno (w kwietniu 2011 r.) przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) symulacja dotycząca erupcji pyłu wulkanicznego pokazała, że choć osiągnięto pewne postępy, potrzebne są solidniejsze wskazówki, aby w przyszłości nie zostało ponownie zastosowane rozdrobnione podejście. EKES wzywa Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), by zapewniła wszystkim państwom członkowskim jasne wytyczne co do przyjęcia zmienionej polityki.

#### 6. Reforma organizacji Eurocontrol w celu wsparcia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz redukcji bazy kosztowej

6.1 EKES pochwała znaczne postępy osiągnięte przez Eurocontrol pod kierownictwem dyrektora generalnego w restrukturyzacji w kierunku sprawnej działającej organizacji wspierającej jednolitą europejską przestrzeń powietrzną. Ten trwający obecnie proces należy przyspieszyć i będzie on wymagał pełnego zaangażowania wszystkich państw członkowskich należących do Eurocontrol.

6.2 EKES gratuluje organizacji Eurocontrol ustanowienia pionu ds. jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, który zapewnia wsparcie techniczne dla SES. Istnieje potrzeba zapewnienia pełnej przejrzystości co do różnych funkcji Eurocontrol, zasobów niezbędnych do ich pełnienia oraz sposobu ich finansowania. Oczywiście linie lotnicze nie powinny finansować funkcji rządowych, takich jak pion ds. jednolitej przestrzeni powietrznej. Będzie to wymagało dalszych prac nad określeniem właściwych zasad zarządzania dla organizacji Eurocontrol, umożliwiających pełną zgodność z celami jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

6.3 EKES podkreśla również znaczenie utrzymania podejścia paneuropejskiego, które wykracza poza granice UE. Komisja Europejska powinna zatem rozszerzyć Wspólny Europejski Obszar Lotniczy na wszystkie państwa sąsiadujące z Unią Europejską.

#### 7. SESAR jako techniczny i operacyjny element jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej dofinansowany w fazie wdrożeniowej ze środków publicznych

7.1 Program SESAR został utworzony jako techniczne i operacyjne uzupełnienie SES II. Komisja Europejska oczekuje, że dzięki programowi SESAR powstanie do 2020 roku przyszły europejski system zarządzania ruchem lotniczym (ATM), który pozwoli, w porównaniu z obecnym systemem, na:

- nawet trzykrotny wzrost przepustowości, a jednocześnie ograniczenie opóźnień;
- poprawę wskaźnika bezpieczeństwa o współczynnik wynoszący 10;

- 10-procentowe ograniczenie wpływu, jaki loty mają na środowisko;
- udostępnienie usług zarządzania ruchem lotniczym użytkownikom przestrzeni powietrznej za cenę mniejszą o 50 %.

7.2 Zdaniem EKES-u cele te wraz z interoperacyjnością z pozaunijnymi systemami zarządzania ruchem lotniczym (takimi jak inicjatywa US NextGen) powinny pozostać siłą napędową programu SESAR. EKES z zadowoleniem przyjmuje porozumienie o współpracy, które zostało podpisane między SESAR a NextGen 3 marca 2011 r. w Budapeszcie, jako krok w stronę lepszej synchronizacji tych dwóch najważniejszych projektów rozwojowych w globalnych systemach zarządzania ruchem lotniczym.

7.3 EKES sądzi, że niezbędne jest dalsze angażowanie pracowników sektora w rozwój systemu SESAR. W tym kontekście konieczne jest także szkolenie pracowników w zakresie korzystania z nowych technologii i nowych koncepcji operacyjnych.

7.4 EKES pragnie podkreślić, że pomimo długoterminowych korzyści dla użytkowników przestrzeni powietrznej, obywateli UE oraz dla środowiska program SESAR boryka się z wieloma istotnymi złożonymi problemami dotyczącymi jego wdrożenia. Terminowe i skuteczne wdrożenie programu SESAR ma kluczowe znaczenie. Poza zdecydowanym zaangażowaniem sektora niezbędne będzie szeroko zakrojone wsparcie polityczne i finansowe w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wdrażanie systemu SESAR powinno zatem stanowić integralny element strategii „Europa 2020”, aby zapewnić zdecydowane zarządzanie gospodarcze oparte na jasnym modelu biznesowym i wzajemnej współpracy oraz harmonizacji z amerykańskim systemem US NextGen.

7.5 W odczuciu EKES-u należy więc rozwiązać następujące kwestie związane z wdrożeniem programu SESAR:

7.5.1 Zapewnienie zsynchronizowanej modernizacji infrastruktury powietrznej i naziemnej.

— Aktualizacja głównego planu jasno określającego kolejne działania, w ramach którego Komisja, państwa członkowskie, instytucje zapewniające usługi żeglugi powietrznej i użytkownicy przestrzeni powietrznej zobowiązują się do zapewnienia większej spójności z ramami jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, w tym FAB-ami. W ramach wspólnego przedsięwzięcia SESAR należy w trybie pilnym przyjąć priorytety w odniesieniu do przeglądu prac wykonanych do chwili obecnej i stwierdzić, w jaki sposób każda z głównych instytucji wspierających SES wniesie wkład na rzecz osiągnięcia krajowych, unijnych i odnoszących się do FAB-ów celów dotyczących skuteczności działania.

— Technologie SESAR należy wdrażać zgodnie z ugruntowanym pozytywnym modelem biznesowym, który uwzględni wiarygodną analizę bezpieczeństwa oraz wiarygodną analizę kosztów i korzyści, na podstawie których należy uzgodnić i wyznaczyć potrzeby w zakresie poprawy skuteczności działania. Tam, gdzie nie można wykazać, że technologie przyczyniają się do realizacji celów unijnych (w tym dotyczących bezpieczeństwa) lub umożliwiają bezpieczne i dokonane w odpowiednim czasie przejście na inną technologię, prace należy przerwać.

— Realizacja głównego planu dotyczącego programu SESAR będzie wymagała pełnego zaangażowania ze strony wszystkich państw członkowskich UE.

7.5.2 Zapewnienie we właściwym momencie odpowiednich środków finansowych na wdrożenie programu SESAR.

7.5.2.1 Wdrożenie programu SESAR pozwoli wygenerować znaczną wartość ekonomiczną, ekologiczną i strategiczną dla całej Europy. 10-letnia zwłoka we wdrażaniu programu SESAR oznacza bezpośrednie negatywne skutki dla PKB w wysokości ponad 150 mld euro dla UE-27 oraz utratę efektywności energetycznej na poziomie ponad 150 mln ton CO<sub>2</sub>.

7.5.2.2 Niemniej jednak wdrożenie programu SESAR wymaga łącznych inwestycji w kwocie przekraczającej 30 mld euro, zaś początkowe finansowanie i instalacja urządzeń SESAR (pokładowych i naziemnych) stanowią duże wyzwanie związane ze staraniami o to, by jak najszybciej uzyskać spodziewane wyniki w efekcie zastosowania nowych technologii.

7.5.2.3 Trudności z finansowaniem wdrażania programu SESAR wynikają z częściowego braku powiązania między inwestycjami i korzyściami w fazie przejściowej: przewoźnik lotniczy inwestujący w nowe urządzenia pokładowe nie osiągnie żadnych korzyści, zanim instytucje zapewniające usługi żeglugi powietrznej nie dokonają odpowiednich inwestycji. Z drugiej strony dla tych instytucji (które, aby odnieść korzyści, będą musiały zainwestować w infrastrukturę o określonych wymogach co do skuteczności działania) scenariusz biznesowy może nie być pozytywny, dopóki znaczna liczba statków powietrznych nie zostanie odpowiednio wyposażona. Wreszcie, mogą zaistnieć pewne zmiany o pozytywnych skutkach dla całej sieci i dla scenariusza biznesowego, wymagające jednak inwestycji ze strony niektórych zainteresowanych podmiotów, dla których inwestycje te pozostaną kosztem netto. W takim wypadku należałoby udostępnić odpowiednie finansowanie.

7.5.2.4 Udostępnione przez UE fundusze na wsparcie wdrażania powinny zatem zostać wykorzystane na zapewnienie zsynchronizowanego, szybkiego przyjęcia technologii SESAR przez operatorów (instytucje zapewniające usługi żeglugi powietrznej, użytkowników przestrzeni powietrznej, porty lotnicze). Ponadto aby zapewnić ciągłość inwestycji w B+R i w innowacje, niezbędne byłyby dodatkowe fundusze na lata 2014–2020 w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym, na poziomie podobnym do tego dostępnego w obecnej fazie B+R.

7.5.2.5 Szacuje się, że aby zapewnić tempo niezbędne do osiągnięcia celów w zakresie efektywności zarządzania ruchem lotniczym, wdrożenie programu SESAR wymagałoby funduszy UE w wysokości ok. 3 mld euro, które uzyskano by dzięki połączeniu różnych rozważanych obecnie instrumentów finansowych, takich jak na przykład, choć nie wyłącznie, zasoby własne sektora, obligacje UE przeznaczone na projekty, gwarancje, pożyczki EBI itp. Jeśli chodzi o lata 2014–2020, można uznać, że:

bez efektywnej alokacji zasobów UE na wsparcie programu SESAR jest mało prawdopodobne, by został on wdrożony w zaplanowanym czasie.

7.5.3 Ustanowienie właściwego zarządzania wdrażaniem programu SESAR.

— Powołanie niezależnego podmiotu odpowiedzialnego za wdrożenie programu SESAR, zintegrowanie finansowania i wdrożenia w jednych, wspólnych ramach zarządzania.

- Powinien to być podmiot sektorowy, który ma strukturę zarządzania złożoną z użytkowników przestrzeni powietrznej, portów lotniczych oraz instytucji zapewniających usługi żeglugi powietrznej jako grup ponoszących największe ryzyko inwestycyjne. Należy też przeprowadzić należyte konsultacje z innymi zainteresowanymi podmiotami z sektora lotniczego.
- W fazie wdrażania programu SESAR powinno się przeprowadzić należyte konsultacje z pracownikami sektora transportu lotniczego.
- Rola producentów (urządzeń) w fazie wdrożeniowej polega zasadniczo na sprzedaży wyposażenia spełniającego wymogi programu SESAR liniom lotniczym, portom lotniczym i instytucjom zapewniającym usługi żeglugi powietrznej. Inaczej niż ma to miejsce obecnie w ramach zarządzania wspólnym przedsięwzięciem SESAR, producenci nie powinni zatem być zaangażowani w zarządzanie wdrażaniem programu SESAR, aby uniknąć konfliktu interesów.
- Zapewnienie koordynacji na szczeblu europejskim w celu zsynchronizowanego wdrożenia technologii SES zgodnie z wiążącymi celami sieciowymi. W ramach wykonywania tego zadania można by wydawać zalecenia dotyczące pozyskiwania środków finansowych.

7.6 EKES pragnie wreszcie zauważyć, że program SESAR będzie skuteczny jedynie, jeśli bez dodatkowej zwłoki rozwiązane zostaną problemy polityczne i instytucjonalne, o których mowa we wcześniejszych punktach, i jeżeli udostępnione zostaną niezbędne środki publiczne na wdrażanie programu.

#### 8. Jeden unijny organ regulacyjny ds. bezpieczeństwa oparty na systemie EASA

8.1 EKES pragnie zauważyć, że pakiet SES II rozszerzył zakres systemu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) na przepisy bezpieczeństwa dotyczące zarządzania ruchem lotniczym istniejące na poziomie UE i zapewnił w ten sposób zintegrowane podejście do przepisów bezpieczeństwa dotyczących zarządzania ruchem lotniczym i nadzoru nad nim w UE w ramach koncepcji „od drzwi do drzwi” (*gate-to-gate*).

8.2 Szerokie zadania EASA w zakresie nadzoru – np. dotyczące kontroli funkcjonowania krajowych organów nadzorczych w celu zapewnienia przestrzegania wspólnych wymogów przez instytucje zapewniające usługi żeglugi powietrznej – pomogą w urzeczywistnieniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

8.3 EKES popiera tę koncepcję, uważa jednak, że niezbędne jest monitorowanie praktycznego wykonywania nowych kompetencji EASA. Ważne jest, aby przepisy bezpieczeństwa

dotyczące zarządzania ruchem lotniczym określone przez EASA były tworzone w oparciu o istniejące przepisy dotyczące jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i by EASA nie próbowała na nowo opracowywać czegoś, co już istnieje, gdyż mogłoby to skutkować przyjmowaniem obciążających zasad nieuzasadnionych względami bezpieczeństwa.

8.4 EKES uważa, że w perspektywie krótkoterminowej należy skorzystać z zasobów i wiedzy fachowej organizacji Eurocontrol jako wsparcia technicznego dla działalności EASA w dziedzinie regulacji dotyczących bezpieczeństwa w zarządzaniu ruchem lotniczym.

8.5 EKES pragnie wreszcie ponownie podkreślić znaczenie koncepcji „just culture” (niekarania za pomyłki, a jedynie za umyślne naruszenia zasad i poważne zaniedbania), o której wspominał już w opinii TEN/416 dotyczącej rozporządzenia w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im. W interesie bezpieczeństwa lotniczego leży zapewnienie ram prawnych, które umożliwią wszystkim stronom biorącym udział w wypadkach lub incydentach dzielenie się informacjami i swobodne prowadzenie dialogu opartego na zaufaniu. EKES podkreśla, że na szczeblu UE potrzeba więcej działań, które spowodują zmianę przepisów prawa karnego przez wszystkie państwa członkowskie, aby zapewnić poszanowanie koncepcji „just culture”. EKES podkreśla przede wszystkim znaczenie opracowania unijnej karty dotyczącej tej idei.

#### 9. Bezpieczeństwo a czynnik ludzki

Bezpieczeństwo to więcej niż tylko przepisy dotyczące bezpieczeństwa. Trzeba także wziąć pod uwagę możliwości ludzi, kulturę bezpieczeństwa, umiejętności i szkolenia oraz zarządzanie zespołem.

W tym kontekście ważne jest, by:

- dostrzegać możliwości człowieka, a zwłaszcza wpływ zmęczenia, z punktu widzenia proaktywnego zarządzania ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa;
- zapewnić odpowiedni poziom umiejętności i szkolenia pracowników;
- promować udział partnerów społecznych we wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej na wszystkich poziomach;
- wypracować solidną kulturę bezpieczeństwa – łączącą warunki umożliwiające pracownikom otwarte informowanie o błędach i zdarzeniach (*open reporting culture*) oraz niekaranie za pomyłki, a jedynie za umyślne naruszenia zasad i poważne zaniedbania (*just culture*) – jako podstawę działań w zakresie bezpieczeństwa.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 474. SESJA PLENARNA W DNIACH 21 I 22 WRZEŚNIA 2011 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego”**

COM(2010) 352 wersja ostateczna

(2011/C 376/08)

Sprawozdawca: **Panagiotis GKOFAS**

Dnia 30 czerwca 2010 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego”

COM (2010) 352 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2011 r.

Na 474 sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 121 do 14 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie jej wniosku do Parlamentu Europejskiego „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego” i podkreśla, że mimo pewnych istotnych niedociągnięć zawiera on liczne pozytywne punkty do realizacji. Komitet jednocześnie przedstawia poniższe sugestie w celu wzmocnienia i wzbogacenia tej inicjatywy.

1.2 Ze względu na różnorodność podmiotów (administracja, organizacje, partnerzy społeczni), szczebli (lokalny, regionalny, krajowy i europejski) oraz dziedzin (transport, mieszkalnictwo, oferty uzupełniające itp.) w europejskim sektorze turystyki, wszystkie podmioty sektora powinny włączyć się w planowane inicjatywy. W tym kontekście EKES przypomina o możliwości utworzenia Europejskiej Agencji Turystyki, która poprzez efektywne monitorowanie danych oraz wspieranie i stymulowanie zaproponowanych działań łączyłaby wysiłki zmierzające konkretnie do opracowania kompleksowej europejskiej polityki turystycznej, uwzględniającej różnorodność i pluralizm europejskiej tożsamości w zakresie turystyki.

1.3 Zdaniem EKES-u należy wskazać i przyjąć następujące środki, by ustosunkować się do wyzwań opisanych w komunikacie i zrealizować przewidziane w nim konkretne działania:

- działać na rzecz utworzenia europejskiej platformy we wszystkich językach UE, na której drogą elektroniczną turyści mogliby dzielić się swoimi obserwacjami i wrażeniami z podróży; celem takiej platformy byłaby lepsza ocena i wykorzystanie produktów turystycznych, aby skuteczniej przyciągać turystów, a poza tym dzięki niej można by wykorzystywać nowe technologie (elektroniczne rezerwacje);
- podjąć się zbadania, zorganizowania i wspierania realizacji ram politycznych w konkretnych dziedzinach, a także zająć się takimi priorytetami jak promocja wewnątrz europejskiego produktu turystycznego, usług i placówek w całej Europie, na przykład przez zachęcanie właściwych władz i przedsiębiorstw do współpracy na rzecz poprawy jakości świadczeń i infrastruktury (harmonogramy);

- wspierać polepszenie połączeń w zakresie komunikacji i transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, lecz również żeglugi przybrzeżnej w UE oraz rozpowszechnianie i aktualizowanie informacji na ich temat przez internet, także z uwzględnieniem nierentownych połączeń do oddalonych wysp;
- zwiększać promocję turystyki podejmowanej w celach leczniczych i pielęgnacyjnych, turystyki uzdrowiskowej, turystyki kulturowej (zwłaszcza skoncentrowanej na regionalnych festiwalach i przedstawieniach operowych, teatralnych, występach tanecznych, koncertach itd. oraz na wydarzeniach kulturalnych, takich jak np. wystawy), turystyki szkoleniowej lub kongresowej, turystyki kulinarnej i enoturystyki, turystyki historycznej lub religijnej, agroturystyki lub turystyki morskiej, z podkreśleniem walorów dziedzictwa kulturowego i gastronomii;
- zachęcać rządy krajowe do wspierania rozwoju lokalnych małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw w sektorze turystycznym, które odzwierciedlają tradycje społeczne, środowiskowe, historyczne i kulturalne danego miejsca lub regionu, oraz do jednoczesnej troski o lepsze zarządzanie formułami „all inclusive”;
- zachęcać osoby starsze, niepełnosprawne i osoby o szczególnych potrzebach do wybierania kierunków wewnątrz europejskich poprzez ulepszanie infrastruktury i usług oraz przez skuteczniejsze informowanie o usługach dostępnych dla takich osób w UE;
- sprzyjać polityce propagowania przez linie lotnicze wewnątrz europejskich kierunków turystycznych, tak by ich ceny nie przekraczały cen kierunków pozaeuropejskich, zachęcając jednocześnie znaczących operatorów turystycznych do priorytetowego traktowania tych kierunków;
- propagować i podkreślać poziom bezpieczeństwa panujący w UE w odróżnieniu od innych kierunków turystycznych, zarówno jeśli chodzi o podróże, pobyt, przestrzeganie praw człowieka, opiekę medyczną i szpitalną, jak również o ramy prawne;
- przyczynić się do opracowania dokładniejszego systemu gromadzenia danych statystycznych i harmonizacji działalności turystycznej i jej elementów, nie zwiększając przy tym obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw i obywateli;
- działać na rzecz wspólnej kampanii reklamowej dla kierunków turystycznych w UE;
- podnosić jakość oferowanych usług poprzez szkolenie i stabilne zatrudnienie.

1.4 Na poziomie państw członkowskich należy podjąć analizę skutków zmiany klimatu dla turystyki oraz przyjąć właściwe środki dostosowawcze odpowiadające prognozom dotyczącym konsekwencji zmiany klimatu dla konkurencyjności.

1.5 Należy w dalszym ciągu tworzyć wyspecjalizowane formy turystyki, takie jak turystyka społeczna, kulturalna lub kulinarna, agroturystyka, czy też turystyka sportowa, zdrowotna, turystyka bez barier, turystyka kongresowa, religijna itp., w ramach zakrojonej na europejską skalę polityki dywersyfikacji oferty i uwzględniania nowo powstających rynków.

1.6 Komitet jest zdania, że projekty na szczeblu europejskim, takie jak inicjatywa „Calypso”, dowiodły skuteczności współpracy w różnych dziedzinach między instytucjami europejskimi, partnerami społecznymi i podmiotami w sektorze oraz miały pozytywny wpływ społeczny i gospodarczy. EKES wzywa Komisję i Parlament Europejski do utrzymania ich zobowiązań, zwłaszcza budżetowych, dotyczących tego rodzaju inicjatyw.

1.7 Wprowadzić należy pamiętać o potrzebie bezpieczeństwa, jednak kwestia wiz może utrudniać turystykę z krajów, które nie są stronami układu z Schengen. Niekiedy wynika to z nadmiernie zbiurokratyzowanych procedur stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie. EKES wzywa Komisję do przedsięwzięcia konkretnych środków, aby rozwiązać te problemy.

1.8 EKES wzywa rządy krajowe do opracowania europejskiego certyfikatu turystycznego kształcenia zawodowego, który byłby uznawany we wszystkich krajach UE. EKES uważa, że szkolenia w branży turystycznej powinny nie tylko być uznawane w całej UE, ale należałoby też prowadzić je na wysokim poziomie, tak by kształcić prawdziwych profesjonalistów w dziedzinie turystyki, zgodnie z wytycznymi Komisji i CEDEFOP. Należy kłaść szczególny nacisk na wyniki kształcenia i ich weryfikację oraz podnosić poziom studiów turystycznych, włączając je w miarę możliwości w cykl studiów uniwersyteckich. Strategia „Europa 2020” powinna obejmować sektor turystyczny, w większym stopniu koncentrując się na nowych kompetencjach dla nowych miejsc pracy i pozostałych zaplanowanych inicjatywach, takich jak uznawanie doświadczenia zawodowego oraz kształcenie nieformalne i pozaformalne. Należy także uwzględnić konsekwencje, jakie dla turystyki powinien mieć komunikat z Brugii dotyczący szkolenia zawodowego, przyjęty przez ministrów edukacji UE i partnerów społecznych.

1.9 EKES podkreśla, że w turystyce nie ma uniwersalnego rozwiązania dla wszystkich przypadków i stwierdza, że każdy kierunek turystyczny ma inne potrzeby i przyciąga różne rynki niszowe. Zatem w ramach polityki na rzecz turystyki należy uwzględnić zróżnicowane potrzeby w sposób odpowiedni do sytuacji (regiony najbardziej oddalone, kontynentalne, przybrzeżne, wiejskie, wspiarskie, z dala od cywilizacji itp.).

1.10 Celem jest opracowanie, przyjęcie i realizacja na poziomie regionalnym strategicznego planu wspólnej europejskiej polityki turystycznej, który wspierałby trwałą konkurencyjność i jakość tego sektora oraz zapewniałby wysoki poziom ochrony konsumentów, uzupełniając działania państw członkowskich. Mimo to, ze względu na różnice między państwami członkowskimi, każde z nich powinno obowiązkowo przedstawiać własny strategiczny plan krajowej polityki turystycznej, zawierający konkretne działania do przeprowadzenia w każdym regionie, w co najmniej dziesięcioletniej perspektywie czasowej.

1.11 Komitet wzywa rządy krajowe do dostosowania podatków lokalnych i podjęcia starań na rzecz obniżenia stawki podatku VAT, którym są obecnie obciążone produkty turystyczne o charakterze społecznym. W ten sposób zwiększy się ich atrakcyjność, co w dłuższej perspektywie doprowadzi do rozwoju i większej dostępności usług związanych z turystyką.

Należy zadbać o to, by lokalna infrastruktura i usługi umożliwiały wysokiej jakości ofertę turystyczną, co wpłynie zarówno na poprawę jakości życia mieszkańców, jak i na warunki dla turystów.

1.12 UE potrzebuje strategii komunikacji, dzięki której zadba o utrzymanie dobrego wizerunku Europy i sektora turystycznego, a zarazem rozwiąże problem negatywnego wizerunku.

1.13 Należy podjąć środki pozwalające uniknąć bezrobocia strukturalnego w przedsiębiorstwach turystycznych, by poprawić jakość i stabilność zatrudnienia oraz rentowność przedsiębiorstw.

1.14 Komisja powinna zwiększyć swe bieżące starania, by ukazać rzeczywiste znaczenie wszystkich wymiarów turystyki, rozumianej jako doświadczenie umożliwiające wypoczynek fizyczny połączony z ożywieniem intelektualnym przez kontakt z dziełami sztuki stanowiącymi dziedzictwo kultury i cywilizacji. Kroki te należy zaplanować na szczeblu regionów, a działania promocyjne i komunikacyjne prowadzić zarówno na szczeblu regionalnym, krajowym oraz unijnym.

1.15 EKES stwierdza brak jasnego nawiązania do ram prawnych dotyczących praw konsumentów w sektorze turystycznym oraz brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla niedopuszczalnego odłożenia w czasie przeglądu dyrektywy 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r., który najpierw miał się odbyć pod koniec 2010 r., a następnie został przełożony w programie prac Komisji na początek 2011 r. i dotychczas nie doczekał się realizacji.

1.16 EKES z zadowoleniem przyjmuje większe zaangażowanie Komisji, Parlamentu i europejskich podmiotów społecznych w określenie europejskiej polityki turystycznej. Komitet będzie się nadal angażował w realizację przekazywanych w swoich opiniach celów i wartości na rzecz europejskiego modelu turystyki.

## 2. Wstęp

2.1 Nowa polityka turystyczna wyróżnia trzy główne cele, na których zasadzają się nowe ramy, a mianowicie:

- konkurencyjność,
- zrównoważony rozwój,
- promocja turystyki.

Jeżeli wymienione trzy filary zostaną należycie wsparte odpowiednimi strukturami i zasobami, zagwarantuje to właściwą podstawę dla niezwykle solidnej i przynoszącej korzystne efekty polityki turystycznej.

2.2 Komisja zwraca uwagę na pewne wyzwania, stojące obecnie przed branżą turystyczną, które pojawiły się lub nasiliły w ciągu ostatnich kilku lat. Jednak najistotniejsze wyzwania, które od lat pozostają niezmiennie, to sezonowość charakteryzująca branżę turystyczną, niedocenianie turystyki jako

istotnej rozwijającej się dziedziny działalności, niepewne warunki pracy osób zatrudnionych w branży turystycznej, bezrobocie strukturalne w tym sektorze, brak dostępu MŚP do odpowiedniego finansowania na dostosowanie się do ciągłych zmian i rozwoju branży turystycznej, jak również innowacyjność w dziedzinie turystyki. Komisja musi koniecznie zająć się tymi problemami. EKES wielokrotnie podkreślał w swoich opiniach, jak ważne jest stawienie im czoła oraz podjęcie odpowiednich działań<sup>(1)</sup>.

2.3 Turystyka jest ważnym rodzajem działalności i wywiera szczególnie pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, zrównoważony rozwój i zatrudnienie w Europie. Odgrywa też ważną rolę w życiu codziennym Europejczyków.

2.4 Popyt na usługi turystyczne zmniejsza się od 2008 roku. Jeśli zatem Europa pragnie zachować swoją pozycję najpopularniejszego kierunku turystycznego na świecie i możliwość czerpania z bogactwa i różnorodności znajdujących się w jej granicach obszarów, powinna wypracować wspólną politykę turystyczną.

2.5 Jeżeli Komisja Europejska faktycznie zamierza propagować nowe ramy działań mających podnieść konkurencyjność turystyki w UE i zwiększyć jej potencjał rozwojowy w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju, zdaniem Komitetu powinna ona sprecyzować swoje propozycje, uznając, że w interesie każdego państwa leży opracowanie własnego modelu i dynamiki rozwoju turystyki. Ze względu na transnarodowy charakter branży turystycznej występuje wyraźna potrzeba opracowania ogólnounijnych ram polityki turystycznej, przy jednoczesnym zapewnieniu państwom członkowskim UE pełnej elastyczności w kształtowaniu własnej polityki krajowej w tym zakresie. Należy pamiętać, że wydarzenia zachodzące w jednej części Unii Europejskiej mogą oddziaływać na płaszczyźnie turystycznej w innym państwie UE.

2.6 Przykładowo, choć państw Europy Południowej nie dotknęło zamknięcie przestrzeni powietrznej zarządzone wiosną 2010 r. z powodu chmury pyłu wulkanicznego, odczuły one spadek aktywności turystycznej wskutek negatywnych doniesień stwarzających atmosferę niesprzyjającą wybieraniu tych krajów jako kierunku podróży.

2.7 Zdaniem Komitetu ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego muszą opierać się na jasnym zestawie praw i obowiązków różnych podmiotów tego sektora. W komunikacie całkowicie pominięto tę kwestię. Dla jej rozwiązania szczególnie znaczący jest przegląd dyrektywy 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r., który najpierw miał się odbyć pod koniec 2010 r., a następnie został przełożony w programie prac Komisji na początek 2011 r. i dotychczas nie doczekał się realizacji, mimo iż dyrektywa jest już całkowicie nieaktualna. Opóźnienie przeglądu pozbawia konsumentów ochrony i osłabia ich zaufanie, hamuje rozwój turystyki i jest kluczowym elementem ram prawnych brakującym do skonkretyzowania nowych uprawnień przyznanych UE w tej dziedzinie na mocy traktatu.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 1.



### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Unia Europejska powinna wnieść swój wkład w to przedsięwzięcie i wesprzeć proces kształtowania dynamicznej polityki, która przyspieszy wzrost i stworzy warunki do zwiększenia atrakcyjności Europy. Opracowanie wspólnych planów wraz z konkretnymi działaniami nie powinno już leżeć w gestii Komisji. Powinna tym się zająć inna instancja prowadząca jednoznaczną politykę, która nie odwoływałaby się do starych koncepcji i która gwarantowałaby udział i status członka wszystkim podmiotom turystycznym, takim jak organizacje przedsiębiorstw i podmiotów działających indywidualnie w branżach turystycznych, związki zawodowe pracowników sektora, regiony lub krajowe izby turystyki. Ważną rolę mogłaby odgrywać tu, wspierając instytucje europejskie, Europejska Agencja Turystyki, której utworzenie Komitet proponował we wcześniejszych opiniach.

3.2 Za sprawę kluczową uznaje się, by zarówno Komisja, jak i inne instytucje UE, egzekwowały zasadę inteligentnego stanowienia prawa oraz by wszystkie wnioski ustawodawcze obejmowały należytą ocenę skutków proponowanych rozwiązań dla branży turystycznej. W zaproponowanych ramach działania na rzecz turystyki nie wspomina się o potrzebie dokonywania, za każdym razem gdy przedstawiany jest nowy wniosek ustawodawczy UE, należytej oceny skutków, która określałaby potencjalny wpływ na sektor turystyczny. Jest to szczególnie istotne w takich wypadkach, jak na przykład proponowane uregulowania dotyczące oznakowania żywności, praw pasażerów i praw konsumenckich.

3.3 Turystyki nie powinno się traktować jako niezależnej dziedziny polityki, ale jako kwestię horyzontalną, na którą wpływają różne inne aspekty polityki UE, w szczególności w dziedzinie transportu, edukacji, zatrudnienia, badań i innowacji, zmiany klimatu, jednolitego rynku, bezpieczeństwa, konsumentów itd. Polityka turystyczna nie należy więc wyłącznie do kompetencji Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw Komisji Europejskiej, lecz należy ją prowadzić jednocześnie z pozostałymi dziedzinami polityki UE.

3.4 Obecny sposób propagowania i rozwoju usług turystycznych w całej UE wskazuje na brak organizacji i koordynacji, co stwarza trudności tym osobom, które pragną podróżować. Planowanie przejazdu na całym terytorium UE z wykorzystaniem środków komunikacji publicznej stanowi nie lada przedsięwzięcie, które wymaga koordynacji między różnymi rozkładami jazdy kolei, promów, autobusów itp., co sprawia, że zwykle nie da się zagwarantować udanej podróży.

3.5 Turystyka musi stawić czoła coraz silniejszej konkurencji ze strony krajów wschodzących lub rozwijających się, które przyciągają coraz więcej turystów. Aby zachować konkurencyjność, Europa powinna zaproponować zrównoważoną politykę i wykorzystać swoje liczne atuty, takie jak bezpieczeństwo i pewność w odniesieniu do:

- warunków społecznych i środowiska,
- transportu i przemieszczania się,
- pobytu (w każdym aspekcie),
- transakcji bankowych, handlowych i innych,

- zdrowia i przepisów higieny,
- opieki medycznej,
- służb porządku prawnego i bezpieczeństwa,
- dostępu do infrastruktury dla osób niepełnosprawnych lub osób o szczególnych potrzebach,
- opieki i usług pielęgnacyjnych,
- jakości,
- profesjonalizmu oraz jakości bezpośrednich i pośrednich usług indywidualnych,
- praw obywatelskich.

3.6 Łatwo zapominać o tym, że zwiedzając UE jako turyści, cieszymy się tak podstawowymi przywilejami, jak pewność, że wszędzie jest woda pitna, że możemy jeść bez ryzyka zatrucia pokarmowego czy chodzić po ulicach i wyruszać w podróż bez eskorty ochrony. Należałoby więc podkreślać te oczywiste zalety turystyki europejskiej, gdyż zapewniają one turystom poziom bezpieczeństwa, który w praktyce nie ma sobie równych w żadnym z czołowych kierunków turystyki światowej i daje Europie przewagę konkurencyjną przy wyborze i promocji celów turystycznych.

3.7 Europa powinna rozbudować i poprawić swój wizerunek na rynkach światowych i wspierać współpracę z Chinami, Rosją, Indiami, Brazylią, Japonią, Stanami Zjednoczonymi i krajami śródziemnomorskimi. Aby działania takie były możliwe, należy jednak pobudzać przedsiębiorczość i innowacyjność i poprawiać jakość oferowanych produktów, tak aby świadczone przez nas usługi i oferowana infrastruktura dorównywały ofercie naszych międzynarodowych konkurentów. Należy zmniejszyć sezonowość i silne wahania popytu, konsolidując i różnicując ofertę usług turystycznych. UE powinna doskonalić i poświadczać kompetencje zawodowe wszystkich osób uczestniczących w branży turystycznej, wystawiając wspólne i uznawane na terytorium całej UE certyfikaty kształcenia zawodowego, kładąc szczególny nacisk na wyniki kształcenia i ich ocenę. Te wspólne i uznawane certyfikaty są konieczne i okażą się użyteczne zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla pracowników w całej UE.

3.8 Obecne metody zbierania i analizy danych statystycznych są niedoskonałe. Luki w uzyskanych informacjach powodują, że podczas ustalania wytycznych podejmowane są niekompletne lub błędne decyzje. W związku z tym w komunikacie Komisji podkreśla się znaczenie, jakie ma poprawa jakości danych statystycznych i analiz dotyczących turystyki. Komisja uznaje to za konieczne w celu rozbudowania na poziomie europejskim bazy wiedzy społeczno-gospodarczej na temat turystyki. Zorganizowane gromadzenie danych statystycznych pozwoli nie tylko na informowanie i podejmowanie racjonalnych wyborów, ale pobudzi również do interdyscyplinarnej współpracy badawczej oraz do wymiany poglądów i doświadczeń. Bezwzględnie należy poprawić metody statystyczne i ich wyniki, oczywiście przy założeniu, że zbieranie danych nie może pociągać za sobą zwiększenia obciążeń administracyjnych w przedsiębiorstwach i wśród obywateli.

3.9 Ponad połowa państw członkowskich UE wprowadziła rachunek satelitarny turystyki, który okazał się niezwykle skutecznym narzędziem. Komisja powinna poszukać sposobów, którymi można by zachęcić pozostałe kraje do przyjęcia tej metody, oraz pomagać im w jej stosowaniu, co będzie również korzystne z punktu widzenia analizy porównawczej szczegółowych wyników. Ma to kluczowe znaczenie z uwagi na istotne zmiany tendencji i modeli zachowań w turystyce, jakich obecnie doświadcza Europa.

3.10 Prawdziwym bogactwem turystyki europejskiej jest różnorodność. Szeroka paleta wrażeń, których można doświadczyć w poszczególnych państwach europejskich, przyciąga zwiedzających, którzy wybierają je do celów turystycznych. Zróżnicowanie ich dziedzictwa kulturowego, przyrody, specjalów kulinarnych, win i historii sprawia, że każde z nich oferuje zwiedzającym inne doznania. Zachowanie tych różnic jest ważne i stanowi istotny atut przy promocji Europy w innych częściach świata.

3.11 Jako że znakomita większość firm turystycznych to małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), należy wykorzystać ich dynamikę i wspomóc finansowo rozwój ich działalności gospodarczej. Powinniśmy skoncentrować się na ich wkładzie w zachowanie dziedzictwa kulturowego, jak również w rozwój społeczności lokalnej. To właśnie MŚP wchłaniają bezrobocie podstawowe (imigranci zarobkowi, osoby niewykwalifikowane) i wpływają na jego znaczny spadek, zatrudniając duży odsetek siły roboczej, a także przyczyniając się do zmniejszenia wykluczenia społecznego. Sektor prywatny musi być stroną w takich kwestiach jak marketing usług turystycznych oraz wsparcie zatrudnienia. Należy również wspierać powstawanie sieci między przedsiębiorstwami sektora.

3.12 Polityka turystyczna ma przekrojowy charakter. Szczególny wpływ wywiera na politykę transportową (prawa i bezpieczeństwo pasażerów oraz jakość transportu), pomoc państwa, rynek wewnętrzny (swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług związanych z turystyką, propagowanie usług wysokiej jakości, rozwój handlu elektronicznego), a także na opodatkowanie, często z negatywnym skutkiem (przeszkody podatkowe dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka podatkowa wobec MŚP sektora turystycznego, ulgi podatkowe). Należy więc wspierać ten sektor za pomocą konkretnych działań finansowych i odwrotnie, przedsiębiorstwa branży turystycznej powinny zaangażować się w inwestycje i zapewnić oraz zwiększyć zatrudnienie.

3.13 EKES z przekonaniem popiera mechanizm, który poprawi i wzmocni wymianę turystyczną między państwami członkowskimi i który umożliwi niektórym grupom społecznym – takim jak młodzież, osoby starsze, osoby o ograniczonej sprawności ruchowej i rodziny o niskich dochodach – podróżowanie, szczególnie poza sezonem. Równocześnie należy w większym stopniu skoordynować terminy wakacji szkolnych w państwach członkowskich. Państwa członkowskie, których gospodarka nie jest nakierowana na turystykę, powinny wspierać państwa, które są w odmiennych sytuacjach, poprzez promowanie wśród swoich obywateli celów podróży znajdujących się w granicach UE. Europejscy przewoźnicy lotniczy powinni zrozumieć, że nie przyczyniają się do rozwoju turystyki i jednolitego rynku, oferując mieszkańcom Europy Północnej bilety do Azji w cenach często korzystniejszych niż bilety do Europy Południowo-Wschodniej.

3.14 Komitet uznaje, że należy wypracować specjalną, wspólną i nowatorską politykę wobec osób starszych i emerytów (oczekuje się, że grupa ta będzie stanowić 20 % ogółu społeczeństwa w 2020 r.), jak też osób niepełnosprawnych i o specjalnych potrzebach oraz osób o ograniczonej możliwości poruszania się, których liczba według ostatnich szacunków sięga 127 mln, przyciągając je produktem turystycznym skrojonym na ich miarę. Należy prowadzić specjalne szkolenia w celu sprostania potrzebom tych osób. Uwzględniając fakt, że w skład tych grup wchodzi także osoby, które często mają jednocześnie dużą siłę nabywczą, odpowiedni poziom kultury i wiele wolnego czasu, a ich potencjał na rynku jest nadzwyczaj istotny, UE powinna szczególnie propagować wspólną politykę skierowaną do nich, aby im pomóc w korzystaniu z przysługujących im praw i – bez dyskryminacji – z oferty turystycznej. Wysiłkom tym muszą jednak towarzyszyć działania ze strony sektora prywatnego, aby zapewnić odpowiednią infrastrukturę dla tego rynku.

3.15 Komitet wyraża przekonanie, że należy wspierać współpracę na szczeblu międzynarodowym, a zwłaszcza na rynkach, które są istotne dla UE. Trzeba zapewnić warunki sprzyjające uproszczeniu procedury wydawania wspólnej wizy europejskiej, aby przyciągnąć więcej osób z państw, które nie są stronami układu z Schengen. Turyści powinni mieć możliwość przemieszczania się z jednego kraju UE do drugiego, w związku z czym należy odpowiednio uprościć rozporządzenia i dyrektywy.

3.16 Na poziomie regionów należy zapewnić lepszą promocję, wzmacniając i wspierając następujące elementy europejskiego produktu turystycznego: szlaki kulturowe, współczesne dziedzictwo kulturowe, rezerwy przyrody, konserwację i propagowanie tradycyjnych budowli i rzemiosła, turystykę zdrowotną i pielęgnacyjną, turystykę uzdrowiskową, edukacyjną, winiarsko-gastronomiczną, historyczną lub religijną, agroturystykę, turystykę skupiającą się na morzu, promowanie i zachowywanie tradycji kulturalnych i gastronomicznych (tradycyjne restauracje i przedsiębiorstwa mające bezpośredni związek z historią danego regionu) oraz podwodne dziedzictwo kulturowe. Nie zawsze trzeba zwiększać liczbę miejsc noclegowych, należy raczej inwestować w poprawę jakości usług i infrastruktury w ośrodkach poprzez inwestowanie w nowe oferty, jak np. ośrodki kuracji zdrowotnych, zabiegów relaksacyjnych itp. Nigdzie we wniosku Komisji nie ma mowy o sposobie realizacji powyższych działań, a w szczególności nie są uwypuklone priorytety ani też harmonogram ich realizacji przez każde państwo członkowskie – z uwzględnieniem regionów – tak by działania te stanowiły wspólną europejską politykę turystyczną. Nie przewidziano też – a należałoby to zrobić – wspólnej akcji promocyjnej, która w tym kontekście wydaje się niezbędną inicjatywą.

3.17 EKES zgadza się z ideą utworzenia znaku europejskiego dziedzictwa kulturowego i proponuje równocześnie ustanowienie znaku europejskiego dziedzictwa gastronomicznego, z którym słąby w parze ocena punktów żywienia i wspólne zharmonizowane przyznawanie im gwiazdek i certyfikatów, z odpowiednim wykorzystaniem różnych programów krajowych i europejskich, jak również z równoległym podejmowaniem innych działań, takich jak Europejskie Dni Dziedzictwa Kulturowego i Nagroda Unii Europejskiej związana z Dziedzictwem Kulturowym. Ponadto EKES proponuje zharmonizować przyznawanie gwiazdek hotelom w UE oraz ujednolicić system ich certyfikacji. Komitet zachęca Komisję, by

utrzymała Europejskie Forum Turystyki jako przestrzeń spotkań i analiz dla wszystkich podmiotów w sektorze, właściwych podmiotów krajowych, władz lokalnych i regionalnych oraz podmiotów społecznych w celu promowania europejskiej tożsamości w zakresie turystyki, która uwzględniałaby różnorodność i pluralizm.

3.18 Przedstawione ramy polityczne zawierają również propozycję opracowania europejskiej marki turystyki wysokiej jakości i oznakowania „Turystyka wysokiej jakości”, które wymagają poprawy standardów usług w całej branży. Rozwiązanie takie należy przyjąć z zadowoleniem. Jednak oznaczeniom jakości towarzyszyć powinny właściwe mechanizmy finansowania organizatorów turystyki, by mogli oni rozwijać swoją ofertę produktową i inwestować w podnoszenie standardu swojej bazy turystycznej i jakości świadczonych usług, a także w szkolenie i lepsze kwalifikacje personelu.

3.19 Połączenie gastronomii, punktów żywienia i turystyki stanowi wyraźną, alternatywną formę turystyki wysokiej jakości, która umożliwia turystom bezpośredni kontakt z gastronomią każdego państwa członkowskiego. W ten sposób następuje zróżnicowanie dostarczanych usług. Coraz liczniejsi turyści podróżujący po UE interesują się gastronomią. W ten sposób kuchnia staje się narzędziem promowania produktów europejskich i przyjemności jedzenia. Należy koniecznie propagować artykuły spożywcze i napoje, przepisy kulinarne oraz „szlaki przysmaków i win”, wspierając skoordynowaną współpracę, zapewniającą w sposób alternatywny wartość dodaną i wzmocnienie więzi między jedzeniem a turystyką.

3.20 **Szkolenie pracowników sektora turystycznego** stanowi niewątpliwie znaczącą inwestycję w turystykę europejską, w szczególności dla MŚP. Wprowadzenie nowych technologii i metod pracy stworzyło popyt na wyspecjalizowany personel. Objęcie pracowników sektora turystycznego unijnymi programami doskonalenia zawodowego i szkolenia stosowanymi już w innych branżach jest pozytywnym działaniem, które ułatwi przystosowanie do nowych uwarunkowań technologicznych dominujących w tym sektorze. Należy również opracować ogólnoeuropejski certyfikat szkolenia zawodowego, opierający się na wspólnych wynikach kształcenia i wspólnym „zakresie obowiązków”, który można wykorzystać w sposób autonomiczny i niezależny, dzięki krajowym lub lokalnym procedurom zatwierdzania, z odniesieniem do istniejących krajowych ram certyfikacyjnych. Szkolenie zakończone przyznaniem certyfikatu szkolenia zawodowego powinno być obowiązkowe w branży turystycznej. Zdaniem Komitetu impuls nadany przez komunikat z Brugii o ściślejszej europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego ma duże znaczenie dla kształcenia w sektorze turystyki. Będzie ono szczególnie atrakcyjne, jeśli uczestnicy będą mogli liczyć na stabilne i dobre warunki pracy.

3.21 Plan szkoleń i rozwoju zdolności interpersonalnych powinien obowiązkowo obejmować naukę języków obcych wśród pracowników sektora turystycznego, z uwzględnieniem specyfiki kulturowej. Jednocześnie należy przyznawać certyfikaty szkolenia zawodowego odpowiadające wytycznym Komisji Europejskiej i Europejskiego Centrum Kształcenia Zawodowego. Należałoby zwrócić szczególną uwagę na zawody związane z turystyką, takie jak zawód przewodnika, które bezpośrednio dotyczą dziedzictwa kulturowego, a których przedstawiciele powinni posiadać wykształcenie w danej dziedzinie i być

w stanie odpowiednio ukazywać jakość tego dziedzictwa. Dlatego też powinni oni uzyskiwać certyfikat wydawany przez władze lokalne, znać zabytki regionu, w którym chcą pracować, nawet jeśli jest to praca czasowa, i posiadać niezbędną znajomość języka, którym mówi się w tym regionie, oraz języka osób przez siebie oprowadzanych, zgodnie z obowiązującymi przepisami – przed rokiem 1975 była to norma CEN (EN 13809 z 2003 r.), a od tamtej pory – dyrektywy 75/368/WE i 92/51/WE. Odpowiednie świadectwa powinny dotyczyć wszystkich zawodów branży turystycznej, np. kelnerów, kucharzy, animatorów i ogólnie wszystkich osób pozostających w kontakcie z turystami.

3.22 EKES sądzi, że należałoby poważnie zastanowić się nad strategią „all inclusive”, realizowaną przez liczne przedsiębiorstwa w wielu państwach członkowskich, której ostateczne efekty są całkowicie odwrotne do oczekiwanych. Niestety bardzo wyraźnie widać pogłębienie się problemów, przed którymi stoją MŚP w rejonach położonych w pobliżu klubów „all inclusive” i dużych kompleksów hotelowych.

3.23 Bezwzględna konkurencja między wielkimi zagranicznymi operatorami turystycznymi a hotelami, które starają się sprzedawać „pakiety” w celu zapewnienia sobie rezerwacji wszystkich dostępnych miejsc, doprowadziła do obniżenia jakości świadczonych usług, w wyniku czego niektóre regiony turystyczne zyskały sobie za granicą złą sławę. Wobec takiej presji małe i średnie przedsiębiorstwa zmuszone są do świadczenia usług po cenach niższych od ponoszonych kosztów, co prowadzi do ich zniknięcia z rynku lub bankructwa.

3.24 Nie należy kategorycznie odrzucać systemu „all inclusive”, ponieważ prawdopodobnie zaspokaja on potrzeby określonego segmentu popytu w turystyce, trzeba jednak wdrażać go, podobnie jak i pozostałe produkty turystyczne, przestrzegając prawa i zasad uczciwej konkurencji między ofertami, w sposób kontrolowany, korzystając z własnych zasobów i z wykluczeniem pomocy państwa. Dochody z turystyki powinny być dystrybuowane jak najszerzej, tak aby rozwijały się również „okolice” dobrego hotelu. Turysta powinien mieć możliwość wyboru, gdzie wydać swoje pieniądze: w samym hotelu czy w jego okolicy. Niemniej ten segment rynku należy do niewielu, które odnotowały wzrost, pomimo spadku obrotów obserwowanego w ostatnich latach w przypadku tradycyjnych organizatorów turystyki. Chociaż najważniejsza zawsze powinna być jakość, trzeba jednak docenić fakt, iż pojawiają się całe ośrodki, którym udało się rozwinąć na tym rynku w ostatnich latach. Należy więc opracować jasną definicję rynku „all inclusive”, która odpowiedzialaby produktowi wysokiej jakości, tak aby wyeliminować z rynku produkty i usługi niższej jakości sprzedawane pod znakiem „all inclusive”.

3.25 **Sezonowość turystyki**, wynikająca z podaży turystycznej nadmiernie skoncentrowanej w lipcu i sierpniu, ogranicza możliwości rozwojowe tego sektora i ich przenikanie do całej gospodarki, co odbija się na przepływie dochodów i zapobiega optymalnemu wykorzystaniu istniejącej infrastruktury i personelu. Działania mające na celu zwiększenie zdolności do zatrudnienia personelu oraz rentowności infrastruktury poza sezonem doprowadzą do bardziej aktywnego i produktywnego zarządzania zasobami ludzkimi, natomiast skoordynowanie wykorzystania struktur hotelowych, również poza sezonem, przez pewne grupy społeczne lub przez szkoły

zdecydowanie wydłuży sezon turystyczny i przyniesie wynikające z tego korzyści. Istotnym wkładem w złagodzenie skutków sezonowości byłoby lepsze rozłożenie w czasie wakacji pracowników, przy zastosowaniu odpowiednich środków zachęty. Dzięki zwiększonemu wykorzystaniu istniejącej infrastruktury turystycznej i zasobów ludzkich w okresie poza sezonem przedsiębiorcy mogliby wydajniej korzystać ze swoich obiektów i zwiększyć ich produktywność oraz mieć oparcie w bardziej stałym i aktywnym personelu. EKES docenia fakt, że inicjatywa „Calypso” była pierwszym krokiem w tym kierunku. Wzywa Komisję i Parlament Europejski do promowania tej inicjatywy, przede wszystkim poprzez zobowiązania budżetowe, ze względu na jej wpływ na społeczeństwo i turystykę w Europie.

3.26 Komitet uważa, że turystyka jest silnie powiązana ze środowiskiem naturalnym i że istnieją wszelkie powody, by je chronić i wspierać. Przy właściwym planowaniu i realizacji odpowiedniej polityki turystycznej ruch turystyczny nie będzie niszczył krajobrazów, nie będzie pożerał zasobów ani zmieniać procesów przyrodniczych. To właśnie dzięki turystyce wyeksponowano i rekultywowano wiele rejonów przedtem uważanych za miejsca, których lepiej unikać, jak np. strefa doków w Londynie czy też plaża w Barcelonie koło portu, co równocześnie stworzyło miliony miejsc pracy w UE.

3.27 Komisja słusznie stwierdziła, że w dłuższej perspektywie wyzwanie związane ze zmianą klimatu będzie źródłem poważnych przemian w branży turystycznej i hotelarskiej. Podmioty gospodarcze uwzględniły już zmianę wzorców w zakresie opracowywania, komponowania i sprzedaży produktów turystycznych, polegającą na ekologizacji procedur obowiązujących w tej branży. Na poziomie państw członkowskich należy podjąć analizę skutków zmiany klimatu dla turystyki oraz przyjąć właściwe środki dostosowawcze odpowiadające prognozom dotyczącym konsekwencji zmiany klimatu dla konkurencyjności.

3.28 Planowane działania Komisji zmierzające do zróżnicowania produktu turystycznego uwzględniają dynamiczny charakter tego sektora, który jest w bezpośrednim kontakcie z klientami i reaguje na ich liczne żądania. Wspieranie nietypowych form turystyki i ich systematyczniejsze propagowanie pozwoli automatycznie lepiej wykorzystać miejscowe warunki naturalne i wyjątkowe atuty każdego regionu.

3.29 UE musi również zmierzyć się z problematyką dotyczącą sfery socjalnej, spójności terytorialnej i jej ochrony.

3.30 Również **działania zmierzające do większej mobilizacji środków finansowych** UE na rozwój turystyki wywołają dynamikę tego sektora, nadając priorytetowe znaczenie regionom w fazie dezindustrializacji, które mają perspektywy turystyczne.

3.31 Turystyka morska i w rejonach nadmorskich ma zasadnicze znaczenie jako katalizator rozwoju gospodarczego. Należy realizować działania na rzecz jej rozwoju w ramach zintegrowanej polityki morskiej UE. Dywersyfikacja działalności gospodarczej w kierunku turystyki ma priorytetowe znaczenie w wielu obszarach nadmorskich, w których tendencja spadkowa gospodarki, szczególnie związanej z rybołówstwem i przemysłem stoczniowym, rolnictwem lub przemysłem wydobywczym, przyczyniła się do zmniejszenia dochodów i wzrostu bezrobocia. Przedsiębiorstwa sektora turystycznego, zwłaszcza małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa, są często aktywne na wybrzeżach lub w podobnych strefach turystycznych i dlatego nie tylko posiadają wymiar biznesowy i społeczny, lecz reprezentują również długoletnie tradycje, które w niektórych państwach członkowskich sięgają przeszło półwiecza, i również dla ludności lokalnej stanowią prawdziwe dziedzictwo kulturowe. Dlatego też, w poszanowaniu przepisów UE i kierując się dbałością o dziedzictwo kulturowe, wysoką jakością i historię wszystkich miejsc, w których działają te rodzinne firmy, można zaproponować podjęcie pewnych inicjatyw w celu ochrony tych lokalnych firm.

3.32 UE musi zwracać uwagę na publikacje dotyczące jej państw członkowskich, ponieważ mogą one sprawiać, że potencjalny turysta spoza UE będzie negatywnie odnosić się do perspektywy odwiedzenia danego kraju i zwiększać jego poczucie niepewności, co miałyby bardzo niekorzystne skutki dla promocji turystyki. UE powinna powołać specjalną grupę ds. zarządzania komunikacją w sytuacjach kryzysowych w dziedzinie turystyki europejskiej i zlecić każdemu z państw członkowskich, by utworzyło analogiczną strukturę i zapewniło jej sprawne funkcjonowanie.

3.33 Europejska polityka turystyczna oraz działania poszczególnych krajów w tej dziedzinie powinny uwzględniać wszelkie zmiany strukturalne i dążyć do zapobiegania bezrobociu strukturalnemu, a także zapewnić korzystne rozłożenie inwestycji związanych z turystyką.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przegląd programu »Small Business Act« dla Europy”**

COM(2011) 78 wersja ostateczna

(2011/C 376/09)

Sprawozdawca: **Ronny LANNOO**

Dnia 23 lutego 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przegląd programu »Small Business Act« dla Europy”*

COM (2011) 78 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 30 sierpnia 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 3 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że wiele zaproponowanych przez niego środków zostało uwzględnionych w zmienionym programie „Small Business Act” (SBA). Przyznaje, że od kilku lat mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa<sup>(1)</sup> są w większym stopniu uwzględniane w dokumentach opracowywanych przez UE. Ma również świadomość poparcia udzielanego przez Parlament Europejski i państwa członkowskie na rzecz bardziej efektywnego uwzględniania potrzeb tych przedsiębiorstw. Program SBA stanowi znaczący przełom w mentalności europejskiej, jako że stawia na rozwój partnerskiego sprawowania rządów z udziałem władz publicznych, społeczności lokalnych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz organizacji przedstawicielskich MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

1.2 Zmieniony program SBA dla Europy jest nowym ważnym etapem ku politycznemu uznaniu MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw. EKES przede wszystkim zachęca Komisję, Parlament i Radę oraz państwa członkowskie i regiony do umieszczenia podstawowej zasady programu „najpierw myśl na małą skalę” w centrum decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim, krajowym i samorządowym. Zaleca również państwom członkowskim i regionom przyjęcie tej zasady jako podstawy prowadzonej przez nie polityki na rzecz MŚP oraz polityki gospodarczej i przemysłowej. Uważa ponadto, że program SBA powinien przybrać bardziej zobowiązującą formę, zwłaszcza wobec instytucji UE.

1.3 Zmieniony program SBA potwierdza rosnące znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw. Niemniej jednak poziom wdrożenia tego programu i jego zasady „najpierw myśl na małą skalę” jest różny w różnych państwach członkowskich, a w niektórych program wręcz nie jest realizowany. To samo dotyczy wspólnotowych ram procesu prawodawczego i decyzyjnego.

1.4 Zdaniem EKES-u powołanie krajowych przedstawicieli do spraw MŚP powinno pomóc państwom członkowskim w realizacji programu SBA. Komitet zaleca również powołanie takich przedstawicieli na poziomie regionów.

1.5 EKES wyraża zadowolenie z proponowanego projektu wieloletnich ram finansowych zmierzającego do tego, by utworzyć program „Konkurencyjność MŚP” oraz z proponowanych środków na rzecz MŚP w najważniejszych programach po roku 2013. Stwierdza jednak, że Komisja, a zwłaszcza DG ds. Przedsiębiorstw, nie dysponuje zasobami ludzkimi wystarczającymi do skutecznego zastosowania programu SBA. Zwraca się do instytucji europejskich o przyjęcie programu „Konkurencyjność MŚP” ze szczególnym nastawieniem na małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa oraz zachęca je do przeznaczenia na to koniecznych zasobów ludzkich i finansowych.

1.6 Należy teraz przejść do etapu „najpierw działaj na małą skalę”. Program SBA nie odniesie planowanego sukcesu, jeśli nie zostanie wdrożone prawdziwe **partnerskie wielopodmiotowe i wielopoziomowe zarządzanie**. Należy zapewnić włączenie partnerów gospodarczych i społecznych oraz wszystkich reprezentatywnych podmiotów publicznych i prywatnych od samego początku w refleksje polityczne i proces prawodawczy. EKES apeluje zatem o to, by organizacje reprezentujące różne kategorie MŚP faktycznie uczestniczyły w procesie prawodawczym i decyzyjnym na wszystkich poziomach.

1.7 EKES apeluje ponadto do Komisji o to, by bezzwłocznie podjęła konsultacje z europejskimi organizacjami reprezentującymi różne kategorie MŚP w celu ustalenia, które środki operacyjne należy przedsięwziąć w pierwszym rzędzie. Zdaniem Komitetu konieczne należy sprzyjać takim uzgodnieniom między władzami publicznymi oraz partnerami gospodarczymi i społecznymi w państwach członkowskich i regionach.

<sup>(1)</sup> Zalecenie Komisji 2003/361 w sprawie definicji MŚP, Dz.U. L 124/36 z 20.5.2003.

## 2. Uwagi ogólne

### 2.1 Wciąż zbyt ogólne podejście do rzeczywistej sytuacji MŚP

2.1.1 Hasło „*think small first*” tłumaczone jest zawsze jako „najpierw myśl na małą skalę”, a tymczasem 92 % przedsiębiorstw to mikroprzedsiębiorstwa, które działają na bardzo różnych rynkach. Stanowią one istotną grupę pracodawców i dlatego to do nich przede wszystkim powinny być skierowane program SBA i strategie polityczne UE. Niemniej jednak to właśnie mikroprzedsiębiorstwa napotykać najwięcej trudności w stosowaniu europejskich programów politycznych i środków prawnych, zasługują więc na większą uwagę oraz uproszczone, dostosowane do nich podejście.

2.1.2 Środki, które wynikną z programu SBA będą musiały uwzględniać realia małych przedsiębiorstw, takie jak wielofunkcyjność ich właścicieli, przekazywanie wiedzy fachowej i osadzenie w lokalnym otoczeniu. Trzeba też mieć na uwadze fakt, że dostosowując się do ogromnej liczby przepisów wspólnotowych, MŚP mają do dyspozycji bardzo ograniczoną liczbę osób, inaczej niż duże przedsiębiorstwa, które wśród swych własnych pracowników mają licznych specjalistów.

2.1.3 Przegląd programu SBA stanowi potwierdzenie tego, że należy uwzględniać realia różnych kategorii MŚP ze względu na ich rozmiary, właściwości i strukturę (produkcja, handel, wolne zawody itp.) oraz sposób ich działania w zależności od rynku. EKES uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na przedsiębiorstwa rodzinne i firmy jednoosobowe, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym i regionalnym. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednio ukierunkowanych środków regulacyjnych, administracyjnych, podatkowych i szkoleniowych.

2.1.4 Niemniej jednak, jako że analizy oddziaływania skierowane są obecnie ogólnie na MŚP, trudno uzyskać precyzyjne informacje dotyczące skutków, ograniczeń i korzyści związanych z polityką i programami UE w odniesieniu do poszczególnych kategorii MŚP. Aby zaradzić tym brakom, we wszystkich programach UE priorytetem powinno stać się sporządzanie analiz oddziaływania nakierowanych na różne kategorie przedsiębiorstw.

2.1.5 Strategie polityczne i programy europejskie oraz działania przewidziane w programie SBA powinny wspierać rozwój konkurencyjności wszystkich przedsiębiorstw, nie tylko tych o dużym potencjale. Należy również pomagać 95 % grupie małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw działających na rynkach lokalnych, które bez względu na swoje rozmiary również oferują duże możliwości rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy, w swojej skali. Niemniej obecne metody statystyczne oparte na poziomie obrotów stanowią zagrożenie dla roli społecznej i kulturalnej tych małych przedsiębiorstw, zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym. Komitet wzywa Komisję, by uwzględniła ten fakt w swoich analizach i aby opracowała odpowiednie potrzebne wskaźniki.

2.1.6 Komitet wyraża zadowolenie, że program SBA powołuje się na międzynarodowy wymiar MŚP. Niemniej jednak

podkreśla, że dla większości małych przedsiębiorstw wchodzenie na arenę międzynarodową jest najczęściej wynikiem ich rozwoju, a nie celem samym w sobie. Unia Europejska powinna bardziej aktywnie towarzyszyć im w tych działaniach, wspierając inicjatywy w państwach członkowskich i ponownie uruchamiając programy współpracy Interprise.

### 2.2 Czy główne kierunki polityki UE faktycznie uwzględniają SBA?

2.2.1 Mimo odniesień zawartych w szczegółowych dokumentach, takich jak strategia „Europa 2020” i jej inicjatywy przewodnie, program SBA i jego zasady nie są faktycznie uwzględniane przy opracowywaniu głównych kierunków polityki UE. Małe i mikroprzedsiębiorstwa są w dalszym ciągu pomijane lub niedoceniane w procesie prawodawczym. Potwierdzają to poniższe przykłady.

2.2.2 W ramach polityki na rzecz innowacji priorytet nadawany jest szybko rozwijającym się przedsiębiorstwom. Takie ograniczone spojrzenie nie odpowiada rzeczywistości w zakresie innowacji w małych przedsiębiorstwach, których potrzeby dotyczą raczej uzyskania wsparcia i narzędzi dopasowanych do ich specyfiki.

Podobnie jest w przypadku polityki energetycznej. W swojej opinii w sprawie polityki energetycznej i MSP oraz mikroprzedsiębiorstw<sup>(2)</sup> EKES podkreślił, że w ramach tej kluczowej dla przyszłości UE dziedziny polityki nigdy nie poruszono kwestii jej wdrożenia w małych przedsiębiorstwach i mikroprzedsiębiorstwach.

Ponadto analizy oddziaływania dotyczące środków przeznaczonych na realizację rynku wewnętrznego nie uwzględniają w wystarczającym stopniu realiów, w których funkcjonują małe przedsiębiorstwa, ani problemów, które mogą one napotykać w handlu transgranicznym lub działalności prowadzonej lokalnie.

2.2.3 EKES żąda, by wszystkie propozycje polityczne związane z priorytetami UE uwzględniały zasadę „najpierw myśl na małą skalę”. Zwraca się do instytucji europejskich o uwzględnienie interesów małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw w realizacji inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020” oraz inicjatyw związanych z Aktem o jednolitym rynku.

2.2.4 W tym kontekście EKES wyraża zadowolenie, że w komunikacie w sprawie dwunastu dźwigni na rzecz pobudzenia jednolitego rynku Komisja jako pierwsze działanie priorytetowe wymienia ułatwienie dostępu MŚP do kapitału podwyższonego ryzyka, co ma być elementem rozwiązania najpilniejszego problemu, z jakim stykają się MŚP – finansowania. Komitet apeluje, by ta kluczowa inicjatywa nie była odizolowana, ale by uzupełniły ją dalsze rozwiązania wymienione w przeglądzie programu „Small Business Act”.

(2) Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 118.

### 2.3 Pominięte w SBA: środki towarzyszące dla małych przedsiębiorstw i rola organizacji przedsiębiorstw

2.3.1 Program SBA wspomina o potrzebie pomocy małym przedsiębiorstwom. EKES wielokrotnie podkreślał konieczność wzmocnienia środków towarzyszących i doradztwa dla małych przedsiębiorstw za pomocą dostosowanych usług, świadczonych w różnych formach przez instytucje publiczne lub prywatne. Podkreśla również kluczową rolę organizacji przedsiębiorstw, które są pośrednikami między decydentami politycznymi a przedsiębiorstwami i odgrywają rolę doradczą, z jednej strony wobec przedsiębiorstw, a z drugiej, wobec decydentów politycznych.

2.3.2 EKES uważa, że wsparcie takiej pomocy świadczonej przez różne organizacje MŚP i intensyfikacja dialogu między tymi ostatnimi a decydentami politycznymi, na wszystkich poziomach, stanowią dwa kluczowe czynniki konkurencyjności małych przedsiębiorstw. Organizacje te najczęściej jako jedyne nawiązują bezpośrednie kontakty z poszczególnymi przedsiębiorstwami w sposób zindywidualizowany i dostosowany do szczególnych potrzeb. To dzięki ich pośrednictwu najmniejsze przedsiębiorstwa mogą stosować środki prawne, przedsiębiorstwa mogą korzystać z finansowania, zwłaszcza unijnego, a decydenci mogą poznawać ich rzeczywiste potrzeby w związku z obieraną polityką.

2.3.3 Komitet wnosi zatem, by:

- dostęp do programów UE był łatwiejszy dla organizacji MŚP, aby ułatwić prowadzenie działań zbiorowych;
- europejskie prawodawstwo przewidywało środki pomocy technicznej pozwalające tym organizacjom na prowadzenie działań informacyjnych, towarzyszących i szkoleniowych;
- ich rola pojedynczego punktu kontaktowego (*one stop shop*) została oceniona i wzmocniona, zwłaszcza w zakresie informacji, zgodności z przepisami i dostępu do programów europejskich.

2.3.4 W obliczu cięć budżetowych i z powodu konieczności skoncentrowania środków na działaniach priorytetowych, EKES uważa, że jednym z zasadniczych priorytetów jest wsparcie doradztwa, pomocy, informacji i szkoleń na rzecz MŚP, zwłaszcza małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. Apeluje o to, by programy UE traktowały takie wsparcie w sposób uprzywilejowany i świadczyły wszelką konieczną pomoc organizacjom pośredniczącym, które reprezentują wszystkie kategorie MŚP.

## 3. Uwagi szczegółowe

### 3.1 Dostęp do finansowania

3.1.1 W miarę postępowania kryzysu gospodarczego dostęp małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do finansowania stał się utrudniony. W takich okolicznościach coraz większego znaczenia nabierają organizacje udzielające MŚP gwarancji

spląty kredytu w rachunku bieżącym i kontrgwarancji. EKES wyraża nadzieję, że Komisja Europejska uzna istotną rolę tych organizacji jako podstawowego narzędzia umożliwiającego MŚP i mikroprzedsiębiorstwom dostęp do finansowania.

3.1.2 Instrumenty finansowe UE muszą być skierowane do wszystkich MŚP, również tych najmniejszych. EKES żąda wzmocnienia mechanizmów „gwarancyjnych”, aby w dalszym ciągu odnosiły się one do wszystkich działań MŚP. Chodzi tu zwłaszcza o „gwarancję MŚP”, która się sprawdziła i która powinna stać się głównym filarem programu działań MŚP po roku 2013. EKES zwraca się ponadto o ułatwienie dostępu do tych instrumentów finansowym niebankowym organom finansowym, takim jak towarzystwa gwarancji i poręczeń wzajemnych.

3.1.3 EKES uważa, że środki Komitetu Bazylejskiego (Bazylea III) umożliwią konieczne uregulowanie praktyk bankowych. Niepokoi go jednak ich wpływ, który może utrudnić małym przedsiębiorstwom dostęp do finansowania bankowego, a zatem istotnie zmniejszyć zasoby finansowe MŚP i ogólnie gospodarki realnej. Zwraca się do instytucji europejskich, zwłaszcza w związku z przyszłymi przepisami w zakresie adekwatności kapitałowej (CRD IV), by zadbały o to, aby nowe wymagania w stosunku do banków nie odbiły się w żaden sposób na finansowaniu MŚP. EKES zwraca się o przyjęcie środków, które pozwolą bankom, zwłaszcza bankom lokalnym i bankom spółdzielczym, a także instytucjom finansowym oferującym usługi gwarancji bankowej, w dalszym ciągu wypełniać zadania związane z finansowaniem gospodarki realnej.

3.1.4 Różne formuły kapitału wysokiego ryzyka mogłyby być interesujące dla przedsiębiorstw, innowacyjnych i nie tylko, gdyby były dostosowane do ich konkretnych potrzeb i realiów. Unia Europejska powinna ułatwiać płynne funkcjonowanie rynku kapitału wysokiego ryzyka. Jednocześnie formuły te nie mogą zastąpić innych instrumentów, takich jak gwarancje. Małe przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość wyboru najlepiej dostosowanych instrumentów.

### 3.2 Ku inteligentnym uregulowaniom

3.2.1 Komitet podkreśla niezwykle pozytywną zmianę, jaką jest włączenie testu MŚP do analiz oddziaływania, dzięki czemu oceny obejmują obecnie skutki społeczne i ekologiczne. Zachęca Komisję do wzmocnienia tych testów przez włączenie do nich jeszcze większej liczby małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. Poza uznaniem potrzeby prowadzenia analiz i testów przez całkowicie niezależne organa, EKES wzywa do tego, by konsultować się z organizacjami MŚP podczas przygotowywania analiz oraz do tego, by przysługiwało im „prawo do odpowiedzi” przed ich ostateczną publikacją.

3.2.2 W celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla MŚP EKES sugeruje włączenie zasady „tylko jeden raz” (*„only once”*) do zasady *„one in one out”*, która stanowi, że wprowadzenie nowych obciążeń administracyjnych musi iść w parze ze zniesieniem obciążeń obecnie obowiązujących. Zasada ta powinna być stosowana zarówno na szczeblu europejskim, jak i lokalnym.

3.2.3 Pochwały godna jest intencja, aby w zmienionym programie SBA skutecznie stosować zasady „najpierw myśl na małą skalę” i „tylko jeden raz”. Problem leży obecnie w jego skutecznej realizacji na szczeblu krajowym i we wszystkich dyrekcjach generalnych Komisji Europejskiej. EKES zwraca więc szczególną uwagę na:

- niezależne wykonywanie wysokiej jakości analiz oddziaływania, które uwzględniałyby heterogeniczność MŚP;
- rolę przedstawiciela Komisji ds. MŚP, pośrednika między Komisją Europejską a środowiskiem MŚP, który powinien analizować wszystkie kierunki polityki dotyczące małych przedsiębiorstw, doceniać znaczenie ich punktu widzenia i jeśli zajdzie taka potrzeba, sprzeciwić się niekorzystnym dla nich decyzjom.

3.2.4 Należy nadać priorytetowe znaczenie zasadzie proporcjonalności w realizacji środków, tak by małe przedsiębiorstwa musiały dopełniać wyłącznie ściśle niezbędnych formalności. Jeżeli decydenci unijni będą ściśle przestrzegać fundamentalnej zasady „najpierw myśl na małą skalę”, do czego się zobowiązali, nie będzie potrzeby ustalania wyjątków.

3.2.5 Uznanie różnic między mikroprzedsiębiorstwami niekoniecznie musi doprowadzić do uogólnienia zwolnienia mikroprzedsiębiorstw z pewnych formalności. Jeśli zwolnienia okazałyby się konieczne, należałoby je wynegocjować z przedstawicielami zainteresowanych przedsiębiorstw. W przeciwnym przypadku istnieje ryzyko uzyskania negatywnej klasyfikacji między przedsiębiorstwami na te, które stosują przepisy prawne, i te, które ich nie stosują.

3.2.6 Dlatego też EKES zaleca:

- stosowanie zasad „najpierw myśl na małą skalę” i „tylko jeden raz” we wszystkich aspektach strategii „Europa 2020”;
- aby akty prawodawcze były opracowywane od początku w partnerstwie z przedstawicielami zainteresowanych małych przedsiębiorstw;
- systematyczne stosowanie zasady proporcjonalności podczas wykonywania tych aktów;
- unikanie nadmiernego mnożenia przepisów krajowych i regionalnych przy transpozycji lub wdrażaniu tych aktów;
- włączenie przedstawiciela Komisji ds. MŚP w prace Rady ds. Ocen Skutków (*Impact Assessment Board*), której zadaniem jest ocena jakości analiz oddziaływania.

### 3.3 Dostęp do zamówień publicznych

3.3.1 W programie SBA uznano konieczność ułatwienia MŚP dostępu do zamówień publicznych. Aby zachęcić je do udziału w zamówieniach publicznych, nie wystarczy tylko uprościć procedury – trzeba również stworzyć przyjazne MŚP warunki polityczne w państwach członkowskich, istniejące jak dotąd jedynie w kilku krajach.

3.3.2 EKES uważa, że pilnie należy całkowicie wdrożyć europejski kodeks najlepszych praktyk<sup>(3)</sup> dotyczący zamówień publicznych; wzywa Komisję i państwa członkowskie do tego, by prowadziły politykę sprzyjającą ułatwianiu dostępu MŚP i mikroprzedsiębiorstwom do zamówień publicznych.

### 3.4 Przedsiębiorczość i tworzenie miejsc pracy

3.4.1 W niewielkich przedsiębiorstwach występuje szczególnie rodzaj firmowych stosunków społecznych; szczególnie ważna jest ich potrzeba wykwalifikowanej siły roboczej. Komitet przyznaje poza tym, że pracownicy odgrywają kluczową rolę w rozwoju MŚP, ponieważ mogą być źródłem innowacji i uczestniczą w realizacji celów przedsiębiorstwa. Przypomina, że małe firmy są uprzywilejowanym miejscem nauki zawodu i kształcenia zawodowego oraz że odgrywają kluczową rolę w nabywaniu kompetencji i wartościowym wykorzystywaniu wiedzy.

3.4.2 EKES ubolewa, że problemy związane z rynkiem pracy i zatrudnienia oraz kwestie kompetencji pracowników i szefów przedsiębiorstw praktycznie nie są poruszane w programie SBA, mimo że wpływają na ich zdolność rozwoju i potencjał tworzenia nowych miejsc pracy.

3.4.3 EKES wspiera wysiłki Komisji na rzecz wzmocnienia przedsiębiorczości kobiet i zaleca dzielenie się wytycznymi dotyczącymi wzorcowych rozwiązań z uwzględnieniem działań podejmowanych przez państwa członkowskie oraz organizacje MŚP.

## 4. W jaki sposób zapewnić uwzględnienie SBA i jego priorytetów?

### 4.1 Zapewnić partnerskie zarządzanie: zasada wielopodmiotowego i wielopoziomowego sprawowania rządów

4.1.1 W komunikacie stwierdza się, że silne struktury zarządzania mają kluczowe znaczenie i że najważniejsze działania programu SBA „będą skuteczne tylko wówczas, gdy będą oparte na zdecydowanej polityce dotyczącej MŚP”. Polityka, programy i akty prawne UE nie mogą być skuteczne, jeśli nie zostaną opracowane i wdrożone wspólnie z pośredniczącymi organizacjami przedstawicielskimi na wszystkich poziomach. Jednym z najważniejszych priorytetów zmienionego programu SBA powinno być gwarantowanie tego partnerstwa w procesie prawodawczym i/lub decyzyjnym na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_pl.pdf).



4.1.2 EKES uważa, że o ile zmienione panele MŚP sieci Enterprise Europe Network mogą służyć jako doskonałe źródła informacji, o tyle nie zastąpią doświadczenia i kompetencji organizacji przedstawicielskich MŚP. Proponowany w wieloletnich ramach finansowych program „Konkurencyjność MŚP” nie przewiduje działań na rzecz tych podmiotów i kładzie nacisk wyłącznie na sieć Enterprise Europe Network, która niestety w szeregu państw członkowskich nie skupia wszystkich organizacji reprezentujących różne kategorie MŚP. Należałoby dokładnie ocenić tę sieć oraz ulepszyć jej metodologię i reguły funkcjonowania, aby umożliwić lepszy udział organizacji reprezentujących różne kategorie MŚP istniejące w państwach członkowskich.

4.2 *Przejsć od „myślenia najpierw na małą skalę” do „działania najpierw na małą skalę”*

4.2.1 EKES zwraca się do instytucji UE o to, by:

- skoordynowały swoje działania i w bardziej wiążący sposób zobligowały się do włączenia programu SBA i jego zasady „najpierw myśl na małą skalę” do swoich decyzji, co zachęciłoby władze krajowe i samorządowe do działania w identyczny sposób;
- wdrożyły zasadę ostrożności, pod nadzorem europejskiego przedstawiciela ds. MŚP, inspirowaną systemem *office of advocacy* istniejącym w amerykańskim programie SBA; taki system gwarantowałby, że akty prawne dotyczące małych przedsiębiorstw nie byłyby sprzeczne z ich interesami.

4.3 *W jaki sposób?*

4.3.1 Powodzenie zmienionego programu SBA i jego skuteczność będą zależeć od zasobów ludzkich i finansowych przeznaczonych na jego realizację. EKES wyraża zadowolenie z proponowanego nowego programu „Konkurencyjność MŚP”, którego priorytetami powinny być:

- monitorowanie i ocena wdrażania zasad SBA we wszystkich programach i aktach prawnych UE oraz w państwach członkowskich;
- wdrożenie systemu *advocacy unit* w celu poprawy skuteczności analiz oddziaływania poprzez badanie potencjalnych skutków przyszłych przepisów prawnych w małych przedsiębiorstwach i mikroprzedsiębiorstwach;
- wdrożenie instrumentów konkurencyjności, standaryzacji, informacji i współpracy, tworzonych zgodnie z zasadą „najpierw myśl na małą skalę”;
- udostępnienie instrumentów finansowych przeznaczonych na rozwój MŚP, w szczególności „gwarancji MŚP”;
- wsparcie działań towarzyszących i doradczych organizacji MŚP i wzmocnienie partnerskiego sprawowania rządów wspólnie z organizacjami przedstawicielskimi;

— statystyczna i ekonomiczna analiza różnych kategorii MŚP z uwzględnieniem ich heterogeniczności, sporządzanie analiz i badań skoncentrowanych na tychże oraz rozpowszechnianie dobrych praktyk stosowanych przez państwa członkowskie i regiony na korzyść MŚP.

4.3.2 EKES jest zaniepokojony niewielką liczbą osób pracujących obecnie w unijnych instytucjach na rzecz MŚP i programu SBA. Należy zatem przeznaczyć wystarczające, odpowiadające ambicjom programu SBA zasoby ludzkie na jego realizację i nadzorowanie, w szczególności w DG ds. Przedsiębiorstw.

4.3.3 EKES wyraża zadowolenie z powołania przedstawicieli ds. MŚP na poziomie krajowym, których zadaniem będzie ułatwianie wdrożenia priorytetów SBA w państwach członkowskich i dbanie o to, by stanowisko MŚP i mikroprzedsiębiorstw było uwzględniane w politykach i przepisach krajowych. Jednocześnie uważa, że skuteczność tego mechanizmu zależeć będzie od tego, w jakim stopniu przedstawiciel ds. MŚP będzie mógł wpływać na decyzje polityczne i przepisy krajowe, a także od jakości współpracy z różnymi organizacjami zrzeszającymi MŚP.

4.3.4 EKES podkreśla znaczenie grupy konsultacyjnej jako platformy porozumienia między Komisją, państwami członkowskimi i europejskimi organizacjami MŚP. Ta grupa konsultacyjna mogłaby stać się organem porozumienia w sprawie wniosków prawodawczych i programów operacyjnych wszystkich dyrekcji generalnych Komisji, które zajmują się małymi przedsiębiorstwami i mikroprzedsiębiorstwami. Komitet wyraża zadowolenie z inicjatywy niektórych regionów, które powołały regionalnych przedstawicieli ds. MŚP i zwraca się o zachęcanie do takich inicjatyw.

## 5. Środki polityczne

5.1 EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, aby przedstawiła mu co roku sprawozdanie, w którym:

- podkreśli wdrażanie programu SBA w jej służbach, w państwach członkowskich i w regionach;
- przeanalizuje uwzględnianie zasad programu SBA w dokumentach UE przyjmowanych przez Parlament i Radę;
- podsumuje postępy osiągnięte przez grupę konsultacyjną.

Takie sprawozdanie powinno być przedstawiane również Radzie, Parlamentowi i Komitetowi Regionów.

5.2 EKES zwraca się ponadto do Rady o doroczne zwoływanie specjalnej rady do spraw konkurencyjności, która zajmowałaby się MŚP, mikroprzedsiębiorstwami i programem SBA.

5.3 Nawiązując do zasady trójstronnego szczytu społecznego na rzecz wzrostu i zatrudnienia, o którego utworzeniu zdecydowała Rada dnia 6 marca 2003 r., EKES proponuje Radzie organizację dialogu gospodarczego, który odbywałby się dwa razy do roku przy okazji posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności. Spotykałby się tam przedstawiciele europejskich organizacji reprezentujących MŚP, ministrowie przemysłu i MŚP państw trojki, przedstawiciele państw członkowskich, Komisji i EKES-u reprezentującego społeczeństwo obywatelskie, po to by angażować przedstawicieli MŚP i środowisk politycznych najwyższego szczebla w pomoc w realizacji strategii „UE 2020” przez MŚP.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

**Punkt 1.7 (nowy)**

Dodać nowy punkt po punkcie 1.6

Zwraca się ponadto do Komisji i Rady, aby wdrożyły zasadę ostrożności w formie „office of advocacy” gwarantującą, że europejskie akty prawne dotyczące MŚP nie są sprzeczne z ich interesami i uwzględniają ich rzeczywistą sytuację.

**Wynik głosowania**

Za: 57

Przeciw: 66

Wstrzymało się: 36

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie**

COM(2011) 259 wersja ostateczna – 2011/0111 (CNS)

(2011/C 376/10)

Sprawozdawca generalny: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 16 czerwca 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie*

COM(2011) 259 wersja ostateczna – 2011/0111 (CNS).

Dnia 20 września 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji przygotowanie opinii w tej sprawie.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 22 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Bernarda HERNÁNDEZA BATALLERA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 132 do 5 przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera wniosek, z uwagi na jego znaczenie dla społeczeństwa i gospodarki, oraz wyraźne uprawnienia Unii do jego przyjęcia, ze względu na wyłączność kompetencji w sprawach celnych.

1.2 Ponadto omawiany wniosek dotyczy tylko określonej liczby produktów i dóbr, już objętych ulgami celnymi na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 704/2002 z 25 marca 2002 r. Do tej grupy dodane zostają cztery kolejne produkty (kauczuk i niektóre pochodne polimerów).

1.3 W tym kontekście wprowadzenie kontroli końcowego przeznaczenia, zgodnie ze Wspólnotowym kodeksem celnym i jego przepisami wykonawczymi, to procedura zwyczajowa, która nie obciąża dodatkowymi procedurami administracyjnymi władz lokalnych i regionalnych ani przedsiębiorców.

1.4 Utrzymanie zawieszenia cła autonomicznego wspólnej taryfy celnej na przywóz produktów przemysłowych uznaje się za korzystne dla gospodarki Wysp Kanaryjskich, które zostały dotknięte kryzysem w większym stopniu niż inne regiony Unii Europejskiej i Hiszpanii.

1.5 EKES ponownie stwierdza<sup>(1)</sup>, że utrzymanie takich konkretnych systemów gospodarczych i podatkowych to niezbędny środek wspomagający regiony najbardziej oddalone w przewidywaniu napotykanym przez nie trudności strukturalnych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Całkowita powierzchnia Wysp Kanaryjskich wynosi ok. 7 542 km<sup>2</sup>. Tworzony przez nie archipelag znajduje się na

Oceanie Atlantyckim i jest oddalony o ok. 1 000 km od najbliższego punktu Półwyspu Iberyjskiego. Razem z archipelagami Azorów, Madery, Wyspami Selvagens i Wyspami Zielonego Przylądka tworzą biogeograficzny region Makaronezji. Ze względu m.in. na duże oddalenie i charakter wyspiarski zaliczają się do tzw. regionów najbardziej oddalonych, na temat których EKES już kilkakrotnie zabierał głos<sup>(2)</sup>.

2.1.1 Całkowita liczba ludności Wysp Kanaryjskich wynosi obecnie 2 118 519 mieszkańców. Najbardziej zaludnione wyspy to Teneryfa (906 854 mieszkańców) i Gran Canaria (845 676 mieszkańców)<sup>(3)</sup>, co oznacza, że zamieszkuje je 80 % ludności Wysp Kanaryjskich. Wysoki wskaźnik ludności pociąga za sobą pewne problemy społeczne związane z wysoką stopą bezrobocia i emigracją za granicę.

2.1.2 Ze względu na oddalenie Wysp Kanaryjskich, przedsiębiorstwa tego regionu operują w niekorzystnych warunkach gospodarczych i handlowych, co negatywnie wpływa na trendy demograficzne, zatrudnienie i rozwój gospodarczo-społeczny. Obecny kryzys gospodarczy najbardziej dotknął sektor przemysłowy, budownictwo i sektory im pokrewne. W wyniku kryzysu podniosła się także stopa bezrobocia, która jest wyższa niż w Hiszpanii kontynentalnej. Zmienny charakter międzynarodowej turystyki, od której wyspy są coraz silniej uzależnione, zwiększa ryzyko dalszego pogarszania się ogólnej sytuacji gospodarczej.

2.1.3 EKES stwierdził już<sup>(4)</sup>, że warunki panujące na wyspach są trwale niekorzystne, co wyraźnie odróżnia te regiony od obszarów położonych na kontynencie. Stale niekorzystne warunki, choć mają różny zasięg, wykazują wspólne

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 72.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 221 z 17.9.2002, s. 37.

<sup>(3)</sup> Dane hiszpańskiego Krajowego Urzędu Statystycznego.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 268 z 19.9.2000, s. 32.

cechy: oddalenie od kontynentu; wynikające z przeszkód naturalnych i klimatycznych wysokie dodatkowe koszty transportu morskiego i powietrznego, łączności oraz infrastruktury; niewielka powierzchnia gleb; ograniczone zasoby rybne i ograniczony dostęp do wody; niewiele źródeł energii; zanieczyszczenie morza i obszarów przybrzeżnych; trudności w zarządzaniu odpadami; zmniejszanie się liczby ludności, zwłaszcza ludzi młodych; erozja wybrzeży; niedobór wyspecjalizowanej siły roboczej; brak warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i trudny dostęp do m.in. edukacji i służby zdrowia.

2.1.4 EKES wypowiedział się już<sup>(5)</sup> na temat pojęcia „dodatkowych kosztów” ponoszonych przez regiony najbardziej oddalone. Przygotowana przez Komitet lista, choć nie jest wyczerpująca, uwzględnia np. wyższy koszt transportu produktów, materiałów i osób, a także wyższe koszty magazynowania, zatrudnienia lub instalacji.

2.1.5 Kanaryjski przemysł produkuje głównie na rynek lokalny i doświadcza ogromnych trudności, by znaleźć klientów poza obszarem Wysp. U przyczyn tak trudnej sytuacji leżą głównie brak środków transportu oraz wysokie koszty zakupu i dystrybucji towarów. Wpływa to negatywnie na koszty produkcji wyrobów gotowych, które mogą wzrosnąć w porównaniu z kosztami produkcji w podobnych przedsiębiorstwach na Półwyspie Iberyjskim.

### 3. Wyspy Kanaryjskie i Unia Europejska

3.1 Wyspy Kanaryjskie stały się częścią terytorium Unii Europejskiej w chwili akcesji Królestwa Hiszpanii w 1986 roku. Szczególna i trudna sytuacja społeczno-gospodarcza archipelagu została uznana w Akcie przystąpienia Hiszpanii i Portugalii. Ze względu na specyficzne trudności, z jakimi borykają się Wyspy Kanaryjskie, zostały one zasadniczo wyłączone z obszaru celnego Wspólnoty, ze wspólnej polityki handlowej, rolnej i rybołówstwa.

3.2 Unia Europejska uznała szczególne i konkretne problemy tego regionu oraz ich konsekwencje dla integracji Wysp Kanaryjskich w UE. W ostatnich latach wprowadzono środki celowo uwzględniające charakter wyspiarski Wysp Kanaryjskich i ich przynależność do grupy regionów najbardziej oddalonych. Zmniejszono w ten sposób poziom i częstotliwość występowania ulg, a od 31 grudnia 2000 r., kiedy na całym obszarze Wysp wprowadzono wspólną taryfę celną<sup>(6)</sup>, cały region należy do obszaru celnego Wspólnoty.

3.3 W konsekwencji przyjęto rozporządzenie Rady (WE) nr 1911/91 w sprawie stosowania przepisów prawa wspólnotowego w odniesieniu do Wysp Kanaryjskich<sup>(7)</sup>, które zostało kilkakrotnie zmodyfikowane. Zgodnie z rozporządzeniem

nr 911/91 opracowano specjalne środki na podstawie decyzji Rady 91/314/WE ustanawiającej program opcji szczególnych ze względu na oddalenie i wyspiarski charakter Wysp Kanaryjskich (POSEICAN)<sup>(8)</sup>. Program umożliwił dostosowanie niektórych wspólnych polityk oraz przyjęcie określonych specjalnych środków na rzecz Wysp Kanaryjskich.

3.4 Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 704/2002 z dnia 25 marca 2002 r., czasowo zawiesza się dla autonomiczne wspólnej taryfy celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych oraz reguluje się autonomiczne wspólnotowe kontyngenty taryfowe na przywóz niektórych produktów rybołówstwa na Wyspy Kanaryjskie i sposób zarządzania nimi. Zgodnie z tym rozporządzeniem, zawieszenie ceł wspólnej taryfy celnej na niektóre dobra inwestycyjne przeznaczone do zastosowania w celach handlowych i przemysłowych wygasa z dniem 31 grudnia 2011 r. Dlatego omawiany wniosek został przedstawiony przed wygaśnięciem ważności rozporządzenia (WE) 704/2002.

3.5 W art. 349 TFUE uznaje się natomiast, że Wyspy Kanaryjskie zaliczają się do regionów najbardziej oddalonych, uwzględnia się ich ogólną sytuację społeczno-gospodarczą i uznaje znaczne oddalenie, charakter wyspiarski, niewielką powierzchnię, niesprzyjające warunki geograficzne i klimatyczne oraz zależność od ograniczonej liczby produktów. Kombinacja tych czynników i ich trwały charakter poważnie szkodzą rozwojowi tego regionu. Dlatego Rada na wniosek Komisji przyjmuje specjalne środki z zakresu m.in. polityki celnej i handlowej, polityki fiskalnej, stref wolnocelowych, polityki w dziedzinach rolnictwa i rybołówstwa, warunków zaopatrzenia w surowce i dobra konsumpcyjne pierwszej potrzeby, pomocy państwa i warunków dostępu do funduszy strukturalnych oraz programów horyzontalnych Unii.

### 4. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady

4.1 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej umożliwia ustanowienie specjalnych środków na rzecz regionów najbardziej oddalonych, które mają im pomóc przezwyciężyć niekorzystne warunki gospodarcze wynikające z położenia geograficznego. Długotrwały kryzys gospodarczy i finansowy zaostrzył problemy związane z tworzeniem nowych miejsc pracy i utratą konkurencyjności Wysp Kanaryjskich.

4.2 W związku z tym rząd Królestwa Hiszpanii wystąpił o przedłużenie obowiązującego systemu zawieszonych stawek celnych na import niektórych produktów przemysłowych na Wyspy Kanaryjskie, proponując w tym celu wniosek dotyczący rozporządzenia Rady. Ponadto hiszpańskie władze wystąpiły o zawieszenie ceł Wspólnej Taryfy Celnej dla czterech nowych produktów.

4.3 Wniosek ma być zgodny z innymi obszarami polityki Unii, zwłaszcza w dziedzinach handlu międzynarodowego, konkurencji, przedsiębiorstw, rozwoju i stosunków zewnętrznych. Środki tego rodzaju są zwykle przyjmowane okresowo i mają na celu wzmocnienie podmiotów gospodarczych.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 72.

<sup>(6)</sup> Akt przystąpienia, Protokół nr 2.

<sup>(7)</sup> Dz.U. L 171 z 29.6.1991, s. 1.

<sup>(8)</sup> Dz.U. L 171 z 29.6.1991, s. 5.

4.3.1 Wniosek umożliwia lokalnym przedsiębiorcom działającym na Wyspach Kanaryjskich import pewnej ilości surowców, części, składników i dóbr inwestycyjnych bez uiszczania czasowo zawieszonych opłat celnych.

4.3.1.1 Od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2021 r. cła wspólnej taryfy celnej stosowane w przywozie na Wyspy Kanaryjskie wymienionych w załączniku dóbr inwestycyjnych przeznaczonych do użytkowania w celach handlowych i przemysłowych zostaną całkowicie zawieszono.

4.3.1.2 Podmioty gospodarcze mające swoją siedzibę na Wyspach Kanaryjskich będą wykorzystywać te produkty przez okres minimum 24 miesięcy od chwili dopuszczenia do swobodnego obrotu.

4.3.1.3 Ponadto od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. zawieszono całkowicie cła wspólnej taryfy celnej mające zastosowanie do przywozu na Wyspy Kanaryjskie surowców, części i składników objętych kodami CN wymienionych w zaktualizowanym załączniku II i wykorzystywanych do przetwarzania przemysłowego bądź konserwacji na Wyspach Kanaryjskich.

4.3.2 Aby zapobiec nadużyciom lub zmianie w tradycyjnych przepływach handlowych, produkty korzystające z zawieszenia cła muszą podlegać kontroli końcowego przeznaczenia, a w tym celu należy przewidzieć mechanizmy kontroli.

4.3.3 Aby skorzystać z zawieszenia cła, surowce, części i składniki będą musiały być wykorzystywane do przetwarzania przemysłowego i konserwacji na Wyspach Kanaryjskich.

4.3.4 Ponadto dobra inwestycyjne będą musiały być używane przez lokalne przedsiębiorstwa na Wyspach przez okres co najmniej dwóch lat, zanim będą mogły być swobodnie odsprzedane innym przedsiębiorstwom zlokalizowanym w innej części obszaru celnego Unii Europejskiej.

4.3.4.1 W celu zapewnienia inwestorom długoterminowych perspektyw i umożliwienia przedsiębiorcom osiągnięcia odpowiedniego poziomu działalności przemysłowej i handlowej, zawieszenie ceł wspólnej taryfy celnej na niektóre towary wymienione w załącznikach II i III do rozporządzenia (WE) nr 740/2002 zostaje przedłużone na okres 10 lat.

4.3.4.2 By zagwarantować, że ze środków taryfowych korzystają wyłącznie przedsiębiorcy mający swoją siedzibę na Wyspach Kanaryjskich, zawieszenie musi zostać podporządkowane końcowemu przeznaczeniu tych produktów, zgodnie z przepisami Wspólnotowego Kodeksu Celnego. W przypadku wystąpienia zakłóceń w handlu przyznaje się Komisji uprawnienia wykonawcze, pozwalające na czasowe wycofanie zawieszenia.

## 5. Uwagi ogólne

5.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) i uważa, że przyjęcie zawartych

w nim środków specjalnych nie podważa w żadnym stopniu integralności i spójności porządku prawnego Unii, włącznie ze wspólnym rynkiem i wspólnymi politykami.

5.2 Powyższe uzasadnienie prawne i gospodarcze potwierdza także fakt, że Komisja ds. Aspektów Ekonomicznych Taryf Celnych nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń wobec proponowanego przyjęcia tych środków, a ze względu na uniwersalny zakres środków specjalnych, ich opracowanie nie wymagało oceny oddziaływania.

5.3 Choć Komisja uzasadnia wniosek w sprawie rozporządzenia treścią art. 349 TFUE, wszystkie środki wiążą się z polityką celną pozostającą w wyłącznej kompetencji UE. Dlatego przekazanie wniosku parlamentom krajowym to zbędna formalność, wynikająca być może z nadinterpretacji pierwszego akapitu art. 2 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych załączonego do TUE i TFUE.

5.4 Spowolni to prawdopodobnie proces przyjęcia rozporządzenia, co może wywołać polemikę lub wewnętrzne kontrowersje, często negatywnie wpływające na ogólny interes UE lub na prawidłowe osiągnięcie niektórych konkretnych celów, takich jak ochrona obszarów i regionów najbardziej oddalonych ze względu na panujące na nich niekorzystne warunki gospodarcze.

5.5 Należy także zdefiniować w wymiarze jakościowym i ilościowym pojęcie „zakłóceń w handlu”, które może upoważnić Komisję do cofnięcia zawieszenia stawek celnych poprzez akty wykonawcze.

5.6 W odniesieniu do ilościowej oceny wspomnianych zakłóceń w handlu niezbędne są dogłębne analizy gospodarcze rynku, określające rzeczywistą równowagę między przywozem produktów a potrzebami wynikającymi z popytu na nie w handlu na Wyspach Kanaryjskich.

5.7 Należałoby również wyjaśnić charakter prawny aktów, zgodnie z którymi po upływie 12 miesięcy, jak określono w ust. 1 art. 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia, ma zostać podjęta ostateczna decyzja co do utrzymania lub zniesienia cofnięcia systemu zawieszenia.

5.8 Skoro do Rady należy przyjęcie omawianego rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, logiczne wydaje się, by to również Rada podjęła wspomnianą decyzję ostateczną i ograniczyła w ten sposób kompetencje Komisji w zakresie ewentualnego przyjęcia aktów dotyczących wspomnianego czasowego zniesienia na okres maksymalnie 12 miesięcy.

5.9 EKES uważa, że wniosek pomaga zagwarantować spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz równość szans w zakresie konkurencji w całej Unii Europejskiej poprzez wyrównywanie stale niekorzystnych warunków o charakterze geograficznym, naturalnym, gospodarczym, społecznym i strukturalnym, które panują na Wyspach Kanaryjskich.

5.10 W obliczu wielu niekorzystnych warunków panujących na Wyspach Kanaryjskich – dostępności, sytuacji demograficznej i wreszcie produktywności – omawiane zawieszenie cła jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Zdaniem EKES-u celem zawieszenia cła jest wyrównanie dodatkowych kosztów związanych z sytuacją Wysp. Dlatego nie wywołuje ono zakłóceń na rynku, lecz wręcz przeciwnie – przyczynia się do jego równowagi.

## 6. Uwagi szczegółowe

6.1 Ponieważ nie udało się zmniejszyć trudności w dostępie do kontynentu europejskiego, ustanowienie odmiennego systemu gospodarczego i fiskalnego stało się czynnikiem dynamizującym kanaryjską gospodarkę. Starano się dzięki niemu zrekompenzować niekorzystne warunki strukturalne panujące na Wyspach.

6.2 Rozmiary zarówno kanaryjskiej gospodarki, jak i przedsiębiorstw działających na Wyspach Kanaryjskich uniemożliwiły prowadzenie polityki synergii pomiędzy usługami związanymi z surowcami, procesami produkcyjnymi, transportem, wprowadzaniem do obrotu na wewnętrznym rynku konsumpcyjnym i możliwościami eksportu. To sprawiło, że firmy nie mogły tworzyć wartości dodanej w sposób zrównoważony lub poprzez koszty krańcowe związane z popytem (korzyści skali).

6.3 Wszystkie wymienione czynniki wynikające z charakteru wyspiarskiego regionu oraz „koszty dodatkowe” sprawiają, że sektor przemysłowy na Wyspach Kanaryjskich nie jest tak konkurencyjny jak inne rynki, które w coraz bardziej zglobalizowanym otoczeniu zyskują na znaczeniu w obliczu ewentualnej delokalizacji. Schyłek sektora, w ramach którego powstają stabilne miejsca pracy wymagające większych kwalifikacji i w którym łatwiej o innowacyjne procesy, miałyby poważne konsekwencje dla kanaryjskiej gospodarki.

6.4 Mechanizmy fiskalne i celne miały zrekompenzować „dodatkowe koszty” ponoszone przez sektor przemysłowy w regionach najbardziej oddalonych. Niedawno przeprowadzone badania szacują „dodatkowe koszty” ponoszone przez Wyspy Kanaryjskie jako regionu najbardziej oddalonego na 5 988 273 924 EUR, przy czym 25 % tej sumy przypada na przemysł.

6.5 Zdaniem przedsiębiorców sektora przemysłowego Wysp Kanaryjskich 32 % „dodatkových kosztów” wiąże się z tzw. niewykorzystanymi zdolnościami produkcyjnymi – „dodatkovymi kosztami” wynikającymi z niewykorzystania korzyści skali. Jest to spowodowane faktem, że kanaryjskie przedsiębiorstwa działają na niewielkim rynku lokalnym i mają utrudniony dostęp do rynków zewnętrznych ze względu na 25 % dodatkowych kosztów transportu i 28 % dodatkowych kosztów energii.

Bruksela, 22 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) niektórych zadań związanych z ochroną praw własności intelektualnej, w tym zwoływania posiedzeń przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego w charakterze europejskiego obserwatorium zajmującego się zjawiskiem podrabiania i piractwa**

COM(2011) 288 wersja ostateczna – 2011/0135 (COD)

(2011/C 376/11)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Rada, w dniu 15 czerwca 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 7 czerwca 2011 r., działając na podstawie art. 114 i 118 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) niektórych zadań związanych z ochroną praw własności intelektualnej, w tym zwoływania posiedzeń przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego w charakterze europejskiego obserwatorium zajmującego się zjawiskiem podrabiania i piractwa*

COM(2011) 288 wersja ostateczna – 2011/0135 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

## 1. Uwagi i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie zwiększenia roli europejskiego obserwatorium zajmującego się zjawiskiem podrabiania i piractwa poprzez powierzenie jego zadań Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (UHRW). Praca Obserwatorium jest bardzo istotna dla europejskiego systemu ochrony własności intelektualnej, a do wypełnienia jego zadań potrzebne są większe środki.

1.2 Komitet przygotowuje odrębną opinię na temat niedawnego komunikatu Komisji w sprawie strategii dotyczącej jednolitego rynku w obszarze własności intelektualnej<sup>(1)</sup>. Prawa własności intelektualnej stanowią główną siłę napędową innowacji technologicznych i handlowych, od których zależy ożywienie gospodarcze i przyszły wzrost w Europie<sup>(2)</sup>. Sposób zarządzania PWI ma również decydujące znaczenie dla rozwoju kultury europejskiej oraz dla jakości życia obywateli.

1.3 Komitet nie sądzi, aby strategia „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu mogła zostać zrealizowana bez utworzenia prawdziwego jednolitego rynku w obszarze własności

intelektualnej. Od wielu lat Komitet wzywa do zharmonizowania przepisów europejskich i krajowych z myślą o wspieraniu innowacji i kreatywności oraz o dobru obywateli. Wspierał również inicjatywy mające na celu możliwie jak najszersze udostępnienie ludziom miejsc pracy, towarów i usług<sup>(3)</sup>.

1.4 Komitet zasadniczo zgadza się z proponowanym rozporządzeniem w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego zadań i działań związanych z zarządzaniem europejskim obserwatorium zajmującym się zjawiskiem podrabiania i piractwa, w tym w zakresie naruszeń praw autorskich i praw pokrewnych oraz patentów. Zgadza się, że powierzenie tych zadań UHRW, istniejącej już agencji UE, pozwoliłoby Obserwatorium na korzystanie z dotychczasowego doświadczenia UHRW w zakresie własności intelektualnej, z jego zasobów i środków finansowych oraz umożliwiłoby mu szybkie osiągnięcie gotowości do podjęcia działań. Komitet wyraża też zadowolenie, że w kategoriach budżetowych byłoby to rozwiązanie efektywne pod względem kosztów.

1.5 Komitet zgadza się zasadniczo z propozycją rozszerzenia zakresu zadań, jakie UHRW miałby wykonywać w związku z Obserwatorium, tak aby dodać do nich uświadamianie

<sup>(1)</sup> COM(2011) 287 wersja ostateczna „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej”.

<sup>(2)</sup> Zob. strategia „Europa 2020” (COM(2010) 2020 wersja ostateczna), roczne sprawozdanie gospodarcze (COM(2011) 11 wersja ostateczna), Europejska agenda cyfrowa (COM(2010) 245 wersja ostateczna), Akt o jednolitym rynku (COM(2011) 206 wersja ostateczna) oraz Unia innowacji (COM(2010) 546 wersja ostateczna).

<sup>(3)</sup> Zob.: Dz.U. C 116 z 28.4.1999, s. 35; Dz.U. C 155 z 29.5.2001, s. 80; Dz.U. C 221 z 7.8.2001, s. 20; Dz.U. C 32 z 2.2.2004, s. 15; Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 23; Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 7; Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 3; Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 36; Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 8; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 52; Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 7; Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 105; Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.



urzędów publicznych i organów egzekwowania prawa na temat znaczenia PWI i najszybszych sposobów ich ochrony, prowadzenie badań nad zjawiskiem podrabiania, analizę przepisów dotyczących praw do własności intelektualnej oraz usprawnienie elektronicznej wymiany informacji w celu poprawy przestrzegania prawa.

1.6 Komitet wyraża jednak głębokie przekonanie, że powinien zostać uwzględniony na liście organizacji, które mają być zapraszane na posiedzenia Obserwatorium, o czym jest mowa w proponowanym art. 4 rozporządzenia.

1.7 Komitet z naciskiem domaga się wyraźnego wymienienia w art. 8 rozporządzenia, wraz z Radą i Parlamentem, jako adresata sprawozdania z oceny wykonywania rozporządzenia.

1.8 Krajowe urzędy ds. własności intelektualnej odgrywają szczególnie istotną rolę przy egzekwowaniu PWI. Komitet przyjmuje z zadowoleniem informację, że w rozumieniu Komisji urzędy te objęte są wyrażeniem „przedstawiciele administracji publicznych, organów i organizacji zaangażowanych w ochronę praw własności intelektualnej” (art. 4 ust. 1), którzy to przedstawiciele są zapraszani na spotkania Obserwatorium.

1.9 Szybkie, sprawiedliwe i spójne rozstrzygnięcie sporów dotyczących kar za podrabianie i piractwo zwiększyłoby zaufanie do przepisów dotyczących ochrony PWI i stworzyłoby klimat korzystniejszy dla ich egzekwowania. Z tego względu Komitet wzywa Komisję do powierzenia UHRW w art. 2 zadania współdziałania na rzecz podnoszenia wiedzy i zrozumienia sprawdzonych wzorców postępowania w zakresie rozstrzygnięcia sporów dotyczących PWI. Mogłoby to się odbywać poprzez analizę odpowiednich precedensów prawnych w państwach członkowskich, przy czym nie może jednak stanowić przeszkody dla odwoływania się do właściwych sądów.

1.10 Komitet chciałby w odpowiednim momencie mieć możliwość zgłoszenia bardziej wyczerpujących uwag w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi w UE. Jednak UHRW mógłby znacznie zwiększyć możliwość egzekwowania prawa, gromadząc informacje na temat różnych metod postępowania organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi w całej UE. Komitet wzywa Komisję, aby uwzględniła tę kwestię w art. 2 rozporządzenia.

## 2. Kontekst

2.1 Prawa do własności intelektualnej (PWI), obejmujące patenty, znaki handlowe, wzory i oznaczenia geograficzne, jak również prawa autorskie i prawa pokrewne (w przypadku artystów wykonawców, producentów i nadawców) stanowią fundament gospodarki UE i jeden z najistotniejszych czynników jej przyszłego wzrostu.

2.2 W 2009 r. wartość dziesięciu najważniejszych marek w krajach UE wyniosła niemal 9 % średniego PKB. Udział sektorów kreatywnych opierających się na prawie autorskim, takich jak firmy tworzące oprogramowanie, wydawcy książek i gazet, twórcy muzyki i filmów, w PKB UE wyniósł w 2006 r. 3,3 %. Zaangażowane w to było ok. 1,4 mln MŚP, co przełożyło się na 8,5 mln miejsc pracy. Zatrudnienie w branżach

gospodarki opartej na wiedzy wzrosło o 24 % w latach 1996–2006, podczas gdy w innych branżach wzrost ten wyniósł 6 %.

2.3 Szereg analiz opublikowanych przez organizacje branżowe i międzynarodowe potwierdza ciągły wzrost handlu towarami podrobionymi i pirackimi. Stwierdzono przy tym, że praktyka ta:

— prowadzi do znacznego ograniczenia inwestycji w innowacje oraz likwidacji miejsc pracy<sup>(4)</sup>;

— stwarza zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa europejskich konsumentów<sup>(5)</sup>;

— jest źródłem poważnych problemów dla europejskich MŚP<sup>(6)</sup>;

— pociąga za sobą utratę dochodów podatkowych w związku z niższymi obrotami deklarowanymi organom skarbowym<sup>(7)</sup>;

— przyciąga przestępczość zorganizowaną<sup>(8)</sup>.

2.4 W 2009 r. Rada<sup>(9)</sup> i Komisja<sup>(10)</sup> celem lepszego zrozumienia problemu naruszeń praw własności intelektualnej ustanowiły europejskie obserwatorium zajmujące się zjawiskiem podrabiania i piractwa (zwane dalej „Obserwatorium”).

2.5 Jest ono centralnym punktem gromadzenia, monitorowania oraz rozpowszechniania informacji i danych na temat wszelkich naruszeń praw własności intelektualnej, stanowi także platformę współpracy dla przedstawicieli organów krajowych i zainteresowanych stron, służącą wymianie pomysłów i wiedzy specjalistycznej na temat najlepszych praktyk, opracowywaniu wspólnych strategii egzekwowania przepisów oraz formułowaniu zaleceń dla decydentów politycznych.

<sup>(4)</sup> TERA Consultants: „Building a Digital Economy”, marzec 2010 r., <http://www.iccwbo.org/bascap/id35360/index.html>.

<sup>(5)</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, „Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights – 2009” (Sprawozdanie na temat egzekwowania przepisów celnych UE w zakresie praw własności intelektualnej, 2009 r.): [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/customs\\_controls/counterfeit\\_piracy/statistics/statistics\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf).

<sup>(6)</sup> Technopolis (2007 r.): „Effects of counterfeiting on EU SMEs”, [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/industry/doc/Counterfeiting\\_Main%20Report\\_Final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf).

<sup>(7)</sup> Frontier Economics (maj 2009 r.): „The impact of counterfeiting on Governments and Consumers”, <http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/BASCAP/Pages/Impact%20of%20Counterfeiting%20on%20Governments%20and%20Consumers%20-%20final%20doc.pdf-%20Final%20doc.pdf>.

<sup>(8)</sup> UNICRI: „Counterfeiting: a global spread”, 2008 r., <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>.

<sup>(9)</sup> Rezolucja Rady z dnia 25 września 2008 r. (Dz.U. C 253 z 4.10.2008, s. 1).

<sup>(10)</sup> Komunikat Komisji z dnia 11 września 2009 r.: „Poprawa egzekwowania praw własności intelektualnej na rynku wewnętrznym”, COM(2009) 467 wersja ostateczna.

2.6 Chociaż wciąż rośnie potrzeba zwiększenia zakresu działań Obserwatorium, nie ma jednak możliwości rozszerzenia kompetencji Obserwatorium i rozwinęcia przez nie działalności operacyjnej, gdyż wymaga to trwałej infrastruktury w postaci zasobów ludzkich, finansowych i informatycznych, jak również dostępu do niezbędnej wiedzy fachowej.

2.7 Komisja przedstawiła nową kompleksową strategię w obszarze praw własności intelektualnej<sup>(11)</sup> jako część ogólnego programu na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju i zatrudnienia na jednolitym rynku i poprawy konkurencyjności Europy na szczeblu światowym. Strategia ta stanowi uzupełnienie i ważny element strategii „Europa 2020”, Aktu o jednolitym rynku<sup>(12)</sup> oraz europejskiej agendy cyfrowej.

2.8 W opublikowanym niedawno komunikacie, który jest przedmiotem przygotowywanej obecnie odrębnej opinii Komitetu, Komisja przewiduje utworzenie jednolitego rynku własności intelektualnej<sup>(13)</sup>. Jednym z pierwszych owoców tej strategii w dziedzinie praw własności intelektualnej jest proponowane rozporządzenie w sprawie zwiększenia roli europejskiego obserwatorium zajmującego się zjawiskiem podrabiania i piractwa poprzez powierzenie jego zadań Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (UHRW). Pozwoli to Obserwatorium poszerzyć zakres działań i korzystać z wiedzy specjalistycznej UHRW w dziedzinie własności intelektualnej oraz z jego znaczących osiągnięć dotyczących znaków handlowych i wzorów.

2.9 Art. 2 proponowanego rozporządzenia zawiera obszerną listę zadań i działań, które mają zostać powierzone UHRW. Obejmują one zwiększenie zdolności do egzekwowania prawa w całej UE, uświadamianie obywateli na temat skutków naruszeń praw własności intelektualnej i tworzenie ogólnych warunków sprzyjających ich skutecznemu egzekwowaniu.

2.10 Komisja przeprowadziła ocenę wpływu różnych możliwości zwiększenia zdolności Obserwatorium do wypełnienia potrzeb nowej strategii w zakresie praw do własności intelektualnej<sup>(14)</sup>. Stwierdzono w niej, że przeniesienie Obserwatorium do UHRW stanowi preferowany wariant, biorąc pod uwagę, że UHRW dysponuje odpowiednimi strukturami i finansowaniem i będzie w stanie realizować cele Obserwatorium, gdy tylko dotyczące go rozporządzenie podstawowe zostanie odpowiednio zmienione.

### 3. Uwagi

3.1 Komitet reprezentuje różne interesy gospodarcze i społeczne w UE, włączając w to wszystkie podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Łącząc odmienne doświadczenia

i punkty widzenia swych członków, instytucja ta odgrywa istotną rolę w rozważaniu i formułowaniu strategii politycznych. Ponadto Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny troszczy się głęboko o ochronę PWI i przez wiele lat dokładał wysiłków na rzecz kształtowania europejskiej polityki w zakresie PWI. Wyraża więc zaskoczenie i rozczarowanie, że nie został uwzględniony na liście organizacji, które mają być zapraszane na spotkania Obserwatorium, o czym mowa w proponowanym art. 4 rozporządzenia. Należy naprawić to niedopatrzenie, tak aby Komitet mógł wnieść swój wkład w prace Obserwatorium i podzielić się z nim swą wiedzą.

3.2 W skład Obserwatorium powinni wchodzić przedstawiciele różnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacje pracodawców, związków zawodowych i autorów oraz organizacje konsumenckie.

3.3 Komitet jest również głęboko przekonany, że powinien zostać wymieniony w art. 8 rozporządzenia, wraz z Radą i Parlamentem, jako adresat sprawozdania z oceny wykonywania rozporządzenia.

3.4 Wśród szkód spowodowanych przez słabe zarządzanie PWI i egzekwowanie ich można wymienić finansowanie sieci przestępczych i terrorystycznych. Pranie brudnych pieniędzy i podrabianie są działaniami przestępczymi, które należy aktywnie zwalczać. Obserwatorium musi w swojej pracy zająć się badaniami nad naturą i skalą zachowań przestępczych.

3.5 Spójne egzekwowanie PWI wymaga rzeczywistej, wzmocnionej i nasilonej współpracy administracyjnej w odniesieniu do zjawiska podrabiania i piractwa oraz prawdziwego partnerstwa na rzecz wdrażania rynku wewnętrznego bez granic. W tym celu konieczne jest stworzenie skutecznego systemu sieci punktów kontaktowych na obszarze Unii Europejskiej.

3.6 Obywatele i przedsiębiorstwa we wszystkich państwach członkowskich muszą wiedzieć, z jaką organizacją mogą się skontaktować, jeśli potrzebują informacji lub pomocy w zakresie egzekwowania PWI. Krajowe urzędy ds. własności intelektualnej powinny być wskazywane przez Obserwatorium jako główny punkt kontaktowy ds. egzekwowania PWI w każdym państwie członkowskim.

3.7 Państwa członkowskie powinny włączyć krajowe urzędy ds. własności intelektualnej do grupy organizacji zapraszanych na spotkania Obserwatorium na mocy art. 4 ust. 1 proponowanego rozporządzenia, z należyтым poszanowaniem zasady pomocniczości. Ich udział zwiększyłby zasób wiedzy praktycznej Obserwatorium oraz zdolności do egzekwowania PWI na obszarze UE.

3.8 Wszystkie właściwe agencje i wszystkie krajowe urzędy ds. własności intelektualnej będą musiały mieć dostęp do elektronicznej sieci szybkiej i skutecznej wymiany informacji na temat naruszeń PWI. Utworzenie takiej sieci powinno stać się priorytetem Obserwatorium.

<sup>(11)</sup> COM(2011) 287 wersja ostateczna „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej”.

<sup>(12)</sup> COM(2011) 206 wersja ostateczna, „Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania »Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego«”.

<sup>(13)</sup> COM(2011) 287 wersja ostateczna.

<sup>(14)</sup> SEC(2011) 612 wersja ostateczna „Ocena wpływu dołączona do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji ...”.

3.9 Spory dotyczące praw autorskich i kar za podrabianie i piractwo są często trudne do rozstrzygnięcia. Na mocy art. 2 ust. 2 proponowanego rozporządzenia UHRW powinien dokonać zestawienia istniejących precedensów prawnych w zakresie sporów dotyczących PWI i usprawnić rozstrzyganie sporów na terenie UE bez uszczerbku dla prawa do postępowania przed właściwymi sądami.

3.10 UHRW powinien w szczególności zapewniać specjalne wsparcie MŚP, będących częstymi ofiarami podrabiania, tak by mogły one uzyskać lepsze informacje o swych prawach. Aby strategia „Europa 2020” odniosła sukces, musimy bardziej skupić się na wspieraniu firm rozpoczynających działalność gospodarczą i MŚP.

3.11 Rozporządzenie w sprawie powierzenia UHRW niektórych zadań związanych z ochroną praw własności intelektualnej zawiera intencję poprawienia warunków egzekwowania PWI na terenie Unii Europejskiej i gromadzenia odpowiednich informacji, w tym precedensów prawnych, które mogą pomóc w urzeczywistnieniu tego celu. W związku z tym istotne jest, aby UHRW zbierał dane na temat działań organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i odpowiednich precedensów prawnych związanych ze sporami dotyczącymi PWI, co poprawi zrozumienie i świadomość problemów powodowanych przez niewystarczające uregulowania prawne.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych dozwolonych możliwości wykorzystywania utworów osieroconych**

COM(2011) 289 wersja ostateczna – 2011/0136 (COD)

(2011/C 376/12)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Rada, w dniu 15 czerwca 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 7 czerwca 2011 r., działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych dozwolonych możliwości wykorzystywania utworów osieroconych*

COM(2011) 289 wersja ostateczna – 2011/0136 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 131 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Uwagi i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie wykorzystywania utworów osieroconych. Pomyślnie wprowadzenie w życie tej inicjatywy przyczyni się do szybszego rozwoju bibliotek cyfrowych, takich jak Europeana<sup>(1)</sup>, a także innych instytucji publicznych, o których mowa w art. 1 ust. 1 proponowanej dyrektywy, wykonujących zadania w interesie publicznym, dzięki którym obywatele mają dostęp do różnorodności i bogactwa dziedzictwa kulturowego Europy.

1.2 Komitet przygotowuje obecnie odrębną opinię w sprawie opublikowanego niedawno komunikatu Komisji, w którym przedstawiono strategię na rzecz jednolitego rynku w obszarze własności intelektualnej<sup>(2)</sup>. Prawa własności intelektualnej stanowią główną siłę napędową innowacji technologicznych i handlowych, od których zależy ożywienie gospodarcze i przyszły wzrost w Europie<sup>(3)</sup>. Sposób zarządzania prawami własności intelektualnej ma również decydujące znaczenie dla rozwoju kultury europejskiej oraz dla jakości życia obywateli.

1.3 Komitet nie sądzi, aby strategia „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu mogła zostać zrealizowana bez utworzenia prawdziwego jednolitego rynku w obszarze własności intelektualnej. Od wielu lat Komitet wzywa do zharmonizowania przepisów europejskich i krajowych z myślą o wspieraniu

innowacji i kreatywności oraz o dobru obywateli. Wspierał również inicjatywy mające na celu możliwie jak najszersze udostępnienie ludziom miejsc pracy, towarów i usług<sup>(4)</sup>.

1.4 Komitet ogólnie popiera proponowane w dyrektywie utworzenie ram prawnych, które zapewnią legalny, transgraniczny dostęp internetowy do utworów osieroconych<sup>(5)</sup>. W opinii w sprawie europejskiej agendy cyfrowej<sup>(6)</sup> EKES zdecydowanie opowiedział się za takimi działaniami jak wdrażanie tego rodzaju ram prawnych, co przyczyni się do rozwiązania problemu kulturalnej i ekonomicznej fragmentacji jednolitego rynku.

1.5 EKES zdecydowanie popiera digitalizację i szerokie rozpowszechnianie dziedzictwa kulturowego Europy<sup>(7)</sup>. Uważa, że udostępnienie utworów tego dziedzictwa w internecie ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju w Europie gospodarki opartej na wiedzy i dla zapewnienia obywatelom dostępu do bogatej i różnorodnej kultury. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie przez Komisję projektu dyrektywy, która poświęcona jest konkretnie kwestii utworów osieroconych.

<sup>(1)</sup> Europeana umożliwia przeszukiwanie zasobów cyfrowych europejskich muzeów, bibliotek, archiwów i kolekcji audiowizualnych. Projekt, finansowany przez Komisję Europejską, rozpoczął się w 2008 r. i ma na celu udostępnienie społeczeństwu dziedzictwa kulturowego i naukowego Europy. Zob.: [www.europeana.eu](http://www.europeana.eu).

<sup>(2)</sup> COM(2011) 287 wersja ostateczna „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej”.

<sup>(3)</sup> Zob. Strategia „Europa 2020” (COM(2010) 2020 wersja ostateczna), Roczne sprawozdanie gospodarcze (COM(2011) 11 wersja ostateczna), Europejska agenda cyfrowa (COM(2010) 245 wersja ostateczna), Akt o jednolitym rynku (COM(2011) 206 wersja ostateczna) oraz Unia innowacji (COM(2010) 546 wersja ostateczna).

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 116 z 28.4.1999, s. 35; Dz.U. C 155 z 29.5.2001, s. 80; Dz.U. C 221 z 7.8.2001, s. 20; Dz.U. C 32 z 2.2.2004, s. 15; Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 23; Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 7; Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 3; Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 36; Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 8; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 52; Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 7; Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 105; Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.

<sup>(5)</sup> Utwory osierocone to utwory (takie jak książki czy artykuły w gazetach lub czasopismach), które nadal są chronione prawem autorskim, jednak nie można odnaleźć właściciela praw autorskich w celu uzyskania zezwolenia na udostępnienie utworu. Do utworów takich mogą zaliczać się także utwory filmowe i audiowizualne. Europejskie biblioteki posiadają w swych zbiorach utwory osierocone.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 7; Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 36; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 52; Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 105; Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.

1.6 Komitet uznaje konieczność dyrektywy wynikającą z faktu, że tylko nieliczne państwa członkowskie wprowadziły przepisy dotyczące utworów osieroconych, a te krajowe rozwiązania, które istnieją, umożliwiają dostęp tylko obywatelom przebywającym na terytorium własnego kraju.

1.7 Komitet zasadniczo zgadza się z zaproponowanym w dyrektywie podejściem opartym na czterech elementach:

- określenie zasad stwierdzenia, czy dany utwór jest utworem osieroconym, poprzez przeprowadzenie starannego poszukiwania właściciela praw autorskich;
- uznanie utworu za utwór osierocony, jeżeli poszukiwanie podmiotu praw autorskich nie odniesie skutku;
- określenie dozwolonych możliwości wykorzystywania utworów osieroconych, w tym ich rozpowszechniania we wszystkich państwach członkowskich;
- wzajemne uznawanie statusu utworów osieroconych we wszystkich państwach członkowskich.

1.8 Dla ułatwienia skutecznego poszukiwania podmiotów praw autorskich oraz szerokiego rozpowszechniania utworów osieroconych konieczne jest istnienie w każdym obszarze publikacji internetowych baz danych i rejestrów praw autorskich, podobnych do narzędzi stosowanych w branży wydawnictw książkowych<sup>(8)</sup>. Komitet wzywa Komisję, by wsparła organizacje przedstawicielskie w rozwijaniu takich narzędzi.

1.9 EKES uważa, że państwa członkowskie powinny prowadzić wykaz baz danych oficjalnie zatwierdzonych w celu rejestrowania, zgodnie z wymogiem zapisanym w art. 3 ust. 4 dyrektywy, wyników starannych poszukiwań przeprowadzanych na ich terytoriach. Wykazy takie byłyby pomocą dla instytucji z innych państw UE, które chcą sprawdzić, czy dane źródło jest oficjalnie uznane za godne zaufania.

1.10 Komitet zwraca uwagę na znaczenie tradycyjnej muzyki, przekazów ustnych, zdjęć i utworów filmowych dla europejskiego dziedzictwa kulturowego i postuluje, by pod względem uznawania statusu i udostępniania utworu osieroconego tego rodzaju zapisy i obrazy znajdujące się w archiwach instytucji wymienionych w art. 1 ust. 1 były traktowane na równi z innymi. Komitet zauważa, że w art. 11 dyrektywy przewidziano ewentualne włączenie do zakresu jej stosowania przedmiotów objętych ochroną niewłączonych obecnie do tego zakresu, zwłaszcza fonogramów i oddzielnych fotografii. Wzywa Komisję, by jak najszybciej przystąpiła do ich włączenia.

1.11 Komitet przyjmuje także z zadowoleniem zamiar Komisji dotyczący zawarcia protokołu ustaleń między bibliotekami, wydawcami, autorami i stowarzyszeniami zbiorowego

<sup>(8)</sup> ARROW (Accessible Registries of Rights Information and Orphan Works towards Europeana) to projekt zrzeszenia europejskich bibliotek krajowych, wydawców i organizacji zbiorowego zarządzania prawami, w którym reprezentowani są także twórcy za pośrednictwem ich głównych europejskich stowarzyszeń i organizacji krajowych; zob.: [www.arrow-net.eu](http://www.arrow-net.eu).

zarządzania w celu ułatwienia stosowania rozwiązań licencyjnych do digitalizacji i udostępniania książek o wyczerpanym nakładzie<sup>(9)</sup>.

## 2. Kontekst

2.1 Komisja przedstawiła strategię dotyczącą praw własności intelektualnej, która stanowi część ogólnego programu na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju i zatrudnienia na jednolitym rynku oraz poprawy konkurencyjności Europy na szczeblu światowym<sup>(10)</sup>. Strategia ta stanowi uzupełnienie oraz ważny element strategii „Europa 2020”, Aktu o jednolitym rynku<sup>(11)</sup> oraz Europejskiej agendy cyfrowej.

2.2 W opublikowanym niedawno komunikacie, który jest przedmiotem przygotowywanej obecnie odrębnej opinii Komitetu, Komisja przewiduje utworzenie jednolitego rynku własności intelektualnej<sup>(12)</sup>. Jednym z pierwszych owoców tej strategii w dziedzinie praw własności intelektualnej jest proponowana dyrektywa, mająca na celu ułatwienie wykorzystywania utworów osieroconych, co pozwoli na udostępnienie w internecie wielu dzieł kultury, we wszystkich państwach członkowskich. Ułatwi to także rozwój europejskich bibliotek cyfrowych, które przyczyniają się do zachowania i szerzenia bogatego dziedzictwa kulturowego i intelektualnego Europy.

2.3 Digitalizacja i rozpowszechnianie utworów osieroconych to szczególnie wyzwanie kulturalne i ekonomiczne. Jeżeli nie jest znany właściciel praw autorskich do danego utworu, użytkownicy nie mogą otrzymać koniecznych zezwoleń, to znaczy, że np. książki nie można zdigitalizować. Utwory osierocone stanowią znaczącą część zbiorów znajdujących się w posiadaniu europejskich instytucji kulturalnych. W przypadku np. British Library szacuje się, że 40 % jej zbiorów objętych prawami autorskimi (w sumie 150 mln) to utwory osierocone.

2.4 Komisja przedstawiła teraz propozycję dyrektywy, która ma na celu ustanowienie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich zasad postępowania z takimi utworami oraz ułatwienie realizacji zakrojonych na szeroką skalę projektów digitalizacji koniecznych do wdrożenia europejskiej agendy cyfrowej.

2.5 Komisja przeprowadziła ocenę skutków i przeanalizowała sześć wariantów działań w odniesieniu do inicjatywy dotyczącej utworów osieroconych<sup>(13)</sup>. Wynika z niej, że najlepsze podejście powinno być oparte na wzajemnym uznawaniu przez państwa członkowskie statusu utworów osieroconych. Zapewnia to bibliotekom i innym beneficjentom, o których mowa w art. 1 ust. 1 proponowanej dyrektywy, pewność prawa w odniesieniu do tego, czy dany utwór ma status utworu osieroconego. Ponadto dzięki wprowadzeniu procedury wzajemnego uznawania dostęp do utworów osieroconych zamieszczonych w bibliotece cyfrowej mieliby obywatele w całej Europie.

<sup>(9)</sup> Zob. IP/11/630, Bruksela, 24 maja 2011 r.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 287 wersja ostateczna „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej”.

<sup>(11)</sup> COM(2011) 206 wersja ostateczna, „Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dzwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania »Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego« ”.

<sup>(12)</sup> COM(2011) 287 wersja ostateczna.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 615 wersja ostateczna „Impact assessment on the cross-border online access to orphan works”.

## 2.6 Dyrektywa opiera się na czterech elementach:

- i. W pierwszej kolejności, w celu ustalenia, czy dany utwór ma „status utworu osieroconego”, biblioteki, placówki oświatowe, muzea, archiwa, instytucje odpowiedzialne za dziedzictwo filmowe oraz nadawcy publiczni zobowiązani są, zgodnie z wymogami określonymi w proponowanej dyrektywie, do przeprowadzenia starannego poszukiwania w państwie członkowskim, w którym przedmiotowy utwór opublikowany był po raz pierwszy.
- ii. Po starannych poszukiwaniach i ustaleniu, że dany utwór ma „status utworu osieroconego”, utwór ten uznaje się za utwór osierocony w całej UE, co eliminuje konieczność wielokrotnego przeprowadzania starannego poszukiwania.
- iii. Na tej podstawie możliwe będzie udostępnianie utworów osieroconych w internecie do celów kulturalnych i edukacyjnych bez konieczności uzyskania wcześniejszego zezwolenia, chyba że właściciel praw do utworu unieważni jego status utworu osieroconego. Jeżeli tak się stanie, podmiotom praw autorskich, które zgłoszą prawa do swoich utworów, należy przyznać wynagrodzenie, przy czym wynagrodzenie to powinno uwzględniać charakter utworu oraz sposób jego wykorzystania.
- iv. Wzajemne uznawanie statusu utworów osieroconych we wszystkich państwach członkowskich.

## 3. Uwagi

3.1 Komitet uważa, że we wszystkich inicjatywach dotyczących polityki w zakresie praw własności intelektualnej należy wyważyć prawa twórców i właścicieli z prawami użytkowników i odbiorców końcowych, tak aby zapewnić dostęp do utworów jak najszerszemu gronu odbiorców w każdym państwie członkowskim.

3.2 W celu ułatwienia poszukiwania praw własności intelektualnej Komisja mogłaby okresowo publikować i uaktualniać wykaz instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie dziełami osieroconymi, wymienionych w art. 1 ust. 1 dyrektywy.

3.3 Ponadto instytucje te muszą mieć pewność, że źródła informacji dotyczących starannych poszukiwań w innym państwie UE są oficjalnie uznane za godne zaufania. Dlatego państwa członkowskie powinny prowadzić wykaz baz danych oficjalnie zatwierdzonych do rejestrowania, zgodnie z wymogiem zapisanym w art. 3 ust. 4 dyrektywy, wyników starannych poszukiwań przeprowadzanych na ich terytoriach.

3.4 Komitet zauważa, że w art. 11 proponowanej dyrektywy przewidziano ewentualne włączenie do zakresu jej stosowania przedmiotów objętych ochroną niewłączonych obecnie do tego zakresu, zwłaszcza fonogramów i oddzielnych fotografii. Niezależnie jednak od tej klauzuli przeglądowej, należy już teraz zadbać o to, by te dzieła kultury zostały jak najszybciej udostępnione.

3.4.1 Tradycyjna muzyka i przekazy ustne są bardzo ważne dla dziedzictwa kulturowego Europy. W całej UE znajdują się bogate zbiory takich zarejestrowanych materiałów, nie tylko w archiwach nadawców publicznych, ale także innych instytucji wymienionych w art. 1 ust. 1. Do wszystkich tych utworów audio i audiowizualnych powinny mieć zastosowanie te same zasady poszukiwania, uznawania i wykorzystywania, co do innych utworów wymienionych w art. 1 ust. 2 dyrektywy.

3.4.2 Także materiały fotograficzne i filmowe stanowią szczególnie cenne źródło informacji, służące poznaniu i zrozumieniu cywilizacji europejskiej. W przypadkach, gdy takie materiały mogą zostać uznane za utwory osierocone, należy dołożyć wszelkich starań, by wydobyć je z ukrytych archiwów instytucji publicznych.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie normalizacji europejskiej oraz zmiany dyrektyw Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektyw 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/105/WE i 2009/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady**

COM(2011) 315 wersja ostateczna – 2011/0150 (COD)

(2011/C 376/13)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Rada, w dniu 24 czerwca 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 23 czerwca 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie normalizacji europejskiej oraz zmiany dyrektyw Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektyw 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/105/WE i 2009/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady*

COM(2011) 315 wersja ostateczna – 2011/0150 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 121 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera inicjatywę Komisji zmierzającą do przeglądu europejskiego systemu normalizacji, tak by zachować jego liczne pozytywne elementy, skorygować niedociągnięcia oraz ustanowić odpowiednią równowagę między wymiarem międzynarodowym, europejskim i krajowym, zapewniając doskonały poziom jakości na szczeblu światowym.

1.2 Komitet jest przekonany o konieczności stworzenia elastycznych i dynamicznych ram prawnych na szczeblu wspólnotowym w celu optymalizacji wartości dodanej europejskiej normalizacji technicznej, która jest ukierunkowana na zwiększenie konkurencyjności, innowacji i wzrostu gospodarczego.

1.3 Komitet podkreśla znaczenie normalizacji europejskiej dla funkcjonowania i wzmocnienia jednolitego rynku, zwłaszcza w sektorze opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i konsumenta oraz interoperacyjności, w których obecnie w coraz większym stopniu wykorzystuje się technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK).

1.4 Komitet uważa, że niezbędne jest dostosowanie tempa i czasu opracowania norm oraz poszerzenie zakresu działania o sektor usług i technologii informacyjno-komunikacyjnych ze szczególną dbałością o cele w zakresie jakości, bezpieczeństwa i ilości opracowywanych norm, z wykorzystaniem platform internetowych służących do konsultacji i wymiany informacji on-line.

1.5 Zdaniem EKES-u specyfikacje przyjęte przez międzynarodowe fora i/lub konsorcja przemysłowe w sektorze TIK

powinny zostać zatwierdzone dopiero po ich przyjęciu przez europejskie organy normalizacyjne z udziałem przedstawicieli MŚP, konsumentów, organizacji ekologicznych, pracowników i organów, które reprezentują ważne interesy społeczne.

1.6 Komitet popiera uproszczenie – zgodnie z odpowiednią podstawą prawną – systemów finansowania przyznawanego europejskim i krajowym organom normalizacyjnym, a także innym organom odpowiedzialnym za przeprowadzanie normalizacji we współpracy z innymi podmiotami i europejskim organom reprezentującym zainteresowane strony.

1.7 Komitet zaleca przygotowanie wspólnego dokumentu na temat programowania, który umożliwiłby zagwarantowanie spójności, koordynacji i zgodności z przyszłymi celami rynku. W związku z tym wszystkie strony zainteresowane rocznym programowaniem muszą uczestniczyć w opracowaniu programów pracy przez europejskie organy normalizacyjne, inne struktury opracowywania sektorowych specyfikacji technicznych (TIK), właściwe służby Komisji oraz krajowe organy normalizacyjne.

1.8 Komitet podkreśla ponadto znaczenie szybkiego opracowania aktualnych norm technicznych w sektorze usług, który będzie się nadal rozwijać jako siła napędowa gospodarki i źródło jej innowacji do 2020 r. EKES zwraca jednocześnie uwagę na potrzebę uwzględnienia specyficznego charakteru usług i na to, że nie można automatycznie powielać modelu normalizacji towarów. W dalszym opracowywaniu norm w dziedzinie usług należy uwzględnić potrzeby rynku i społeczeństwa.

1.9 Komitet uważa, że istotne jest zapewnienie stabilnych ram wieloletniego programowania finansowego w odniesieniu do europejskiego systemu normalizacji, i wyraża zaniepokojenie, że środki budżetowe na to przedsięwzięcie zostały zaproponowane przez Komisję wyłącznie na 2013 r.

1.10 Komitet zaleca jak najsilniejsze powiązanie procesów normalizacji technicznej z europejskimi programami w zakresie badań i innowacji, tak by umożliwić gospodarce europejskiej szybkie zastosowanie nowych technologii i wykorzystanie wynikającej z tego przewagi konkurencyjnej na rynku światowym.

1.11 Komitet zaleca silne powiązanie europejskich organów normalizacyjnych z urzędami patentowymi, które chronią prawa własności intelektualnej.

1.12 Komitet apeluje, by nowe przepisy przewidywały wyraźne wzmocnienie pozycji Europy w kontekście normalizacji międzynarodowej w celu ułatwienia handlu i podniesienia konkurencyjności europejskiej.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Komitet podkreślał zawsze zasadniczą rolę normalizacji technicznej we wspieraniu:

- jakości produktów i usług europejskich;
- ich konkurencyjności na rynku wewnętrznym i światowym;
- ochrony konsumenta;
- poprawy standardów socjalnych i środowiskowych.

2.2 Komitet opowiadał się zawsze za „szerszym zastosowaniem normalizacji europejskiej w polityce i legislacji Unii w celu skutecznego – odpowiednio do potrzeb tak społeczeństwa, jak przedsiębiorstw – upowszechniania normalizacji technicznej w nowych dziedzinach, takich jak: usługi, technologie informacyjne i komunikacyjne, transport, ochrona konsumenta i środowiska” (1).

2.3 Komitet podkreślał również, że: „normalizacja europejska ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania i konsolidacji rynku wewnętrznego, szczególnie dzięki dyrektywom dotyczącym »nowego podejścia«, w sektorach (...)” (2).

2.4 W swej niedawnej opinii w sprawie Aktu o jednolitym rynku Komitet podkreślił: „Normy należą do najważniejszych budulców jednolitego rynku (...). Jednocześnie Komitet podkreśla znaczenie, jakie ma zwiększanie zaangażowania konsumentów i MŚP, któremu towarzyszy nieustanna i trwała dbałość o pokonywanie podyktowanych kosztami trudności stojących na drodze udziałowi wspomnianych podmiotów

w tym procesie. Poszczególne podmioty nie powinny dyktować norm. Normy UE muszą odgrywać o wiele większą rolę w globalnym handlu, dlatego należy je promować w zbliżających się dwustronnych i wielostronnych negocjacjach handlowych” (3).

2.5 Normalizacja techniczna odgrywa pierwszoplanową rolę w funkcjonowaniu jednolitego rynku i w międzynarodowej konkurencyjności produktów i usług, jako instrument strategiczny zapewniający jakość towarów i usług, interoperacyjność sieci i systemów, wysoki poziom ochrony konsumentów i środowiska, a także wyższy poziom innowacji i włączenia społecznego.

2.6 Jej rola może być w pełni skuteczna pod warunkiem, że:

- proces europejskiej normalizacji technicznej będzie w stanie **szybko zaspokoić** potrzeby prawodawcy – na wniosek Komisji – i podlegającego gwałtownym przemianom świata produkcji, w którym długość życia i cykl rozwoju produktów są coraz krótsze i w którym trzeba być **szybszym i bardziej elastycznym, by zmierzyć się z przyszłymi wyzwaniami**;
- normy techniczne dotrzymają kroku stałemu szybkiemu rozwojowi technologicznemu, gdyż w przeciwnym razie będą nieprzydatne, i będą się odnosić do coraz szerszych dziedzin – zwłaszcza technologii informacyjnych i usług – przy czym w procesie opracowywania norm zapewniona zostanie odpowiednia ilość, szybkość i jakość, m.in. dzięki internetowym platformom konsultacji;
- proces opracowywania i stosowania norm będzie **dotostosowany do potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw, a nie odwrotnie**, zapewniając wysoki poziom reprezentacji i udziału w normalizacji, zwłaszcza na szczeblu UE, z poszanowaniem równowagi między delegacjami krajowymi, zważywszy, że na ogół związek między MŚP a normami technicznymi jest trudny i złożony;
- zostanie **podwyższony i poszerzony poziom legitymizacji i konsensusu** dzięki procesowi dobrowolnej, otwartej i przejrzystej współpracy, w ramach której przemysł, MŚP, władze publiczne i **inne zainteresowane strony społeczeństwa obywatelskiego** mogłyby działać w porozumieniu i mieć takie same możliwości dostępu: normy dotyczą często bezpieczeństwa i dobrobytu obywateli, skuteczności sieci, środowiska oraz innych sektorów o znaczeniu publicznym, a zatem sektory te powinny posiadać odpowiednią reprezentację i wpływ;
- europejski system normalizacji będzie spełniać **wymogi w zakresie zagwarantowania pełnej** interoperacyjności i **zgodności z zastosowaniami i usługami** w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) poprzez zatwierdzone europejskie normy odniesienia;

(1) Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 14.

(2) Zob. przypis 1.

(3) Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 47.



- europejski system normalizacji odniesie korzyści z odpowiedniego **uproszczonego wsparcia finansowego** w celu zapewnienia pełnego udziału wszystkich stron zainteresowanych opracowaniem norm i w celu automatycznego uwzględnienia norm w programach badań i innowacji publicznych, tak by wesprzeć rozwój strategii „Europa 2020”;
- po zapewnieniu odpowiedniego **poziomu przejrzystości, otwartości i zrównoważonego udziału** wszystkich zainteresowanych stron należy uwzględnić normy opracowane przez fora i konsorcja TIK uznane na szczeblu międzynarodowym i zatwierdzone przez **europejskie organy normalizacyjne – CEN, CENELEC i ETSI** <sup>(4)</sup> – tak by możliwe było ich wykorzystanie w prawodawstwie europejskim w dziedzinie zamówień publicznych;
- system **wymiany informacji między wszystkimi organami i strukturami** normalizacyjnymi w Europie zostanie odpowiednio wzmocniony i wszystkim zainteresowanym **zagwarantowany zostanie sprawiedliwy dostęp do norm**.

2.7 Jeżeli chodzi o wsparcie finansowe, należy przypomnieć, że w decyzji nr 1673/2006/WE – w sprawie której Komitet miał okazję się wypowiedzieć – ustanowiono już przepisy dotyczące wkładu UE w finansowanie normalizacji europejskiej, by zagwarantować, że przepisy europejskie i inne efekty normalizacji europejskiej będą sporządzane i poddawane przeglądowi z myślą o wsparciu celów, prawodawstwa i polityki UE. Te same postanowienia powinny zatem dotyczyć organów, którym – chociaż w omawianym rozporządzeniu nie zostały uznane za europejskie organy normalizacyjne – powierzono prace przygotowawcze wspierające normalizację europejską.

2.8 Zważywszy na bardzo szeroki zasięg normalizacji europejskiej wspierającej politykę i prawodawstwo Unii oraz różne typy działań normalizacyjnych, konieczne jest zapewnienie różnych form finansowania.

### 3. Propozycje Komisji

3.1 Celem wniosku jest zaspokojenie następujących potrzeb:

- by zagwarantować znaczne wsparcie dla rynku wewnętrznego towarów i usług, a także zapobiec powstawaniu przeszkód w handlu wewnętrznym UE, normy europejskie przyjmowane przez europejskie organy normalizacyjne powinny dotyczyć zarówno towarów, jak i usług i być współfinansowane ze środków wspólnotowych; proces sporządzania norm europejskich powinien zostać przyspieszony i dotrzymywać kroku coraz szybszym cyklom rozwoju produktów oraz usług;
  - ze względu na to, że normy są wynikiem konsensusu osiągniętego przed podmioty uczestniczące w ich opracowaniu, proces normalizacji musi zostać uprawomocniony przez uczestnictwo zainteresowanych grup społeczeństwa obywatelskiego, takich jak partnerzy społeczni, małe i średnie przedsiębiorstwa, konsumenci i ekolodzy;
  - by stworzyć normy mające na celu zagwarantowanie interoperacyjności usług i zastosowań w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych, normy TIK – chociaż zostały opracowane poza europejskimi organami normalizacyjnymi przez specjalistyczne fora i konsorcja – muszą zostać uznane formalnie.
- 3.2 W związku z tym oprócz zmiany dyrektyw 89/686/EWG i 93/15/EWG, 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/105/WE i 2009/23/WE wniosek przewiduje zwłaszcza przegląd i połączenie dyrektyw oraz decyzji.
- 3.3 Nowe proponowane przepisy, poprzez instrument rozporządzenia zapewniający jednolite zastosowanie, miałyby na celu:
- zwiększenie przejrzystości i zacieśnienie współpracy między krajowymi oraz europejskimi organami normalizacyjnymi i Komisją;
  - uznanie stosowania norm TIK (*hardware, software and information technology services*), chociaż zostały one opracowane przez inne organy, jeżeli są zgodne z zasadami TBT/WTO (Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu – Światowa Organizacja Handlu) oraz odpowiadają potrzebom interoperacyjności europejskiej;
  - roczne planowanie priorytetów w zakresie normalizacji UE i uprawnień Komisji;
  - zwiększenie reprezentacji MŚP – ze wsparciem finansowym UE – a także konsumentów, ekologów i przedstawicieli interesów społecznych m.in. w trakcie działań pomocniczych lub przygotowawczych;
  - podjęcie środków przyspieszających opracowywanie europejskich norm technicznych na wniosek Komisji, ze wsparciem finansowym procesów mających na celu osiągnięcie konsensusu przez europejskie organy normalizacyjne;
  - dostarczenie zachęt dotyczących również promowania europejskich norm technicznych na szczeblu międzynarodowym oraz programów pomocy i współpracy technicznej z krajami trzecimi;
  - propagowanie normalizacji europejskiej i międzynarodowej obejmujące ułatwienia dla przedsiębiorstw dzięki przetłumaczeniu norm na języki urzędowe UE, a także większej spójności i dostępności;
  - intensyfikację działań normalizacyjnych na wniosek Komisji, w zakresie usług wspierających konkurencyjny rynek wewnętrzny, w taki sposób, by zapobiec mnożeniu norm krajowych;
  - zmniejszenie kosztów administracyjnych poprzez standardowe płatności ryczałtowe, bez kontroli rzeczywistych kosztów;

<sup>(4)</sup> ETSI – Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych, jest niezależną organizacją normalizacyjną UE nienastawioną na zysk, działającą w sektorze telekomunikacyjnym.

- wprowadzenie systemu wydajności opartego na wskaźnikach i celach mierzących wyniki oraz wpływ, uzgodnionych w celu zapewnienia większej efektywności i szybkości wyników oraz procesu ich uzyskiwania;
- wprowadzenie rocznego sprawozdania europejskich organów normalizacyjnych dla Komisji, dotyczącego zwłaszcza aspektów finansowych, przejrzystości, szybkości, uproszczenia, zdolności uczestnictwa i jakości procesu.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet popiera cele wniosku Komisji, gdyż szybki, skuteczny i partycypacyjny proces normalizacji w UE jest nie tylko osią jednolitego rynku, będącego fundamentem integracji europejskiej i strategii „Europa 2020” mającej na celu jej urzeczywistnienie, lecz przede wszystkim stanowi podstawę konkurencyjności gospodarki europejskiej i siłę napędową innowacji.

4.2 Zdaniem Komitetu należy zachęcić organy normalizacyjne, by w programach pracy oceniły swą politykę w zakresie praw własności intelektualnej, zwracając większą uwagę na propagowanie innowacji oraz ściślejszych kontaktów z urzędami patentowymi, zwłaszcza z urzędem mieszczącym się w Monachium, tak by kwestie własności intelektualnej uwzględniano od samego początku, zapewniając większą jakość zarówno patentów, jak i samych norm.

4.3 Komitet popiera zatem zamiar Komisji, by dokonać przeglądu europejskiego systemu normalizacji, tak by zachować jego liczne pozytywne elementy, skorygować niedociągnięcia, ustanowić odpowiednią równowagę między wymiarem europejskim i krajowym, a także zaspokoić nowe potrzeby i oczekiwania przedsiębiorstw, konsumentów, partnerów społecznych i całego społeczeństwa europejskiego.

4.4 Komitet uważa, że fundamentalne znaczenie ma dostosowanie tempa i czasu opracowania norm oraz poszerzenie zakresu działań o sektor usług i technologii informacyjno-komunikacyjnych, pod warunkiem że działania te służą realizacji celów jakościowych norm i że poszerzenie struktur opracowywania norm, poza europejskie organy normalizacyjne, odbywałoby się z tą samą gwarancją przejrzystości i uczestnictwa, do których zobowiązane są te organy.

4.4.1 W związku z tym Komitet uważa, że europejskie organy normalizacyjne i Komisja muszą zapewnić kontrole prewencyjne, które potwierdzałyby, że specyfikacje przyjęte przez międzynarodowe fora i/lub konsorcja przemysłowe, służące jako punkt odniesienia w zamówieniach publicznych, zostały opracowane w neutralny, sprawiedliwy i przejrzysty sposób z odpowiednim udziałem przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw, konsumentów, ekologów, pracowników i organów reprezentujących istotne interesy społeczne.

4.4.2 Komitet zaleca, by to niezbędne poszerzenie grona uczestników nie przedłużało procedur ani czasu opracowywania norm w drodze konsensusu, gdyż powinny one zostać raczej

znacznie usprawnione poprzez wykorzystanie internetowych platform konsultacji, sporządzanie norm i wymianę informacji on-line<sup>(5)</sup>.

4.5 Komitet apeluje również, by w rozporządzeniu przewidziano opracowywanie wieloletnich prognoz dotyczących normalizacji w Europie w celu skuteczniejszego i bardziej skoordynowanego reagowania na politykę światową konieczną do rozwiązania kwestii zmian klimatu, rozwoju inteligentnych sieci, energii odnawialnej i jej przesyłu, a także do stawienia czoła nagłym wyzwaniom środowiskowym i społecznym.

4.6 Komitet uważa, że do umożliwienia rzeczywistego udziału wszystkich zainteresowanych stron w procesie normalizacji zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym konieczne jest promowanie programów szkoleniowych oraz zaplanowanie środków umożliwiających najsłabszym krajowym organom normalizacyjnym, które nie prowadzą obecnie sekretariatów komitetów technicznych, przyjęcie aktywniejszej roli w procesie normalizacji.

4.7 Przygotowanie rocznych programów prac przez europejskie organy normalizacyjne, inne struktury opracowywania specyfikacji technicznych w danym sektorze (TIK), właściwe służby Komisji, a także krajowe organy normalizacyjne może być skutecznym środkiem zapewniającym odpowiednie tempo i czas sporządzania wysokiej jakości norm, a także ich właściwą ilość, pod warunkiem że zapewnione zostaną ramy spójności i koordynacji oraz faktyczny udział wszystkich stron zainteresowanych rocznym programowaniem.

4.8 Komitet popiera uproszczenie – zgodnie z odpowiednią podstawą prawną – systemów finansowania przyznawanego europejskim i krajowym organizacjom normalizacyjnym, a także innym organom odpowiedzialnym za normalizację we współpracy z innymi podmiotami oraz europejskim organom reprezentującym zainteresowane strony, o których mowa w załączniku III.

4.8.1 Komitet wyraża zaniepokojenie, że środki budżetowe przeznaczone na te działania zostały zaproponowane przez Komisję wyłącznie na 2013 r., i uważa, że istotne jest zapewnienie stabilnych ram wieloletniego programowania finansowego, które zostałyby jak najszybciej zastosowane.

4.9 Jeśli chodzi o opracowywanie zharmonizowanych norm europejskich, które gwarantują zgodność produktów z podstawowymi przepisami ustanowionymi przez prawodawstwo UE, „wobec braku norm zharmonizowanych przedsiębiorstwa nie mogą skorzystać z odpowiedniej normy, aby uzyskać domniemanie zgodności, i muszą wykazywać, że spełnione zostały zasadnicze wymagania zgodnie z modułem oceny zgodności określonym w obowiązującym prawodawstwie UE. W obu przypadkach przedsiębiorstwa nie mogą zaoszczędzić na kosztach, które ponoszą z powodu rozdrobnienia rynku wewnętrznego lub procedur oceny zgodności”<sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> Jak w ISO i IEC, gdzie konsensus w sprawie specyfikacji technicznych był niewystarczający do osiągnięcia statusu norm międzynarodowych.

<sup>(6)</sup> COM (2011) 315 – Uzasadnienie, pkt 1 oraz motywy 18 i 36.

4.9.1 W tej kwestii Komitet uważa, że w celu zapewnienia coraz wyższego poziomu bezpieczeństwa produktów należy w większym stopniu zachęcić do opracowywania i dobrowolnego stosowania tychże norm.

4.10 Komitet uważa, że proponowane rozporządzenie musi zawierać postanowienia zachęcające do transpozycji na szczeblu międzynarodowym norm technicznych przyjętych przez europejski system normalizacji i umacniające rolę krajowych i europejskich organów normalizacyjnych w międzynarodowych organach normalizacyjnych. Można by to osiągnąć dzięki skoordynowanym inicjatywom europejskim na rzecz wzmocnienia międzynarodowej konkurencyjności i innowacji.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Zdaniem Komitetu w załączniku 1 należało wskazać również uznane krajowe organy normalizacyjne.

5.2 Trzeba odróżnić specyfikacje techniczne od norm formalnych: Komitet proponuje dodanie do **motywu 19** odpowiednich „norm i specyfikacji technicznych” oraz zmianę określenia „normy” na „specyfikacje techniczne” w **motywie 20 i 22**.

5.3 **Wart. 2** należy uściślić, że chodzi o „specyfikację techniczną zatwierdzoną przez organ uprawniony do działalności prawotwórczej do wielokrotnego (...)” i dodać nowy punkt 9: „krajowy organ normalizacyjny” – organ wymieniony w załączniku I.

5.4 Jeżeli chodzi o **art. 3**, Komitet uważa, że krajowe organy normalizacyjne powinny mieć możliwość wyrażania sprzeciwu, chociaż nie mogą przeciwstawiać się europejskim programom prac, i proponuje następującą zmianę punktu 5: „Krajowe organy normalizacyjne nie mogą sprzeciwić się poddaniu na szczeblu europejskim danego podmiotu podlegającego normalizacji ujętego w ich programie prac normom ustanowionym przez europejskie organy normalizacyjne i nie podejmują żadnych działań, które mogłyby podważyć decyzję w tej sprawie”.

5.4.1 Komitet proponuje ponadto **dodanie nowego punktu 6 w brzmieniu**: „Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki, aby zapewnić, że podczas przygotowania normy europejskiej, określonej w art. 7, organy normalizacyjne nie podejmą żadnych działań, które mogłyby mieć negatywny

wpływ na zamierzoną harmonizację oraz, w szczególności, nie opublikują w danym zakresie nowej lub znowelizowanej normy krajowej, która nie jest w pełni spójna z istniejącą normą europejską”.

5.5 Co do **art. 7**, Komitet proponuje dodanie po punkcie 3 nowego punktu 3.1 w brzmieniu: „W wypadku wniosku o zharmonizowaną normę, musi ona zostać sformalizowana za porozumieniem Komisji i odpowiedniego europejskiego organu normalizacyjnego”.

5.5.1 EKES uważa, że propozycja, by europejskie organy normalizacyjne miały tylko jeden miesiąc na ustosunkowanie się do wniosku Komisji, mogłaby doprowadzić do ograniczenia konsultacji z zainteresowanymi stronami. EKES zaleca ustanowienie trzymiesięcznego okresu.

5.6 Komitet proponuje zmianę podtytułu w **art. 9** na: „Uznawanie *wzamówieniach publicznych* specyfikacji technicznych z dziedziny TIK”, a także dodanie na początku artykułu następującej frazy: „W sektorze *technologii informacyjno-komunikacyjnych* Komisja może (...)”.

5.7 Komitet proponuje dodanie do **art. 16** punktu a1) w brzmieniu:

„a1) aktualizację wykazu krajowych organów normalizacyjnych określonych w załączniku I na podstawie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie, o których mowa w art. 21”

i zastąpienie punktu b) punktem w brzmieniu:

„b) dostosowanie do rozwoju technicznego kryteriów uznawania specyfikacji technicznych z dziedziny TIK w *wzamówieniach publicznych*”.

5.8 W **art. 17** Komitet proponuje dodanie do punktu 2:

„Przekazanie uprawnień, o których mowa w art. 16, następuje na czas nieokreślony począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r. Komisja sporządzi sprawozdanie na temat postępów poczynionych w zakresie przekazanych uprawnień, które zostanie przedstawione wraz ze sprawozdaniem przewidzianym w art. 19 ust. 3”.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”**

COM(2010) 573 wersja ostateczna

(2011/C 376/14)

Sprawozdawca: **Gabriele BISCHOFF**

Współsprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Dnia 19 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”

COM(2010) 573 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 sierpnia 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 158 do 3 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny:

1.1 Uważa, że Komisja powinna wzmocnić kulturę praw podstawowych na szczeblu UE, zwłaszcza poprzez monitorowanie służące zapewnieniu, by jej wnioski ustawodawcze i cały proces legislacyjny oraz przyjmowane przez nią akty prawne były zgodne z kartą i przestrzegane w państwach członkowskich. Z uwagi na przypadki poważnych naruszeń postanowień karty należy pilnie stworzyć strategię monitorowania i szybkiego reagowania.

1.2 Zwraca uwagę na prawnie wiążący obowiązek propagowania praw podstawowych, który musi stać się jednym z najważniejszych elementów strategii realizacji, m.in. za pomocą nowych ukierunkowanych inicjatyw; podkreśla dynamiczny charakter praw podstawowych, które są fundamentem naszych społeczeństw i charakterystyczną cechą Unii Europejskiej<sup>(1)</sup>.

1.3 Jest zdania, że podstawowe prawa socjalne są nieodłączne od praw obywatelskich i politycznych, wymagają więc szczególnej uwagi ze strategicznego punktu widzenia. Uważa, że zapisy zawarte w odpowiednich przepisach prawnych już obecnie są wiążące i należy je egzekwować.

1.4 Podkreśla potrzebę zagwarantowania równości, szczególnie między kobietami i mężczyznami, oraz wyraźnego uwzględnienia wszystkich mniej uprzywilejowanych grup.

1.5 Wskazuje, że na szczeblu UE zobowiązania wynikające z karty mają zastosowanie do wszystkich instytucji, agencji i organów.

1.6 Wzywa państwa członkowskie do stworzenia kultury nakierowanej na ochronę i propagowanie praw podstawowych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów oraz we wszystkich dziedzinach polityki i prawodawstwa, a także do analizy i określenia konkretnego wpływu praw podstawowych podczas procesu transpozycji.

1.7 Jest bardzo zaniepokojony szerzeniem się pewnych stanowisk politycznych, które mogą doprowadzić, a w niektórych przypadkach rzeczywiście prowadzą do utrudniania propagowania i ochrony praw podstawowych.

1.8 Zdecydowanie zachęca Komisję jako strażnika traktatów do podjęcia skutecznych działań w tym zakresie i do korzystania z postępowania w sprawie naruszenia przepisów, bez względu na aspekty polityczne.

1.9 Proponuje dalsze środki i działania promocyjne w celu zwiększenia skuteczności strategii realizacji praw podstawowych.

1.10 Wzywa wszystkie instytucje UE oraz jej agencje i organy, a także państwa członkowskie zaangażowane we wdrażanie praw podstawowych, a w szczególności Komisję, do nadania znacznego impulsu aspektom związanym z udziałem społeczeństwa obywatelskiego.

## 2. Wstęp i kontekst

2.1 Komunikat Komisji ma na celu przedstawienie jej strategii realizacji karty w nowym otoczeniu prawnym, które powstało po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Celem polityki Komisji jest zapewnienie jak największej skuteczności praw podstawowych określonych w karcie.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie stosunków transatlantycznych i propagowania europejskiego modelu społecznego na świecie, Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 20.

2.2 W pierwszej części komunikatu skupiono się na fakcie, że Unia Europejska pragnie postępować nienagannie i wzorowo w tej dziedzinie i że karta musi w związku z tym służyć jako kompas dla polityki unijnej i jej realizacji przez państwa członkowskie na wszystkich etapach tej procedury.

2.2.1 Po pierwsze Komisja powinna wzmocnić kulturę praw podstawowych w obrębie swojej instytucji, zwłaszcza poprzez monitorowanie służące zapewnieniu, by jej wnioski ustawodawcze i przyjmowane przez nią akty prawne były zgodne z kartą. Po drugie Komisja musi zapewnić, by każdy akt prawny w ramach procesu legislacyjnego był zgodny z postanowieniami karty. Oznacza to, że wszelkie poprawki wprowadzone przez któregośkolwiek z współustawodawców oraz dialog międzyinstytucjonalny muszą również być zgodne z kartą.

2.2.2 Wreszcie, konieczne jest zapewnienie, by państwa członkowskie przestrzegały karty podczas wdrażania prawa unijnego.

2.3 W drugiej części komunikatu omówiono potrzebę lepszego informowania opinii publicznej. W tym celu konieczne są środki z zakresu ukierunkowanej komunikacji, dostosowane do szeregu konkretnych sytuacji.

2.4 Trzecia część dokumentu Komisji poświęcona jest rocznemu sprawozdaniu ze stosowania karty; Komisja przyjęła już pierwsze takie sprawozdanie<sup>(2)</sup>. Sprawozdanie ma dwa cele: z jednej strony dokonanie oceny postępów w sposób przejrzysty, stały i spójny, a z drugiej dostarczenie okazji do corocznej wymiany poglądów z Parlamentem Europejskim i Radą.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przywiązuje **ogromną wagę do praw podstawowych**. Z zadowoleniem przyjmuje więc opublikowanie przez Komisję komunikatu pt. „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”. Komitet uznaje, że to podejście stanowi ważny wkład w koncepcję obywatelstwa europejskiego dla wszystkich mieszkańców UE.

3.1.1 Zasady zapisane w strategii są niezwykle ważne, a EKES zwraca szczególną uwagę na zasadę skuteczności, powszechności i niepodzielności, a także widoczności i przewidywalności. EKES uważa jednak, że wiele ważnych aspektów zostało zaniedbanych lub nie zostało omówionych wystarczająco szczegółowo, należy więc naprawić tę sytuację.

3.1.2 Warto jednak podkreślić szereg innych zasad. Zgodnie z treścią wcześniejszych opinii „EKES dąży do zagwarantowania ogólnej komplementarności i zapewnienia ochrony praw podstawowych, a także równości traktowania i niedyskryminacji, niezależnie od kategorii zawodowej

pracowników – imigrantów”<sup>(3)</sup>. Ponadto prawo UE nie może wprowadzać środków, które umniejszałyby aktualny stopień wdrożenia zasad<sup>(4)</sup>. Wszelkie środki powinny być ukierunkowane na zachęcenie rządów Polski, Wielkiej Brytanii i Czech do wycofania się z protokołów „opt-out” i do stosowania karty w całości.

3.1.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje szereg dodatkowych elementów zawartych w strategii w odniesieniu do aktów ustawodawczych. W szczególności EKES wspiera „wzorcowy” charakter działań UE w dziedzinie praw podstawowych, także jeżeli chodzi o jej politykę zewnętrzną, a w szczególności handlową. Ogólnie rzecz biorąc, UE powinna nie tylko dawać przykład, lecz także aktywnie propagować demokrację i prawa człowieka – obywatelskie, polityczne, gospodarcze i socjalne – oraz wykorzystać swoją pozycję międzynarodową w tym celu.

3.1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji i pozostałych instytucji UE do przeprowadzenia dogłębnego przeglądu swoich procedur ustawodawczych i roboczych, zwłaszcza w odniesieniu do ocen skutków i odpowiednich organów, aby zapewnić zgodność wyników ich prac z zasadami i konkretnymi postanowieniami karty. Jednakże dla zapewnienia skutecznej ochrony i propagowania praw podstawowych konieczne jest skoncentrowanie się na wdrażaniu i proaktywnym podejściu ze strony państw członkowskich. Jeżeli chodzi o horyzontalną klauzulę społeczną (art. 9 TFUE) i podstawowe prawa socjalne, ocena skutków została omówiona bardziej szczegółowo w innej opinii EKES-u<sup>(5)</sup>.

### 3.2 Nowe zagrożenia: kryzys i luki w systemie bezpieczeństwa

3.2.1 Strategia Komisji nie daje odpowiedzi na zagrożenia dla skutecznego wdrażania praw podstawowych, związane z szeregiem ważnych nowych rodzajów ryzyka. Strategia powinna je uwzględnić oraz zapewnić spójną i kompleksową odpowiedź.

3.2.2 W tym kontekście EKES podkreślał już, że „w obliczu kryzysu finansowego i gospodarczego ważne jest wzmocnienie więzów solidarności między państwami, podmiotami gospodarczymi i obywatelami oraz poszanowanie godności i praw obywatelskich”<sup>(6)</sup>. „Co więcej, w obliczu obecnego kryzysu EKES wyraża wątpliwości co do środków budżetowych, którymi dysponują państwa członkowskie UE, i co do wielkości funduszy, które są one gotowe przeznaczyć na szczeblu krajowym i europejskim na rzeczywistą ochronę praw człowieka (...)”<sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29, punkt 4.2.3.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.1.3.

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Wzmocnienie spójności UE i koordynacji jej polityki społecznej” (jeszcze nie opublikowana w Dz.U.).

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 4.2.4.2.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29, punkt 4.3.4.

3.2.3 W swojej niedawnej opinii w sprawie unijnej polityki przeciwdziałania terroryzmowi, która jest dziedziną obejmującą szereg praw podstawowych (godność ludzką, zakaz tortur, ochrona danych, zasada non-refoulement), Komitet wskazał na praktyczne trudności z uwzględnianiem zasad praw podstawowych podczas procesu kształtowania i opracowywania polityki. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że poszanowanie praw człowieka stało się priorytetem horyzontalnym w tej bardzo delikatnej dziedzinie. Jednakże zobowiązaniu Komisji do przestrzegania praw podstawowych powinno towarzyszyć podobne zobowiązanie ze strony rządów krajowych, w szczególności podczas wdrażania prawa UE. Ponadto ochrona praw podstawowych nie powinna ograniczać się do opracowywania instrumentów, lecz obejmować także ich stosowanie<sup>(8)</sup>.

### 3.3 Kluczowy nowy wymiar: prawnie wiążący obowiązek propagowania praw podstawowych

3.3.1 Komisja musi teraz nie tylko znaleźć sposoby jak najlepszej ochrony praw podstawowych w ramach swoich działań, lecz także jak najlepszego ich propagowania za pomocą nowych ukierunkowanych inicjatyw.

3.3.2 Artykuł 51 ust. 1 karty ustanawia obowiązek „popierania stosowania” praw podstawowych. Element ten ma bardzo duże znaczenie dla EKES-u. Komitet odnotowuje, że Komisja odnosi się niekiedy do propagowania praw podstawowych, lecz nie podkreśla strategicznego znaczenia tego obowiązku. W strategii należałoby przyznać co najmniej taki sam stopień znaczenia strategicznego temu aspektowi co obowiązkowi przestrzegania praw podstawowych.

3.4 Podstawowe **prawa socjalne** są nieodłączne od praw obywatelskich i politycznych, wymagają więc szczególnej uwagi ze strategicznego punktu widzenia.

3.4.1 EKES przypomina o znaczeniu niepodzielnego charakteru praw podstawowych, o czym wspomniano w samym komunikacie i w kilku opiniach<sup>(9)</sup>, lecz odnotowuje brak strategicznego podejścia do podstawowych praw socjalnych.

3.4.2 Z uwagi na ogromne znaczenie podstawowych praw socjalnych<sup>(10)</sup> i długą historię ich ewolucji w UE, ta sytuacja jest

zdaniem Komitetu nie do zaakceptowania. Prace nad prawnie wiążącą kartą, które miały swój początek wraz z „Kartą podstawowych praw socjalnych pracowników” (1989 r.) i uwzględniały wkład EKES-u<sup>(11)</sup>, objęły również Europejską kartę społeczną, która została włączona do prawa pierwotnego UE na mocy traktatu amsterdamskiego<sup>(12)</sup>. Dowodzi to, że podstawowe prawa socjalne, szczególnie w swojej najbardziej „innovacyjnej” formie w rozdziale karty pt. „Solidarność” (uznawana za jedną z wartości Unii), wymagają szczególnej uwagi ze strategicznego punktu widzenia.

3.4.3 EKES wskazywał już szczególną rolę usług użyteczności publicznej w zapewnianiu skutecznego stosowania praw podstawowych<sup>(13)</sup>. Ponadto Komitet podkreśla znaczenie praw i zasad „trzeciej generacji” ujętych w karcie, w szczególności ochrony środowiska i konsumenta. Te prawa i zasady powinny być konsekwentnie przestrzegane i propagowane, także podczas opracowywania i wdrażania polityki zewnętrznej i handlowej.

3.4.4 Zdaniem EKES-u szczególnie prawo pierwotne powinno zapewniać poszanowanie zasady równego statusu podstawowych praw socjalnych i swobód gospodarczych. Komitet przypomina, że już w trzecim motywie preambuły, a następnie bardziej szczegółowo w art. 151 TFUE, zapisano jako cel „poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu”. EKES zdecydowanie domaga się włączenia do traktatów protokołu w sprawie postępu społecznego, po to aby ugruntować w nich zasadę równego statusu podstawowych praw socjalnych i swobód gospodarczych i tym samym jasno zaznaczyć, że ani swobody gospodarcze, ani reguły konkurencji nie mogą mieć pierwszeństwa przed podstawowymi prawami socjalnymi, a także po to, by wyraźnie określić znaczenie celu UE dotyczącego osiągnięcia postępu społecznego<sup>(14)</sup>.

3.5 Należy zapewnić **równość**, w szczególności **między kobietami a mężczyznami, oraz** wyraźnie uwzględnić wszystkie **mniej uprzywilejowane grupy**.

3.5.1 Wszystkie podstawowe prawa (socjalne) muszą być rozpatrywane indywidualnie, lecz równie ważne jest przeanalizowanie i zapewnienie ich stosowania i propagowania z uwzględnieniem zasady niedyskryminacji i równości. Jest to szczególnie ważne, jeżeli chodzi o kwestię równości między kobietami a mężczyznami, zapisaną już wśród celów Unii i w art. 23 karty. Ponadto włączanie problematyki płci powinno dotyczyć wszelkich działań.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi”, Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 91 – SOC/388, punkt 4.5.1–4.5.2.

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.1.1; opinia EKES-u w sprawie Agencji Praw Podstawowych, Dz.U. C 88, 11.4.2006, s. 27 punkt 2.1; opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128, 18.5.2010, s. 80, punkt 3.5.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.1.3.

<sup>(11)</sup> Opinia EKES w sprawie podstawowych wspólnotowych praw socjalnych, Dz.U. C 126 z 23.5.1989, s. 4.

<sup>(12)</sup> Piąty motyw TUE i art. 151 ust. 1 TFUE.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29, punkt 4.3.4.

<sup>(14)</sup> Opinie EKES-u w sprawie agendy społecznej, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 65, i w sprawie społecznego wymiaru rynku wewnętrznego, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 90.

3.5.2 Ochrona praw podstawowych powinna w szczególności uwzględniać grupy mniej uprzywilejowane. EKES zwraca uwagę na swoją najnowszą opinię w tej sprawie<sup>(15)</sup> i wskazuje na potrzebę ochrony praw pracowniczych i socjalnych, zwłaszcza prawa do strajku<sup>(16)</sup>. Ponadto Komitet podkreśla znaczenie Europejskiego Forum Integracji.

3.5.3 EKES uważa, że prawa człowieka są powszechne i niepodzielne oraz że należy je chronić i gwarantować wszystkim ludziom, nie tylko obywatelom UE. „Europa praw i sprawiedliwości” nie może ograniczać się tylko do osób, które posiadają narodowość jednego z państw członkowskich UE, lecz musi obejmować wszystkich ludzi przebywających na terytorium Unii. W przeciwnym razie unijna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w odniesieniu do poszczególnych osób byłaby nie do pogodzenia z leżącymi u podstaw UE wartościami i zasadami, niedyskryminacją, sprawiedliwym i równym traktowaniem oraz solidarnością<sup>(17)</sup>. UE musi przyjąć proaktywne podejście do ochrony praw podstawowych każdej osoby, bez względu na jej narodowość.

3.5.4 Należy potwierdzić dynamiczny charakter praw podstawowych i zapewnić nowe sposoby ochrony tychże praw, które odpowiadałyby zmianom zachodzącym w społeczeństwie. Komitet uważa na przykład, jak już stwierdził wcześniej, że istnienie społeczeństwa cyfrowego wiąże się z potrzebą szczególnych środków ochrony, które nie wykraczałyby jednak poza ramy art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz art. 7 i 8 karty. Przyjęcie nowych regulacji<sup>(18)</sup> mogłoby zapewnić tego rodzaju ochronę.

3.5.5 Mniejszości etniczne, w szczególności Romowie, są coraz częściej celem działań rządu i policji. Reakcja Komisji na środki przyjęte przez niektóre państwa członkowskie UE, jak wskazano w sprawozdaniu z 2010 r., była szybka, lecz okazała się nieskuteczna. Grupy Romów zostały wydalone, podczas gdy karta wyraźnie zakazuje wydaleń zbiorowych. UE musi zapewnić, by państwa członkowskie zaprzęstały tego rodzaju działań.

3.6 Należy zwiększyć strategiczne znaczenie **aktów niemających charakteru ustawodawczego**.

3.6.1 Komunikat zawiera niewiele odniesień do takich aktów. Zważywszy na szeroki zakres działań politycznych i finansowych UE, a w szczególności Komisji, ten ważny aspekt wymaga podejścia strategicznego, aby zapewnić zgodność z obowiązkami nałożonymi przez kartę w tej dziedzinie,

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz. U. C 128 z 18.5.2010, s. 29.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 4.1.9.

<sup>(17)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 3.5.

<sup>(18)</sup> Opinia EKES-u w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji, CESE Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9, pkt 7.

w tym także w drażliwych obszarach polityki, takich jak handel z krajami trzecimi. Strategia ta powinna dotyczyć też ewentualnych zaniechań, sposobów postępowania i naruszeń.

3.7 Na **szczeblu UE** zobowiązania wynikające z karty mają zastosowanie do wszystkich instytucji, agencji i organów o określonym zakresie zadań.

3.7.1 EKES wyraża zadowolenie, że w komunikacie kilkakrotnie wspomniano o instytucjach Unii. Aspekt ten nie jest jednak uwzględniany w sposób systematyczny. Warto zauważyć, że ramy instytucjonalne Unii określono w art. 13 ust. 1 TUE i że mają one na celu „propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”. Komisja – jako strażnik traktatów – musi zapewnić spójne i skuteczne podejście. Z drugiej strony EKES uznaje jej szczególną rolę w zakresie ochrony praw podstawowych jako strażnika wartości UE.

3.7.2 W zakres kompetencji Komisji wchodzi w szczególności nadzorowanie i zapewnianie, by wszystkie podlegające jej agencje i organy przestrzegały praw podstawowych i propagowały je. Chodzi tutaj zwłaszcza o OLAF, Frontex itp. EKES wyraził już swoje obawy co do tej ostatniej agencji w swoich niedawnych opiniach. EKES wyraził zaniepokojenie działaniami rządów państw członkowskich i agencji Frontex w zakresie wydalania osób mogących potrzebować ochrony międzynarodowej<sup>(19)</sup>. Działania takie, których częstotliwość i skala wzrasta, powinny odbywać się w warunkach pełnej przejrzystości i w pełni podjętej odpowiedzialności. Komitet zaleca, by agencja Frontex i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu współpracowały ze sobą na rzecz skutecznego przeciwdziałania łamaniu praw człowieka. Wydalanie osób do krajów lub regionów, w których ich bezpieczeństwo jest zagrożone, stanowi rażące pogwałcenie zasady non-refoulement. Ponadto EKES zaproponował także, by personel agencji Frontex odbywał specjalne szkolenia, aby zapewnić wyższe standardy ochrony praw podstawowych<sup>(20)</sup>.

3.7.3 Wszystkie pozostałe instytucje będą musiały nadal poświęcać znaczną część swoich działań na rozwijanie spójnej i skutecznej strategii przestrzegania i propagowania praw podstawowych oraz rozważyć zmianę dokumentów, które już zostały przyjęte<sup>(21)</sup>, zgodnie z treścią niniejszej opinii. W szczególności Rada powinna w konkretny sposób podjąć swoją rolę jako platforma państw członkowskich w zakresie ochrony i propagowania praw podstawowych.

<sup>(19)</sup> Opinia EKES-u w sprawie korzyści wynikających ze wspólnego europejskiego systemu azylowego, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 17, punkt 4.19.

<sup>(20)</sup> Opinia EKES-u w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 85, punkt 4.2.1.9.

<sup>(21)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2010 r.; konkluzje ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 24–25 lutego 2011 r.

### 3.8 Na szczeblu państw członkowskich

3.8.1 Jako że prawa podstawowe są warunkiem wstępnym i kluczowym zobowiązaniem związanym z członkowstwem w UE, państwa członkowskie mają do odegrania ważną rolę w zapewnieniu skuteczności tych praw. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący opracowania strategii zapobiegawczej, z jednoczesnym zapewnieniem, by państwa członkowskie przestrzegały karty podczas wdrażania prawa unijnego. Konieczne będzie stworzenie kultury nakierowanej na ochronę i propagowanie praw podstawowych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów oraz we wszystkich dziedzinach polityki i prawodawstwa, a także przeprowadzenie analizy i określenie konkretnego wpływu praw podstawowych podczas procesu transpozycji. Jednak aby uniknąć tworzenia złudnych oczekiwań, należy podkreślić, że państwa członkowskie – choć skądinąd wiążą je istotne, w różnym stopniu ratyfikowane międzynarodowe porozumienia w zakresie ochrony praw – są zobowiązane do ochrony i propagowania praw i zasad zapisanych w karcie tylko podczas wdrażania prawa UE.

3.8.2 EKES zdecydowanie zachęca Komisję do podjęcia skutecznych działań jako strażnika traktatów i do korzystania z postępowania w sprawie naruszenia przepisów, bez względu na aspekty polityczne. Jeżeli chodzi o ochronę praw podstawowych, obecne procedury są zbyt wolne i zupełnie nieadekwatne. Z uwagi na znaczenie tej dziedziny oraz możliwe zagrożenia życia, bezpieczeństwa, dobrobytu i godności człowieka, działania UE muszą być szybkie, terminowe i zdecydowane oraz obejmować bezzwłoczne wykorzystanie wszelkich kompetencji instytucjonalnych UE.

3.8.3 EKES zdecydowanie zaleca, by podczas postępowania o naruszenie Komisja unikała priorytetowego traktowania spraw dotyczących kwestii zasadniczych lub mających szczególnie długofalowe negatywne skutki dla obywateli UE. Wszystkie prawa zawarte w karcie, w szczególności prawa socjalne, mają równe znaczenie i żadna instytucja, w tym Komisja Europejska, nie ma prawa ani kompetencji do priorytetowego traktowania niektórych praw.

3.8.4 Zdaniem EKES-u indywidualne klauzule „opt-out” dla państw członkowskich są nie do zaakceptowania, gdyż takie wyłączenia mogą prowadzić do negatywnych skutków dla ochrony praw obywatelskich i pracowniczych zawartych w Karcie praw podstawowych Unii europejskiej lub dla egzekwowania tych praw w UE. Komisja i wszystkie inne instytucje UE powinny rozważyć możliwość zachęcenia tych państw, które nadal wybierają „opt-out” z postanowień karty, do pełnego przyjęcia obowiązków wynikających z tego instrumentu na rzecz praw podstawowych oraz do corocznego przedstawiania sprawozdań w sprawie środków przyjętych w tej dziedzinie oraz środków podjętych przez państwa członkowskie w celu skutecznego wdrożenia praw podstawowych zapisanych w karcie.

3.9 Rola **zobowiązań międzynarodowych** jest niedoceniana.

3.9.1 W komunikacie zamieszczono szereg wzmianek o zobowiązaniach międzynarodowych. Po raz kolejny nie

uwzględniono ich jednak w sposób kompleksowy. Dlatego też konieczne jest podejście strategiczne. Jest to w szczególności wymagane na mocy art. 53 karty UE jako minimalny poziom ochrony wynikający z konwencji ONZ, (zmienionej) Europejskiej karty społecznej, a także Europejskiej konwencji praw człowieka, jak stwierdzono w art. 52 ust. 3. Z zasady ten minimalny poziom ochrony ma także zastosowanie do orzecznictwa innych międzynarodowych organów, w szczególności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

### 3.10 Dalsze środki

3.10.1 EKES podkreślił znaczenie skutecznych środków egzekwowania<sup>(22)</sup>. Należy wzmocnić rolę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeżeli chodzi o monitorowanie wdrażania praw zapisanych w karcie, a także odpowiednich protokołach. W szczególności jego orzecznictwo powinno być udostępniane publicznie, także w odniesieniu do odpowiednich protokołów.

3.10.2 Aby skutecznie chronić prawa człowieka, powinno się we wszystkich państwach członkowskich przestrzegać wszystkich norm państwa prawa oraz uwzględniać je w systematycznej sprawozdawczości. Chodzi tu w szczególności o uprawnienie sądów do przedkładania norm prawnych i zarządzeń administracji państwowej organowi sądowemu wyższej instancji w celu zbadania, czy nie naruszają one praw podstawowych i praw człowieka. Podobnie należy zagwarantować prawo obywateli do zaskarżenia przed właściwymi sądami krajowymi i europejskimi przypadków naruszenia praw podstawowych.

3.10.3 Odpowiednim strukturom należy przyznać wszelkie niezbędne środki. Dotyczy to przede wszystkim EKES-u, Komisji oraz wszystkich pozostałych instytucji UE. W komunikacie nie określono konkretnych środków w zakresie budowania potencjału instytucjonalnego. Działania UE na rzecz ochrony praw podstawowych i wzmocnienia procesu legislacyjnego i politycznego wymagają czasu i znacznych zasobów (np. szkoleń personelu). Z komunikatu wynika, że nie ma konkretnego planu umożliwiającego przejście do tego etapu. EKES zwraca uwagę na fakt, że bez wyraźnego i zdecydowanego zobowiązania na rzecz budowania potencjału większość celów tej polityki ucierpi, przynajmniej w krótkiej perspektywie. Dotyczy to samej Komisji<sup>(23)</sup>, a także np. Agencji Praw Podstawowych<sup>(24)</sup>. W związku z tym w szczególności należy wzmocnić Agencję Praw Podstawowych i włączyć ją we wszelkie działania przynoszące efekty synergii. Ponadto należy aktywnie zaangażować krajowe komitety praw człowieka, rzecznika praw obywatelskich i innych obrońców praw człowieka.

<sup>(22)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.1.4 i 3.3.3.

<sup>(23)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 1.4; opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29, punkt 2.15.

<sup>(24)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 3.7; opinia EKES-u w sprawie Agencji Praw Podstawowych, Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 37.



### 3.11 Działania na rzecz wsparcia

3.11.1 Unia powinna wzmocnić ramy prawne podstawowych praw socjalnych. Będzie to wymagało przystąpienia UE do Zrewidowanej europejskiej karty społecznej i jej protokołów. W odniesieniu do państw członkowskich Unia powinna zalecić ratyfikację wszystkich odpowiednich instrumentów w zakresie podstawowych praw socjalnych (w tym wprowadzenie zmian lub zawarcie dodatkowych/fakultatywnych protokołów). Gdy ratyfikacja ze strony UE jest niemożliwa, należy rozważyć wszystkie środki i zastosować je w celu zapewnienia ich prawnego obowiązywania.

3.11.2 Uwzględnienie tych kwestii oznacza, że każda jednostka administracyjna będzie musiała nie tylko regularnie kontrolować działania (zwłaszcza legislacyjne), lecz oczekuje się od niej także podjęcia 1–2 konkretnych środków promocyjnych w roku. Należy także rozszerzyć listę kontrolną praw podstawowych, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku „propagowania”, włączania problematyki płci oraz zrównoważonego rozwoju.

3.11.3 Komisja powinna inicjować więcej projektów. Projekty te powinny także obejmować ochronę obrońców praw człowieka. Należy usprawnić współpracę wewnętrzną i zewnętrzną. EKES odsyła do swojej opinii, w której zaapelował o nadanie prawom gospodarczym, społecznym i kulturalnym większego znaczenia w politykach Unii Europejskiej poprzez wykorzystanie dostępnych instrumentów geograficznych i tematycznych, w tym europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie jako instrumentu uzupełniającego, zapewniając uwzględnienie dialogu społecznego jako priorytetu<sup>(25)</sup>. Ponadto Komisja powinna zwrócić się do innych organizacji międzynarodowych po porady dotyczące ochrony i propagowania praw człowieka.

3.11.4 EKES wyraża zaniepokojenie niskim poziomem świadomości społecznej na temat karty i praw podstawowych. Konieczne są znaczne wysiłki na rzecz ich popularyzacji. Karta jest kluczowym dokumentem, a jej treść musi zostać rozpropagowana i stać się punktem odniesienia dla większości Europejczyków. EKES zaleca, by Komisja zwiększyła swoje wysiłki na rzecz podjęcia tego wyzwania. W tym kontekście komunikacja z opinią publiczną nie powinna koncentrować się na rozpowszechnianiu sprawozdań, lecz raczej na podejmowaniu aktywnych środków na rzecz zapewnienia, by karta stała się dokumentem referencyjnym dla każdego obywatela UE.

3.11.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem wszelkie działania ukierunkowane na konkretne szkolenia dla wszystkich zainteresowanych grup, zwłaszcza przedstawicieli zawodów prawniczych, w tym działania prowadzone przez państwa członkowskie, a także ukierunkowane na lepsze informowanie obywateli,

<sup>(25)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie” (opinia z inicjatywy własnej), punkt 1.1. i 1.2.

co jest tylko jednym z aspektów niezbędnej strategii komunikacyjnej. Konieczna jest możliwość bezpośredniego komunikowania się z opinią publiczną. Ma to tym większe znaczenie w obliczu doświadczeń z systemem SOLVIT, w ramach którego Komisja aktywnie pozyskuje informacje, w tym także od odpowiednich zainteresowanych stron. To samo podejście należy przyjąć w odniesieniu do praw podstawowych w ogólnym ujęciu, a w szczególności w odniesieniu do praw socjalnych.

### 3.12 „Test wytrzymałościowy”

3.12.1 Skuteczność praw podstawowych należy wykazać w praktyce, zwłaszcza w czasach kryzysu gospodarczego lub w przypadkach silnej presji politycznej. EKES jest bardzo zaniepokojony szerzeniem się pewnych stanowisk politycznych, które mogą doprowadzić, a w niektórych przypadkach rzeczywiście prowadzą do poważnych naruszeń oraz utrudnień w propagowaniu i ochronie praw podstawowych.

3.12.2 Trybunał Sprawiedliwości UE rozpatrywał już ważne kwestie związane z prawami człowieka, poprzez unieważnienie prawodawstwa wtórnego, np. w odniesieniu do zasady niedyskryminacji<sup>(26)</sup> i ochrony danych<sup>(27)</sup> oraz sprzeciw wobec nakładania przez prawodawstwo krajowe kary więzienia na „obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie”<sup>(28)</sup>.

3.12.3 Ponadto EKES wyraża zaniepokojenie masowym wydalaniem Romów, sposobem traktowania osób z Afryki Północnej nieposiadających dokumentów, ograniczeniem wolności słowa, zwłaszcza w mediach itp. Należy szczególnie zająć się wszystkimi przepisami prawnymi zezwalającymi na wydalenia lub ograniczenia podstawowych praw (socjalnych) (np. prawa do ustanowienia progu maksymalnej liczby godzin pracy).

3.12.4 W wyniku kryzysu finansowego i gospodarczego podstawowe prawa socjalne znalazły się pod dużą presją. Wszelkie pakiety, programy naprawy i inne środki UE i/lub państw członkowskich nie mogą w żadnym razie naruszać podstawowych praw (socjalnych), takich jak prawo do informacji i konsultacji, rokowania i działania zbiorowe z zachowaniem pełnej autonomii partnerów społecznych oraz służb publicznych i socjalnych; powinny one raczej zapewniać poszanowanie i propagowanie tych praw.

<sup>(26)</sup> Wyrok (wielka izba) z 1 marca 2011 r. – Sprawa C-236/09 – Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL (Uwzględnienie jako czynnika kryterium płci w celu oceny ryzyka ubezpieczeniowego).

<sup>(27)</sup> Wyrok (wielka izba) z 9 listopada 2010 r. – Sprawy C-92/09 i C-93/09 – Volker und Markus Schecke (przetwarzanie danych osobowych w odniesieniu do publikowania informacji na temat beneficjentów pomocy dla rolnictwa).

<sup>(28)</sup> Wyrok (pierwsza izba) z 28 kwietnia 2011 r. – Sprawa C-61/11 PPU – El Dridi (uregulowanie, które „przewiduje wymierzenie przebywającemu nielegalnie obywatelowi państwa trzeciego kary pozbawienia wolności wyłącznie z tego względu, że przebywa on bez uzasadnionego powodu na terytorium tego państwa, z naruszeniem nakazu opuszczenia tego terytorium w określonym terminie”).

3.13 **Społeczeństwo obywatelskie:** należy zdecydowanie wzmocnić aspekt uczestnictwa

3.13.1 Ogólnie rzecz biorąc, w strategii wspomniano o potrzebie uwzględnienia poglądów zainteresowanych stron. EKES podkreślił ten ważny aspekt w dziedzinie praw podstawowych w swoich licznych opiniach<sup>(29)</sup>. Pojęcie „zainteresowanych stron” wydaje się wystarczająco szerokie, by objąć wszystkie podmioty. Zdaniem EKES-u ogromne znaczenie ma jednak wyraźne uwzględnienie jego roli jako organu doradczego. To samo dotyczy partnerów społecznych na szczeblu UE (art. 152 TFUE).

3.13.2 Wdrażanie praw podstawowych dotyka w największym stopniu obywateli i społeczeństwa obywatelskiego. Należy przyznać widoczną rolę zainteresowanym stronom. Powinny one więc być regularnie, całkowicie i skutecznie angażowane w ten proces.

3.13.3 W szczególności EKES powinien być angażowany i regularnie oraz terminowo konsultowany, zwłaszcza jeżeli chodzi o przyszłe roczne sprawozdania Komisji. Jako strażnik wartości UE i przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, Komitet może najlepiej kontaktować się ze społeczeństwem obywatelskim.

3.13.4 Każdego roku EKES będzie sporządzał opinię na temat stosowania Karty praw podstawowych (przy szczególnym uwzględnieniu podstawowych praw socjalnych), horyzontalnych klauzul społecznych (art. 8, 9, 10 TFUE) i pozostałych postanowień Traktatu z Lizbony dotyczących polityki społecznej (zwłaszcza artykułów 145–166 i art. 168 TFUE), jak i prawodawstwa wtórnego oraz innych środków prawnych i politycznych pod kątem realizacji celów i wytycznych i sprzyjania im. Dokona przy tym oceny, na ile przyczyniają się one do rozwoju praw podstawowych i polityki społecznej w UE. W razie potrzeby opinia EKES-u zawierać będzie także zalecenia, jakimi działaniami lepiej osiągnie się określone cele i wytyczne.

Za każdym razem przy pracach nad taką opinią organizowane będzie wysłuchanie z udziałem partnerów społecznych i przedstawicieli rozmaitych grup interesów, a także innych dużych organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie i działających w dziedzinie społecznej, którzy będą mogli przedstawić własne stanowiska i sprawozdania. Owe sporządzane co rok opinie EKES-u będą przekazywane do wiadomości i w celu dalszego objaśnienia przedstawicielom instytucji unijnych, w szczególności Radzie Europejskiej, Radzie UE, Parlamentowi Europejskiemu, Komisji, Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości i Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Ponadto organizowane będą konferencje poświęcone monitorowaniu skutecznego wdrażania Karty praw podstawowych, dzięki czemu zacieśni się kontakty z Agencją Praw Podstawowych.

3.13.5 Sprawozdanie roczne jest użytecznym narzędziem oceny postępów w realizacji polityki. Powinno być ono łatwo dostępne. EKES zachęca Komisję i Agencję Praw Podstawowych do skorzystania z możliwości zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego oraz otwartości na niezależne przeglądy ochrony praw podstawowych na szczeblu UE oraz poza granicami UE. Jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Komitet pragnie ułatwić ten proces i wnieść wkład w przegląd roczny. Sprawozdanie roczne musi uwzględniać sytuacje, które z różnych powodów nie mogą stać się przedmiotem petycji i spraw sądowych. W związku z tym sprawozdanie powinno obejmować – i być oparte o – wkład różnych organizacji działających w dziedzinie praw podstawowych.

3.13.6 Chociaż EKES uznaje znaczenie sprawozdań rocznych, jego zdaniem pierwsze z nich nie koncentruje się w spójny sposób na wszystkich prawach podstawowych objętych kartą. W sprawozdaniu podkreślono szereg kluczowych dziedzin w punkcie zatytułowanym „Najważniejsze osiągnięcia”, lecz kryteria wyboru są niejasne. To wybiórcze podejście nie jest pomocne w określeniu luk w realizacji, a co jeszcze bardziej niepokojące, może sugerować bardziej priorytetowe traktowanie niektórych praw podstawowych.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(29)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.4; opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128, 18.5.2010, s. 80, punkt 4.3.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier”**

COM(2010) 636 wersja ostateczna

(2011/C 376/15)

Sprawozdawca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Dnia 13 stycznia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier*

COM(2010) 636 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 sierpnia 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 151 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje europejską strategię w sprawie niepełnosprawności 2010-2020 jako instrument aktywnej polityki mający na celu wprowadzenie w życie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (Konwencja ONZ) i wywiązanie się przez UE z jej zobowiązań wynikających z zawarcia Konwencji ONZ. Jest to oficjalne potwierdzenie Konwencji ONZ przez UE uznające jej prawnie wiążący status. EKES wzywa UE do podjęcia następnych i równie ważnych kroków, którymi są ratyfikacja protokołu fakultatywnego oraz zapewnienie poszanowania jej postanowień w obowiązującym i przyszłym prawodawstwie wtórnym. EKES uważa, że Konwencja ONZ określa jasne ramy, które umożliwiają osobom niepełnosprawnym wnoszenie wkładu w realizację ich potencjału, jeżeli zapewni się uczestnictwo i zaangażowanie.

1.2 EKES proponuje powiązanie realizacji europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności z realizacją strategii „Europa 2020”. Państwa członkowskie powinny uwzględnić w swych krajowych programach reform konkretne cele dotyczące osób niepełnosprawnych w celu pomiaru skali ubóstwa, stopy zatrudnienia i poziomu edukacji.

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji Europejskiej mającą na celu wydanie dyrektywy dotyczącej przeciwdziałania dyskryminacji<sup>(1)</sup> na podstawie art. 19 TFUE<sup>(2)</sup>. Apeluje do państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego,

by – pod warunkiem dostosowania do Konwencji ONZ artykułów dotyczących uznawania niepełnosprawności – przyjęły silne i odpowiednie prawodawstwo europejskie, które rozszerzałoby ochronę praw osób niepełnosprawnych poza dziedzinę zatrudnienia.

1.4 EKES podkreśla wartość dodaną, którą wnoszą konsultacje z organizacjami osób niepełnosprawnych oraz ich czynne zaangażowanie przy opracowywaniu i wdrażaniu przepisów i polityk zgodnie z art. 4 ust. 3 Konwencji ONZ i art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Partnerzy społeczni mogą również odgrywać istotną rolę i powinni w większym stopniu uwzględnić kwestię niepełnosprawności w negocjacjach. EKES wzywa do wprowadzenia w życie porozumienia ramowego dotyczącego integracyjnych rynków pracy, którą 25 marca 2010 r. zawarli europejscy partnerzy społeczni, i wnosi, by państwa członkowskie przyjęły konkretne środki finansowe w celu wsparcia rokowañ zbiorowych w sprawie niepełnosprawności. Zwraca uwagę, że polityka zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych musi koncentrować się na wszystkich etapach życia, a w szczególności na uczeniu się przez całe życie, rekrutacji, ciągłości zatrudnienia i ponownym zatrudnieniu, przy pozytywnym stosowaniu prawodawstwa dotyczącego pomocy państwa. EKES również z zadowoleniem przyjmuje i popiera wspólne działania związków zawodowych i stowarzyszeń, takich jak wspólna konferencja Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych i Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych.

1.5 EKES uważa, że Europę bez barier należy stworzyć poprzez przyjęcie europejskiego aktu w sprawie dostępności, tj. silnych i odpowiednich wiążących przepisów zapewniających osobom niepełnosprawnym możliwość korzystania z prawa do swobody przemieszczania się oraz dostępu do towarów, usług i budynków. Należy wskazać odpowiednie i skuteczne mechanizmy egzekwowania i monitorowania zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym.

<sup>(1)</sup> COM(2008) 426 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 19 ust. 1: „Bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

1.6 Uwzględnienie dostępności zwiększy konkurencyjność Europy i przyczyni się do ożywienia koniunktury dzięki stworzeniu nowych rynków wspomagających towarów i usług oraz nowych miejsc pracy. EKES z zadowoleniem przyjmuje zawartą w przedmiotowej strategii propozycję zapewnienia do 2015 r. pełnej dostępności stron internetowych sektora publicznego i stron internetowych, za pośrednictwem których świadczone są podstawowe usługi dla obywateli.

1.7 EKES uważa, że europejska karta mobilności byłaby konkretnym i skutecznym narzędziem propagowania swobody przemieszczania się osób niepełnosprawnych poprzez umożliwienie im dostępu do usług w UE. Wdrożenie europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności powinno doprowadzić do przyjęcia europejskiej karty mobilności, która byłaby stosowana we wszystkich państwach członkowskich.

1.8 EKES apeluje o poszanowanie godności człowieka i równości przy opracowywaniu polityk UE. Wzywa do podniesienia poziomu świadomości w całym społeczeństwie, w tym na szczeblu rodziny, na temat osób niepełnosprawnych, a także poszanowania ich praw i godności oraz do walki ze stereotypami dotyczącymi osób niepełnosprawnych w zakresie zatrudnienia, edukacji i w innych obszarach. EKES uważa, że działania UE mające na celu pokonanie różnic między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o sytuację osób niepełnosprawnych, w tym zachęcanie wszystkich środków masowego przekazu do krzewienia świadomości na temat zdolności i wkładu osób niepełnosprawnych, wnosi wartość dodaną. EKES zaleca opracowanie wskaźników niepełnosprawności w celu zgromadzenia spójnych danych dotyczących wszystkich obszarów życia danej osoby i monitorowania liczby niepełnosprawnych obywateli z myślą o osiągnięciu celów strategii „Europa 2020” w zakresie zmniejszenia odsetka uczniów przedwcześnie kończących naukę, ubóstwa i bezrobocia.

1.9 EKES uważa, że do zapewnienia zorganizowanego zarządzania europejską strategią w sprawie niepełnosprawności potrzebny jest Europejski Komitet ds. Niepełnosprawności, a do koordynacji i monitorowania europejskiego i krajowego wdrażania Konwencji, zgodnie z art. 33 ust. 1 Konwencji ONZ, potrzebny jest silniejszy i skuteczniejszy mechanizm. EKES będzie również stale oceniać jej wdrażanie.

1.10 EKES potępia negatywny wpływ kryzysu finansowego na życie osób niepełnosprawnych i na ich możliwość korzystania z praw. Apeluje o wspieranie osób niepełnosprawnych w czasie kryzysu i przestrzega przed ograniczaniem wydatków społecznych ze względu na środki oszczędnościowe. W tym celu oraz w celu sfinansowania wdrażania przedmiotowej strategii i Konwencji ONZ należy wykorzystać europejskie fundusze strukturalne i inne narzędzia finansowe. Na przykład w przypadku funduszy strukturalnych potrzebne są dodatkowe mechanizmy, takie jak bezpośredni przydział funduszy (rozdział) na działania ukierunkowane na osoby niepełnosprawne i inne wrażliwe grupy. Przyszła polityka spójności musi być zgodna z Konwencją ONZ, a art. 16 obecnego rozporządzenia musi zostać faktycznie wprowadzony w życie.

1.11 EKES stwierdza, że wszyscy, w tym osoby dotknięte niepełnosprawnością psychospołeczną, osoby potrzebujące większego wsparcia, a także dzieci i kobiety niepełnosprawne powinny w pełni korzystać z praw człowieka i podstawowych

wolności na równych zasadach z innymi osobami. Uznaje i popiera prawo do samodzielnego życia, a także podkreśla potrzebę wsparcia przechodzenia z instytucjonalnych do środowiskowych systemów opieki.

1.12 EKES zaleca, by przyszłe wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 uwzględniały status prawny europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności i Konwencji ONZ w UE, a także umożliwiły ich włączenie do głównego nurtu polityki i ich wdrażanie. Wieloletnie ramy finansowe muszą służyć nadrzędnym celom krzewienia praw podstawowych oraz włączenia społecznego osób niepełnosprawnych, a także przewidywać inwestycje w przeciwdziałanie dyskryminacji i zapewnienie dostępu.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Komunikat, przyjęty przez Komisję Europejską w listopadzie 2010 r., jest podstawowym instrumentem polityki dla osób niepełnosprawnych. W europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności wskazano osiem głównych dziedzin: dostępność, uczestnictwo, równość, zatrudnienie, kształcenie i szkolenie, ochronę socjalną, zdrowie i działania zewnętrzne. W każdym z tych obszarów główne działania zaplanowano na okres 2010–2015, po upływie którego opracowane zostaną nowe inicjatywy, a strategia zostanie poddana przeglądowi. Celem europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności jest wsparcie wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (Konwencji ONZ), a także wskazanie mechanizmów jej wdrażania w polityce UE, w tym w instytucjach UE. Określono w niej również ilość wsparcia potrzebnego na finansowanie, badania naukowe, podnoszenie świadomości, sporządzanie statystyk i gromadzenie danych. Komunikatowi towarzyszą dwa istotne dokumenty: wykaz konkretnych działań zaplanowanych na lata 2010–2015<sup>(3)</sup> oraz dokument roboczy<sup>(4)</sup> objaśniający strategię w świetle Konwencji ONZ.

2.2 EKES wzywa do skutecznego wdrożenia Konwencji ONZ za pomocą zmiany i rozwoju prawodawstwa europejskiego.

2.3 EKES uważa, że polityki UE powinny odzwierciedlać zmianę paradygmatu wprowadzoną przez Konwencję ONZ w odniesieniu do opieki medycznej i praw człowieka oraz zobowiązuje się do stosowania podejścia do niepełnosprawności opartego na modelu społecznym.

2.4 EKES zaleca uwzględnienie następującego fragmentu Konwencji ONZ: „Do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym, na równych zasadach z innymi osobami”<sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 1324 wersja ostateczna.

<sup>(4)</sup> SEC(2010) 1323 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> Art. 1 konwencji: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=261>.

2.5 EKES zdecydowanie uważa, że każdy człowiek ma prawo do życia i podkreśla, że osobom niepełnosprawnym prawo to przysługuje na takich samych zasadach jak innym.

2.6 EKES potępia to, że osoby niepełnosprawne znajdują się w trudnej sytuacji, ponieważ są poddawane równocześnie kilku formom dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, języki, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, sytuację majątkową, urodzenie, wiek, orientację seksualną lub inny status.

2.7 EKES przyjmuje do wiadomości, że osoby niepełnosprawne stanowią ok. 16 % ludności UE, tj. 80 mln osób. Stanowią one również jedną szóstą ludności aktywnej zawodowo w UE, a 75 % z tych osób, które mogą potrzebować intensywnej pomocy, nie ma dostępu do zatrudnienia. 38 % osób niepełnosprawnych w wieku od 16 do 34 lat zarabia o 36 % mniej niż osoby sprawne<sup>(6)</sup>.

2.8 EKES ponawia swoje zobowiązanie do promowania równości i integracji osób niepełnosprawnych, co pokazywał już w przeszłych opiniach<sup>(7)</sup>, zarówno w przypadku wdrażania europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności i Konwencji, jak i w realizacji działań zewnętrznych UE.

2.9 EKES apeluje o skuteczne środki służące przeciwdziałaniu przedwczesnemu przerywaniu nauki szkolnej, zważywszy że w przypadku osób niepełnosprawnych istnieją dwukrotnie mniejsze szanse rozpoczęcia nauki na poziomie wyższym niż w przypadku innych osób.

2.10 EKES apeluje o dokonanie przeglądu dyrektywy 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w celu spełnienia postanowień Konwencji ONZ. W istocie, zgodnie z tą Konwencją, odmowę racjonalnego dostosowania otoczenia do potrzeb osób niepełnosprawnych w trakcie stosowania i transpozycji dyrektywy należy uznać za formę dyskryminacji. EKES wzywa państwa członkowskie do prawidłowego wdrożenia dyrektywy, a Komisję Europejską – do odpowiedniego monitorowania jej zastosowania.

2.11 EKES popiera wykorzystanie funduszy strukturalnych do doprowadzenia do ożywienia koniunktury i osiągnięcia spójności społecznej<sup>(8)</sup>. W przyszłym rozporządzeniu należy zachować niedyskryminację i dostępność jako zasady przekrojowe i uznać wartość dodaną uczestnictwa organizacji osób niepełnosprawnych na każdym etapie procesu (opracowanie, wdrażanie, zarządzanie, ocena i monitorowanie). Przepisy dotyczące niedyskryminacji i dostępności należy wzmocnić w rozporządzeniu jako kryteria. Konieczne jest wzmocnienie art. 16 omawianego rozporządzenia, a Komisja Europejska i państwa członkowskie muszą zadbać o jego wdrażanie i egzekwowanie.

2.12 Konieczne jest również zbadanie stosownych mechanizmów pomocy finansowej<sup>(9)</sup>, takich jak bezpośredni przydział funduszy (rozdział) na działania ukierunkowane na

osoby niepełnosprawne<sup>(10)</sup> i inne wrażliwe grupy w celu skoncentrowania polityki spójności na odpowiednich priorytetach<sup>(11)</sup>. EKES zalecał już ukierunkowanie funduszy na konkretne cele związane z włączeniem społecznym<sup>(12)</sup>. Ponadto w celu zapewnienia pomocy niezbędnej do wprowadzenia w życie zasad Konwencji ONZ i realizacji europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności należy całościowo uwzględnić włączenie społeczne osób niepełnosprawnych jako kategorię wydatków.

2.13 EKES uważa, że dzieci niepełnosprawne powinny w pełni korzystać ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności na równi z innymi, a także przypomina Konwencję o prawach dziecka i wynikające z niej zobowiązania.

2.14 EKES apeluje o przechodzenie z instytucjonalnych do środowiskowych systemów opieki w celu poszanowania praw osób niepełnosprawnych do samodzielnego życia. Fundusze europejskie nie powinny być przeznaczane na budowę czy renowację instytucji, lecz na finansowanie procesu przechodzenia z instytucjonalnych do środowiskowych systemów opieki, w tym na przekształcanie instytucji w usługi środowiskowe. Podkreśla potrzebę propagowania odpowiednich standardów życia i aktywnego starzenia się.

### 3. Ocena europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020

3.1 EKES uważa, że europejska strategia w sprawie niepełnosprawności częściowo odzwierciedla ambitne cele Konwencji ONZ oraz że obszary działania w ramach strategii są odpowiednie i powinny zostać wzmocnione w kontekście Konwencji ONZ.

3.2 EKES wyraża ubolewanie nad tym, że równość płci nie jest przekrojowym zagadnieniem europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności. EKES apeluje o oddzielne przedstawienie danych dotyczących niepełnosprawności dla każdej płci oraz o uwzględnienie w statystykach dotyczących płci również niepełnosprawnych kobiet. EKES zaleca sporządzanie budżetu z uwzględnieniem aspektu płci w ramach instrumentów finansowych dotyczących niepełnosprawności. Podczas realizacji europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności zapewnione powinno być uwzględnianie aspektu płci.

3.3 EKES wyraża zadowolenie, że europejska strategia w sprawie niepełnosprawności wskazuje na brak danych dotyczących niepełnosprawności, i apeluje o opracowanie wskaźników służących do pomiaru odsetka zatrudnienia i ubóstwa wśród osób niepełnosprawnych oraz ich dostępu do edukacji.

3.4 Uznając znaczenie prewencji, o czym mowa w europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności w części dotyczącej zdrowia, EKES zwraca jednak uwagę, że lepszym rozwiązaniem byłoby skoncentrowanie strategii na zapewnieniu praw osób niepełnosprawnych, zamiast na ujmo-waniu ich łącznie z prewencją.

<sup>(6)</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 8–15.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 8–14.

<sup>(9)</sup> Idem.

<sup>(10)</sup> COM(2010) 636 wersja ostateczna.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 234 z 22.9.2005, s. 27–31; Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 92–95; Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 8–15; COM(2010) 636 wersja ostateczna.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 73–81, pkt 4.5.2.

3.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje zdecydowaną koncentrację strategii na dostępności i jej pozytywnym wpływie na społeczeństwo (np. osoby starsze i osoby z ograniczeniami ruchowymi). Dostępne przedsiębiorstwa zyskają większą liczbę klientów (15 % konsumentów). Nowe produkty tworzą nowe rynki i są źródłem zrównoważonego wzrostu gospodarczego<sup>(13)</sup>. EKES przypomina rezolucję Rady UE, w której stwierdzono, że „taka dostępność stanowi sam fundament integrującego społeczeństwa opartego na niedyskryminacji”<sup>(14)</sup>.

3.6 EKES popiera wykorzystanie funduszy strukturalnych do zapewnienia odpowiedniego finansowego wsparcia realizacji europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności. EKES w szczególności sugeruje bardziej skuteczne wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) do wsparcia integracji rynku pracy i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) do podwyższenia poziomu dostępności w Europie.

3.7 EKES uważa, że europejska strategia w sprawie niepełnosprawności powinna dodatkowo wspierać samodzielne życie osób niepełnosprawnych dzięki opiece środowiskowej i deinstytucjonalizacji. Fundusze europejskie powinny być inwestowane w celu wsparcia opieki środowiskowej i zapewnienia jej odpowiedniej jakości.

3.8 EKES zaznacza<sup>(13)</sup>, że aktywne włączenie musi być powiązane z rynkiem pracy i musi zapewniać odpowiedni poziom dochodów oraz dostęp do wysokiej jakości usług społecznych, co powinno znajdować wyraz w warunkach życia również tych osób, które znajdują się poza rynkiem pracy<sup>(15)</sup>.

3.9 EKES uważa, że UE, która jest największym na świecie dawcą pomocy zewnętrznej, powinna dawać przykład i propagować uwzględnianie aspektów niepełnosprawności w działaniach prowadzonych w ramach współpracy.

3.10 EKES wspiera integracyjny jednolity rynek i wzywa do obowiązkowego uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, co dotyczy zwłaszcza propagowania dostępności, poprzez przyjęcie ambitnego i prawnie wiążącego Europejskiego aktu w sprawie dostępności, a także promowania zatrudnienia, niedyskryminacji i jakości usług społecznych. Z zadowoleniem przyjmuje europejskie upoważnienie normalizacyjne 473<sup>(16)</sup> i wzywa, by obowiązkowe normy w zakresie dostępności wspierały prawodawstwo w dziedzinie zamówień publicznych, przy czym przykładem powinno być amerykańskie ustawodawstwo w zakresie dostępności<sup>(17)</sup>. EKES uznaje, że przy określaniu takich norm istotne znaczenie ma dialog między instytucjami, przedsiębiorstwami i

społeczeństwem obywatelskim<sup>(18)</sup>. W przyszłości potrzebny jest jednak prawnie wiążący i bardziej zorganizowany mechanizm, ponieważ jak dotąd działał on z ograniczonym powodzeniem w praktyce.

3.11 EKES zachęca Parlament Europejski, Radę Europejską i Komitet Regionów, by wyznaczyły sobie ambitne cele w zakresie ochrony praw osób niepełnosprawnych i zadbały o odpowiednie wdrażanie Konwencji ONZ w Unii Europejskiej.

#### 4. Realizacja i zarządzanie

4.1 EKES apeluje o zorganizowane zarządzanie europejską strategią w sprawie niepełnosprawności za pośrednictwem Europejskiego Komitetu ds. Niepełnosprawności, jako konkretnego instrumentu wzmacniającego istniejącą już grupę wysokiego szczebla ds. niepełnosprawności, tak by funkcjonował on jako mechanizm koordynacji służący do wdrożenia i monitorowania Konwencji ONZ zgodnie z jej art. 33 ust. 1.

4.2 EKES uważa, że do zapewnienia koordynacji europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności i Konwencji ONZ na szczeblu krajowym potrzebne są krajowe komitety ds. niepełnosprawności. Powinny one zapewniać udział organizacji osób niepełnosprawnych w procesie koordynacji, a także współpracować z krajowymi punktami koordynacji i pokrewnymi podmiotami europejskimi.

4.3 EKES uważa, że skład Europejskiego Komitetu ds. Niepełnosprawności powinien zapewniać uczestnictwo przedstawicieli osób niepełnosprawnych oraz konsultacje z EKES-em i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami i organizacjami osób niepełnosprawnych.

4.4 EKES zobowiązuje się do przyjęcia wiodącej roli w promowaniu Konwencji ONZ jako pierwszego międzynarodowego traktatu o prawach człowieka ratyfikowanego przez UE. Popiera wewnętrzne wdrożenie europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności i Konwencji ONZ. Będzie również podnosił poziom świadomości poprzez organizację takich wydarzeń jak konferencja wysokiego szczebla we współpracy z innymi instytucjami UE oraz organizacjami przedstawicielskimi osób niepełnosprawnych.

4.5 EKES apeluje o należyte uwzględnienie postanowień art. 33 ust. 1 i 2 Konwencji ONZ, które powinny zostać wprowadzone w życie bez zbędnej zwłoki i we współpracy z reprezentatywnymi organizacjami osób niepełnosprawnych. EKES podkreśla, że za realizację tego zadania powinien bezpośrednio odpowiadać sekretarz generalny Komisji oraz że istotne znaczenie ma zapewnienie całkowitej niezależności i pluralizmu mechanizmu monitorowania.

4.6 EKES przypomina zobowiązanie do zaangażowania osób niepełnosprawnych i ich organizacji przedstawicielskich w proces wdrażania i monitorowania Konwencji ONZ, w tym europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności, zgodnie z art. 33 ust. 3 Konwencji ONZ oraz art. 11 TFUE.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 8–15.

<sup>(14)</sup> Rezolucja Rady (2008/C 75/01).

<sup>(15)</sup> Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofund).

<sup>(16)</sup> M/473 – upoważnienie normalizacyjne dla CEN, CENELEC i ETSI do uwzględniania zasady „projektowania dla wszystkich” (*„design for all”*) w odpowiednich inicjatywach normalizacyjnych.

<sup>(17)</sup> Dz.U. 354 z 28.12.2010, s. 8–15. Ustawa o niepełnosprawnych Amerykanach (ang. ADA) to ramy prawne zakazujące dyskryminacji osób niepełnosprawnych w dziedzinie zatrudnienia, transportu, mieszkalnictwa publicznego, komunikacji i działalności rządowej. W ustawie tej ustanowiono również wymogi dla usług telekomunikacyjnych.

<sup>(18)</sup> Zob. normy stosowane już na podstawie mandatów 376 i 420 oraz łącze:

<http://cms.horus.be/files/99909/MediaArchive/M420%20Mandate%20Access%20Built%20Environment.pdf>.

4.7 EKES za istotne uważa monitorowanie realizacji krajowych działań w ramach europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności, które mają zostać przeprowadzone do 2015 r., poprzez dopilnowanie, by państwa członkowskie przedstawiały sprawozdania z postępów. Komisja Europejska powinna również przedstawiać sprawozdania z osiągnięć na szczeblu europejskim. Realizacja europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności powinna być powiązana ze strategią „Europa 2020”. Państwa członkowskie powinny uwzględnić konkretne cele dotyczące osób niepełnosprawnych w krajowych programach reform w celu pomiaru skali ubóstwa, stopy zatrudnienia i poziomu edukacji.

4.8 Przyszłe programy finansowania realizowane przez Komisję Europejską, zastępujące program Progress, powinny wspierać uczestnictwo organizacji osób niepełnosprawnych, zarówno organizacji integrujących („cross-disability”), jak i organizacji osób z konkretnymi upośledzeniami. Ułatwi to wprowadzanie w życie Konwencji ONZ.

4.9 EKES wzywa odpowiednie zainteresowane strony, np. związki zawodowe, pracodawców, usługodawców, podmioty gospodarki społecznej i organizacje osób niepełnosprawnych, do aktywnego udziału w stosowaniu europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności – w zakresie ich zadań i funkcji.

4.10 EKES uważa, że podmioty gospodarki społecznej mają do odegrania kluczową rolę w poprawie sytuacji życiowej osób znajdujących się w trudnym położeniu i w zwiększeniu ich szans na znalezienie zatrudnienia, a także uzyskanie dostępu do towarów i usług.

4.11 EKES zachęca związki zawodowe i pracodawców do włączenia klauzul dotyczących niepełnosprawności do rokowań zbiorowych w celu wspierania integracyjnych rynków pracy i realizacji europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności. Państwa członkowskie powinny przyjąć konkretne środki finansowe w celu wsparcia negocjacji.

4.12 EKES uważa, że europejska strategia w sprawie niepełnosprawności powinna wspierać współpracę między krajowymi organizacjami osób niepełnosprawnych a krajowymi radami gospodarczymi i społecznymi, aby dodatkowo rozpowszechnić tę strategię.

4.13 EKES apeluje o uwzględnienie potrzeb osób, które wymagają intensywnego wsparcia i które dotknięte są niepełnosprawnością psychospołeczną, we wszystkich obszarach europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności.

## 5. Przegląd europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności w 2015 r. i nowe ramy po 2020 r.

5.1 EKES opowiada się za dokładnym przeglądem europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności oraz za ambitnym ustaleniem listy działań po 2015 r. mających na celu zwalczanie dyskryminacji i zapewnienie równości w UE.

5.2 EKES opowiada się za przeglądem obowiązującego prawodawstwa UE i systematycznym włączaniem zasad Konwencji ONZ do nowego prawodawstwa i nowych polityk UE.

5.3 EKES popiera dokonanie całościowego przeglądu przedmiotowej strategii do 2013 r., aby zapewnić zgodność z postanowieniami Konwencji ONZ i uwzględnić między innymi takie obszary jak prawo do życia i równość wobec prawa.

5.4 Za najważniejsze cele strategii EKES uważa równość w zakresie zatrudnienia, edukacji, swobody przemieszczania się i w innych istotnych obszarach życia osób niepełnosprawnych.

5.5 EKES powtarza, że konieczne jest zasięgnięcie jego opinii przed przedstawieniem Komitetowi ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych sprawozdania z wdrażania przez UE.

5.6 EKES przypomina znaczenie spójnych danych dla rozwoju polityki oraz dla odpowiedniej oceny europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności i apeluje o opracowanie wskaźników dotyczących konkretnie niepełnosprawności na szczeblu UE.

*Pierwsze propozycje nowej listy działań realizowanych w ramach europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności po 2015 r.*

5.7 EKES zamierza ściśle monitorować wprowadzanie w życie europejskiego aktu w sprawie dostępności w państwach członkowskich po przyjęciu wniosku ustawodawczego Komisji przez Parlament Europejski i Radę jako wiążącego prawodawstwa. EKES apeluje o konkretny plan mający na celu zapewnienie dostępności wszystkich instytucji UE (infrastruktury, procedur rekrutacji, posiedzeń, stron internetowych i informacji) dla osób niepełnosprawnych.

5.8 EKES podkreśla znaczenie zmiany artykułów na temat niepełnosprawności zawartych we wniosku Komisji Europejskiej dotyczącym dyrektywy w sprawie przeciwdziałania dyskryminacji, tak by dostosować je do Konwencji ONZ, i apeluje do państw członkowskich o konsekwentne przyjmowanie silnego prawodawstwa europejskiego, które rozszerzałoby ochronę praw osób niepełnosprawnych poza dziedzinę zatrudnienia.

5.9 EKES uważa, że nowa lista działań do realizacji po 2015 r. powinna zawierać środki ukierunkowane na szczególną sytuację osób dotkniętych niepełnosprawnością psychospołeczną, niepełnosprawnych kobiet i dziewcząt, dzieci i osób starszych oraz osób, które potrzebują intensywnego wsparcia.

5.10 EKES podkreśla konieczność zapewnienia możliwości pełnego korzystania przez osoby niepełnosprawne ze swobody przemieszczania się. Opowiada się za przyjęciem europejskiej karty mobilności opartej na wzajemnym uznawaniu świadczeń rzeczowych dla niepełnosprawnych we wszystkich państwach UE jako narzędzia umożliwiającego im swobodne przemieszczanie się w UE na równi z innymi obywatelami UE. Podobnie jak karta parkingowa, karta mobilności powinna mieć również na celu zapewnienie dostępu do różnych usług oferowanych przez wiele instytucji prywatnych i publicznych np. transportu publicznego, muzeów itd. EKES oczekuje konkretnych propozycji usunięcia barier w przenoszeniu zasiłków z tytułu niepełnosprawności oraz konkretnych usług wsparcia np. pomocy publicznej w zakresie niepełnosprawności i technologii wspomagającej.

5.11 EKES proponuje utworzenie centrum monitorowania niepełnosprawności, które analizowałoby sytuację osób niepełnosprawnych w UE, zajmowało się wymianą sprawdzonych rozwiązań i wspierałoby rozwój polityki.

5.12 EKES apeluje o opracowanie i wdrożenie prawnie wiążących wysokiej jakości europejskich ram usług na rzecz społeczności w państwach członkowskich.

5.13 EKES podkreśla, że główny nurt edukacji powinien mieć charakter integracyjny. EKES proponuje nauczanie języka migowego w szkołach podstawowych, zatrudnienie nauczycieli wykwalifikowanych w posługiwaniu się alfabetem Braille'a i inne stosowne sposoby wspierania niepełnosprawnych uczniów.

5.14 EKES apeluje o opracowanie wspólnego europejskiego systemu oceny na podstawie podejścia opartego na prawach człowieka <sup>(19)</sup>.

5.15 EKES sugeruje propagowanie równości osób niepełnosprawnych wobec prawa. Trybunał Sprawiedliwości oraz sądy

krajowe muszą być dostępne i przedsięwziąć wszelkie stosowne środki w celu zwalczania dyskryminacji.

5.16 EKES przypomina, że prawo do głosowania jest niezbywalnym prawem człowieka uznanym w Konwencji ONZ w odniesieniu do wszystkich osób niepełnosprawnych. Przypomina wszystkim zainteresowanym instytucjom, że o prawie do głosowania i kandydowania w wyborach mogą decydować tylko wymogi dotyczące wieku i obywatelstwa. EKES zdecydowanie i jednoznacznie odrzuca pomysł ograniczania prawa do głosowania lub kandydowania w wyborach ze względu na niepełnosprawność czy to za pomocą nakazu sądowego, czy innych środków. EKES apeluje do instytucji UE i państw członkowskich o zniesienie dyskryminujących przepisów dotyczących opieki prawnej, tak by umożliwić wszystkim osobom niepełnosprawnym korzystanie z praw politycznych na równi z innymi. Odnotowuje, że racjonalne dostosowanie procedur, obiektów i materiałów związanych z udziałem w głosowaniu do potrzeb osób niepełnosprawnych jest niezbędne do zagwarantowania prawa do udziału w wyborach krajowych i wyborach do Parlamentu Europejskiego.

5.17 EKES apeluje o informacje dowodzące skuteczności istniejących instrumentów polityki, jeśli chodzi o poprawę sytuacji osób niepełnosprawnych. Komitet proponuje, aby uzyskać je poprzez finansowanie projektów, analiz i badań UE.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(19)</sup> Wspólny system oceny niepełnosprawności oparty na prawach zapisanych w Konwencji ONZ za pośrednictwem ICF (Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia).



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie małżeńskich ustrojów majątkowych**

COM(2011) 126 wersja ostateczna – 2011/0059 (CNS)

**oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich**

COM(2011) 127 wersja ostateczna – 2011/0060 (CNS)

(2011/C 376/16)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Dnia 26 kwietnia 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie małżeńskich ustrojów majątkowych*

COM(2011) 126 wersja ostateczna – 2011/0059 (CNS)

oraz

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich*

COM(2011) 127 wersja ostateczna – 2011/0060 (CNS).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 sierpnia 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 3 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uznaje wyrażoną przez Komisję potrzebę usunięcia niejasności i dyskryminacji w zakresie praw własności par międzynarodowych. Uważa za niezbędne przyjęcie pakietu środków legislacyjnych składającego się z dwóch różnych rozporządzeń, z których jedno dotyczyłoby par pozostających w związku małżeńskim, a drugie – par pozostających w zarejestrowanym związku partnerskim.

1.2 EKES uważa, że prawodawstwo w tym zakresie musi uwzględniać pewność prawa, przewidywalność, łatwy i szybki dostęp do wymiaru sprawiedliwości, sprawiedliwe rozwiązania, przystępne ceny i krótkie terminy, uwzględniając wyjątki związane z porządkiem publicznym.

1.3 EKES sądzi, że proponowane prawodawstwo powinno w sposób jednoznaczny i przejrzysty zabezpieczać nie tylko prawa własności osób pozostających w związku małżeńskim i w zarejestrowanym związku partnerskim, lecz także interesy i prawa osób trzecich. Dlatego też wyboru stosownych przepisów i jurysdykcji należy dokonać w chwili zawarcia związku.

1.4 Dlatego EKES zastanawia się nad możliwością przyjęcia w tym obszarze dodatkowego europejskiego systemu

opcjonalnego, tzw. 28. systemu prawnego, który zabezpieczałby interesy także par międzynarodowych w kwestii ustrojów majątkowych i skutków majątkowych.

1.4.1 Ponadto system ten ułatwiłby również korzystanie z sądownictwa polubownego, nadając ważność ugodom pozasądowym.

1.5 Komitet podkreśla znaczenie zagwarantowania natychmiastowego wykonywania orzeczeń bez uruchomienia późniejszych procedur, nawet jeżeli są one uproszczone. Obniży to koszty i zmniejszy liczbę opóźnień doświadczanych przez obywateli, a także zredukuje obciążenia administracyjne systemów sądowych.

1.6 EKES zaleca ustanowienie systemu informacyjnego i szkoleniowego dla właściwych organów sądowych, prawników i obywateli poprzez utworzenie interaktywnego portalu internetowego we wszystkich językach urzędowych UE i udostępnienie systemów wymiany praktyk i doświadczeń zawodowych.

1.7 Komitet wnosi o utworzenie europejskiej sieci krajowych punktów bezpłatnej specjalistycznej pomocy prawnej działających pod auspicjami Agencji Praw Podstawowych, tak by zapewnić wszystkim parom świadome i rozważne korzystanie z praw.

1.8 Komitet podkreśla znaczenie rozpatrywania w tym samym organie sądowym poszczególnych procedur spadkowych, rozwodowych, separacji prawnej i zniesienia małżeńskiego ustroju majątkowego.

1.9 EKES zdecydowanie zaleca wreszcie zagwarantowanie pełnej spójności pomiędzy obecnie obowiązującym prawodawstwem a modyfikowanymi lub opracowywanymi przepisami, w celu zapewnienia jednolitych, uproszczonych i dostępnych dla wszystkich obywateli UE ram prawnych dotyczących ustrojów majątkowych.

## 2. Obecne ramy prawne

2.1 Dla Komitetu kluczowe znaczenie ma zagwarantowanie, by obywatele mogli swobodnie przemieszczać się we wszystkich państwach członkowskich UE w celu zamieszkania, założenia rodziny czy nabycia nieruchomości, bez utrudnień i niepewności.

2.2 Traktaty oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantują prawo do swobodnego przemieszczania się, pobytu, dostępu do wymiaru sprawiedliwości i poszanowania praw podstawowych, a zwłaszcza: prawa do własności, równości wobec prawa, zasady niedyskryminacji, prawa do poszanowania prywatności i życia rodzinnego, prawa do wchodzenia w związek małżeński i zakładania rodziny zgodnie z przepisami krajowymi, a także prawa do bezstronnego sądu.

2.3 Większa mobilność obywateli w obrębie UE doprowadziła do wzrostu liczby małżeństw i związków międzynarodowych, w których małżonkowie mają różne obywatelstwa lub też zamieszkują w różnych państwach członkowskich czy też w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami.

2.4 EKES ma świadomość, jak istotne jest rzeczywiste korzystanie z tych praw na obszarze pozbawionym granic wewnętrznych, bez względu na formę związków między obywatelami różnych państw członkowskich i niezależnie od faktu, że mogą oni zamieszkiwać w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Takiemu pobyтови towarzyszy często zakup majątku ruchomego i/lub nieruchomości położonych na obszarze większej liczby państw członkowskich UE.

2.5 W Europie jest obecnie ok. 16 mln par międzynarodowych. W 2007 r. na 2,4 mln nowych małżeństw 13 % (310 tys.) miało charakter międzynarodowy. Analogicznie, w tym samym roku, na 211 tys. związków partnerskich zarejestrowanych w UE przypadało 41 tys. par międzynarodowych.

2.6 W pięciu państwach członkowskich małżeństwo może zostać zawarte przez pary tej samej płci (w Holandii od 2001 r., w Belgii od 2003 r., w Hiszpanii od 2005 r., w Szwecji od 2009 r. i w Portugalii od 2010 r.), podczas gdy zarejestrowane związki partnerskie są nowszą instytucją prawną, uznawaną w czternastu państwach członkowskich<sup>(1)</sup>. We wszystkich tych czternastu krajach dopuszczony jest zarejestrowany związek par tej samej płci, podczas gdy zarejestrowany związek

osób zarówno tej samej, jak i przeciwnej płci możliwy jest wyłącznie w Belgii, Francji, Luksemburgu i Holandii.

2.7 Gdy w 2006 r. Komisja zasięgnęła opinii Komitetu na temat zielonej księgi w sprawie kolizji przepisów w sprawach dotyczących majątkowego ustroju małżeńskiego, przyjął on ogólnie z zadowoleniem<sup>(2)</sup> zmiany do rozporządzenia (WE) nr 2201/2003, które poszerzały jurysdykcję i przepisy dotyczące związków małżeńskich, proponując, by zmiany te uzupełniały w tych kwestiach rozporządzenie dotyczące uznawania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących opieki nad dziećmi. Na temat jurysdykcji i prawa właściwego w sprawach małżeńskich Komitet wypowiedział się już w chwili przedstawienia zielonej księgi Komisji dotyczącej spraw rozwodowych, na temat której sporządził szczegółową opinię, i do niej w tym miejscu odsyła<sup>(3)</sup>.

2.8 Komitet zastanawiał się także nad celowością osobnego potraktowania kwestii podziału majątku wspólnego (nieruchomości, mienia ruchomego i innych praw majątkowych) poprzez rozszerzenie podmiotowego zakresu zastosowania przepisów regulujących taki podział na pary pozostające w związku niemajątkowym (które również mogą posiadać wspólne dzieci).

2.9 Logiczniejsze byłoby być może z jednej strony omówienie wszystkich konsekwencji rozwiązania małżeństwa, a z drugiej strony – uregulowanie wszystkich następstw separacji par pozostających w związkach niemajątkowych, niemniej żyjących w ustroju zarejestrowanego związku partnerskiego, poprzez sporządzenie jednolitych ram regulacyjnych.

2.10 Zwiększyłyby to prawdopodobnie przejrzystość i zrozumienie prawa właściwego i ułatwiłyby uznawanie orzecznictwa sądowego, które często reguluje wszystkie warunki i następstwa rozwodu w jednym orzeczeniu końcowym.

2.11 Wziąwszy pod uwagę specyfikę małżeństwa i zarejestrowanego związku partnerskiego, a także fakt, że między tymi dwiema formami związku mogą wystąpić różnice prawne, Komitet zgadza się, że stosowne są dwa różne rozporządzenia: jedno w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie małżeńskich ustrojów majątkowych, a drugie w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich.

2.12 Komitet zastanawia się nad tym, czy nie należy rozważyć możliwości opracowania zintegrowanego i ujednoliconego instrumentu w formie dodatkowego europejskiego systemu opcjonalnego (28. systemu)<sup>(4)</sup>, z którego pary – pozostające w związku małżeńskim lub zarejestrowanym związku partnerskim – mogłyby swobodnie korzystać, bez żadnej dyskryminacji. Punktem odniesienia w tym względzie mogłaby być umowa francusko-niemiecka dotycząca ustanowienia wspólnego ustroju małżeńskiego<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Zjednoczone Królestwo, Republika Czeska, Słowenia, Szwecja, Węgry.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 71.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 20.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 26.

<sup>(5)</sup> Zob. Francja – Rada Ministrów z 23 marca 2011 r.

2.12.1 Aspekty majątkowe małżeństw lub zarejestrowanych związków partnerskich są często rozstrzygane w postępowaniach niespornych. EKES uważa, że w tym wypadku wskazane byłoby wprowadzenie do 28. systemu pewnych klauzul dotyczących ważności ugód pozasądowych zawartych w sądzie polubownym<sup>(6)</sup>, co byłoby bardzo korzystne dla europejskich obywateli.

2.13 Zdaniem Komitetu oba te instrumenty powinny zapewniać:

- przewidywalność i pewność prawa właściwego dzięki jasnym i jednolitym przepisom;
- spójność w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, zwłaszcza w zakresie prawa rodzinnego;
- automatyczne uznawanie i wykonywanie orzeczeń za pomocą uproszczonej i jednolitej procedury, gwarantujące przepływ orzeczeń bez procedury exequatur w zakresie uznawania i wykonywania orzeczeń;
- harmonizację przepisów dotyczących jurysdykcji i ustalenie prawa właściwego przez ten sam sąd w odniesieniu do wszystkich aspektów sytuacji danej pary, która powinna być zobowiązana do dokonania takiego wyboru;
- opracowanie spójnie ustrukturyzowanych i łatwo dostępnych każdemu ram prawnych poprzez ujednoczenie i zharmonizowanie terminologii dotyczącej wszystkich kwestii i pojęć, a także wymogów dotyczących analogicznych przepisów w ramach poszczególnych zagadnień (np. zawisłość sprawy, klauzule dotyczące jurysdykcji itp.).

### 3. Wnioski Komisji

3.1 W „Sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE – 2010 r.: Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE”<sup>(7)</sup> Komisja stwierdza, że brak pewności w zakresie praw majątkowych par międzynarodowych jest jedną z głównych przeszkód, jakie obywatele UE nadal napotykać pragną skorzystać ze swych praw w życiu codziennym.

3.2 Wnioski Komisji opierają się na art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

3.3 Radzie przedstawiono dwie inicjatywy Komisji dotyczące prawa właściwego dla praw własności par międzynarodowych: pierwsza dotyczy wskazania jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie małżeńskich ustrojów majątkowych, a druga – tych samych zagadnień w odniesieniu do skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich.

3.4 Wnioski Komisji mają na celu powiązanie systemów prawnych UE oraz ułatwienie życia parom międzynarodowym, bez harmonizacji czy też zmiany prawa materialnego państw członkowskich w kwestii małżeństw lub związków zarejestrowanych, tak by:

— umożliwić parom międzynarodowym pozostającym w związku małżeńskim wybór prawa właściwego dla ich wspólnego majątku na wypadek śmierci jednego z małżonków lub ich rozwodu;

— zwiększyć pewność prawa w odniesieniu do zarejestrowanych związków partnerskich o charakterze międzynarodowym, zapewniając zasadniczo, by ich majątek podlegał przepisom kraju, w którym dany związek został zarejestrowany;

— zwiększyć pewność prawa w odniesieniu do par międzynarodowych (pozostających w związku małżeńskim lub w zarejestrowanym związku partnerskim) poprzez ustanowienie zbioru spójnych przepisów w celu określenia właściwego sądu i prawa właściwego na podstawie hierarchii ważności łączników;

— zwiększyć przewidywalność prawa dla par międzynarodowych poprzez uproszczenie procedury uznawania orzeczeń i dokumentów w całej UE i umożliwienie obywatelom składania różnych pozwów do jednego sądu.

3.5 Wnioski przewidują także utworzenie strony internetowej – w ramach europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych – na temat rejestrów istniejących już w odniesieniu do małżeńskich ustrojów majątkowych i przepisów krajowych.

3.6 Wnioski wymagają jednogłośniego zatwierdzenia przez Radę UE po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES uważa, że wybór przepisów właściwych dla par pozostających z związku małżeńskim powinien zostać dokonany w chwili zawarcia małżeństwa, co uniemożliwi wybór prawa niemającego – pod względem legislacyjnym – żadnego związku z daną parą małżeńską. Należy za to przewidzieć – dla wcześniej zawartych małżeństw – wykaz łączników, który w wypadku niedokonania wyboru umożliwi określenie prawa właściwego, zgodnie z systemem przyjętym w niedawnym rozporządzeniu „Rzym III”<sup>(8)</sup>.

4.1.1 Zdaniem EKES-u wprowadzenie przepisów dających małżonkom ograniczone możliwości wyboru prawa właściwego zwiększyłoby pewność prawa i zapewniłoby zainteresowanym pewną swobodę wyboru prawa właściwego dla ich majątku, gwarantując ochronę interesów osób trzecich.

4.1.2 W wypadku zarejestrowanych związków partnerskich wybór dotyczy prawa państwa, w którym dokonano rejestracji.

4.1.3 EKES podkreśla potrzebę odpowiedniego i jasnego systemu informacji na temat wyboru prawa, o czym mowa w rozporządzeniu nr 1259/2010 i we wniosku Komisji COM(2011) 126, w celu umożliwienia parom świadomego zrozumienia procedury rozwodowej i przepisów dotyczących stosunków majątkowych.

<sup>(6)</sup> Propozycja włoskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, a także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: wyrok West Tankers, AFF. C-185/07, punkt 26 na temat ważności klauzuli arbitrażowej.

<sup>(7)</sup> Przyjętym 27 października 2010 r.

<sup>(8)</sup> Zob. rozporządzenie (UE) nr 1259/2010 z 20.12.2010, Dz.U. L 343 z 29.12.2010, s. 10.

4.1.4 Komitet uważa, że priorytetowe znaczenie ma pewność prawa, i wyraża w związku z tym zaniepokojenie co do rzeczywistej możliwości pogodzenia wyboru przez parę systemu prawnego właściwego dla uregulowania jej spraw majątkowych z faktyczną, fizyczną lokalizacją majątku w sytuacji, gdy jest on położony w kraju innym niż uzgodniony.

4.1.4.1 Zdaniem Komitetu, by zagwarantować pewność prawa, a jednocześnie prawo małżonków do zachowania wartości majątku ruchomego i nieruchomości, wskazane byłoby dokonanie sprawiedliwej wyceny majątku w chwili zawarcia małżeństwa i w chwili separacji lub rozwodu.

4.1.4.2 Komitet ma nadzieję, że w każdym dokumencie urzędowym dotyczącym dóbr majątkowych wskazany zostanie obowiązujący ustrój małżeński, gdyż ma to szczególne znaczenie w wypadku akcji i udziałów w spółkach, ubezpieczeń na życie, funduszy emerytalnych itp.

4.1.5 EKES zastanawia się nad faktycznymi konsekwencjami dla osób trzecich, jakie mogą wyniknąć w wypadku różnicy między prawem właściwym wybranym dla ustrojów majątkowych a prawem państwa, w którym faktycznie znajduje się majątek, również w wypadku, gdy leży on poza UE.

4.2 Komitet uważa, że istotne jest rozwiązanie problemów związanych z uznawaniem orzeczeń i dokumentów poprzez poczynienie postępów w zakresie zmniejszania kosztów i szybkości uznawania orzeczeń oraz uniemożliwienie odwoływania się do sądów w różnych państwach członkowskich.

4.3 Przepisy dotyczące jurysdykcji w odniesieniu do zniesienia małżeńskich ustrojów majątkowych poszerzałyby jurysdykcję sądu zajmującego się sprawą rozwodową lub spadkową o kwestie związane ze zniesieniem małżeńskiego ustroju majątkowego. Zwiększyłyby to pewność prawa dla obywateli, gdyż sąd właściwy dla sprawy rozwodowej lub spadkowej byłby również kompetentny w zakresie zniesienia małżeńskiego ustroju majątkowego.

4.3.1 Komitet wyraża zaniepokojenie z powodu konsekwencji terminów dostosowania przepisów wewnętrznych poszczególnych krajów, a także z powodu terminu wejścia w życie rozporządzeń dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych.

4.4 EKES uważa, że konieczne jest zagwarantowanie swobodnego przepływu orzeczeń dzięki ich automatycznemu uznawaniu w całej UE, a także ich wykonywania w oparciu o uproszczoną, jednolitą procedurę i niezbędną spójność w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych.

4.5 EKES uważa, że ogólnym celem powinno być sporządzenie spójnie ustrukturyzowanych i łatwo dostępnych ram prawnych; uważa, że w związku z tym konieczne jest ujednoczenie i zharmonizowanie terminologii dotyczącej wszystkich kwestii i pojęć, a także wymogów dotyczących analogicznych przepisów w ramach poszczególnych zagadnień (np. zawisłość sprawy, klauzule dotyczące jurysdykcji, miejsce zwykłego pobytu itp.).

4.6 Zdaniem Komitetu istotne jest ponadto umożliwienie uznawania i wykonywania orzeczeń, a także ich swobodnego przepływu bez procedury exequatur na rynku wewnętrznym, zgodnie ze zmianami zaproponowanymi<sup>(9)</sup> do przepisów w sprawach cywilnych i handlowych w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001, bez zastosowania klauzuli, z wyjątkiem klauzuli porządku publicznego, zgodnie z Kartą praw podstawowych.

4.7 EKES zgadza się, że jeden sąd powinien zajmować się różnymi postępowaniami: sprawą rozwodową, separacją prawną, a także zniesieniem małżeńskiego ustroju majątkowego. Właściwe sądy to te same, które zostały określone w rozporządzeniu „Bruksela IIa”.

4.7.1 Komitet podkreśla, że jest ważne, aby uniknąć równoległych postępowań i zastosowania innego prawa materialnego w odniesieniu do majątku par pozostających w związku małżeńskim lub w zarejestrowanym związku partnerskim.

4.8 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma przeprowadzenie działania wspólnotowego w zakresie szkoleń dla pracowników organów publicznych właściwych w tej dziedzinie, a także dla przedstawicieli zawodów prawniczych, którzy będą zobowiązani do zastosowania nowych ram prawnych dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych i stosunków majątkowych między partnerami w zarejestrowanych związkach partnerskich.

4.9 Konieczne będzie zapewnienie małżeństwom i zarejestrowanym parom odpowiednich informacji na temat skutków, jakie wybór danych przepisów będzie miał dla majątku w wypadku jego przeniesienia, zwłaszcza w sytuacji, gdy wybrano prawo państwa innego niż państwo, w którym faktycznie się on znajduje.

4.10 Zgodnie z konkluzjami Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 24–25 lutego 2011 r. „poszanowanie praw podstawowych należy również uwzględnić podczas przygotowywania aktów prawnych, które nie są przedmiotem procedury ustawodawczej”<sup>(10)</sup>. Komitet uważa, że Agencja Praw Podstawowych może i powinna odgrywać aktywną rolę w specjalistycznej pomocy prawnej dla par, tak by mogły skutecznie korzystać ze swych praw.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1 Proponowane przepisy dotyczące małżeńskich ustrojów majątkowych

5.1.1 Komitet zgadza się z **definicją małżeńskiego ustroju majątkowego**, która obejmuje aspekty związane zarówno z codziennym zarządzaniem majątkiem małżonków, jak i ze zniesieniem ustroju majątkowego, nie mając jednocześnie wpływu na istotę praw rzeczowych, kwalifikację przedmiotów majątkowych i praw oraz określenie prerogatyw przysługujących podmiotom tych praw z zastrzeżeniem klauzul porządku publicznego, o których mowa w przepisach państw członkowskich.

<sup>(9)</sup> Zob. COM(2010) 748 wersja ostateczna.

<sup>(10)</sup> Zob. konkluzje Rady na temat roli Rady Unii Europejskiej w gwarantowaniu rzeczywistej realizacji postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, 24–25 lutego 2011 r.

5.1.2 Komitet wyraża troskę o zapewnienie spójności w zakresie jurysdykcji między ustrojami właściwymi w rozumieniu rozporządzenia 1259/2010 (rozwód lub separacja), ustrojami właściwymi w rozumieniu rozporządzenia 2201/2003 (małżeństwo) a ustrojami przewidzianymi we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie małżeńskiego ustroju majątkowego (zob. rozdział II, art. 4 i 5 oraz rozdział III, art. 15–18).

5.1.2.1 Zdaniem Komitetu zastosowanie różnych ustrojów w rozmaitych przypadkach – które byłyby zależne wyłącznie od swobodnego uznania stron – mogłoby doprowadzić do nadmiernej złożoności, a tym samym do ewentualnych konfliktów jurysdykcji i związanych z nimi skutków wraz ze znacznym wzrostem obciążenia czasowego i finansowego. Komitet uważa, że wskazane byłoby ustanowienie jurysdykcji w chwili zawarcia małżeństwa.

5.1.3 Komitet uważa, że zasada wzajemnego uznawania w zakresie swobodnego przepływu orzeczeń, dokumentów urzędowych i ugód sądowych dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych powinna wykluczać ewentualne procedury dodatkowe w stosunku do tych, które zaproponowano. Wszelkie rodzaje procedur *exequatur* (zob. rozporządzenia Bruksela I i II) wiązałyby się w istocie ze znacznym wzrostem obciążeń finansowych i czasowych.

5.1.4 Zdaniem Komitetu w art. 4 obu rozporządzeń należy wykluczyć możliwość uzależnienia jurysdykcji organów sądowych właściwych dla rozwiązania lub unieważnienia związku od zgody stron w odniesieniu do skutków majątkowych takich aktów.

5.2 *Przepisy zaproponowane w odniesieniu do małżeńskich ustrojów majątkowych dla par pozostających w zarejestrowanym związku partnerskim*

5.2.1 EKES uważa, że niezbędne jest rozważenie specyfiki zarejestrowanego związku partnerskiego w celu określenia konsekwencji prawnych dla par pozostających w takim związku, co się tyczy wyłącznie stosunków majątkowych między partnerami, a także między nimi a osobami trzecimi.

5.2.2 Komitet obawia się, że postanowienia zawarte w rozdziale III wniosku dotyczącego rozporządzenia 127/2011 (zarejestrowane związki partnerskie) mogą być sprzeczne z przepisami przewidzianymi w prawie państwa, w którym faktycznie znajduje się majątek.

5.2.3 Wziąwszy pod uwagę różnice między ustrojami w obrębie krajów dopuszczających zarejestrowane związki partnerskie, należy przystąpić do harmonizacji systemów informacji, a także procedur podawania do wiadomości i procedur wnoszenia sprzeciwu w zakresie praw związanych z majątkiem par, zwłaszcza w wypadku, gdy jest on położony w krajach, które nie przewidują takiej instytucji prawnej, tak by w większym stopniu zagwarantować prawa osób pozostających w zarejestrowanych związkach partnerskich oraz osób trzecich.

5.3 *Dostęp do informacji na temat małżeńskich ustrojów majątkowych istniejących w państwach członkowskich*

5.3.1 EKES podkreśla znaczenie zagwarantowania odpowiedniego dostępu do informacji przede wszystkim małżonkom i partnerom w zarejestrowanych związkach partnerskich, lecz również właściwym sądom oraz przedstawicielom zawodów prawniczych za pośrednictwem praktycznych poradników w językach wspólnotowych, a także portalu internetowego we wszystkich językach urzędowych UE.

5.3.2 Komitet uważa, że niezbędny jest program szkoleniowy dla organów sądowych, przedstawicieli zawodów prawniczych i użytkowników prawa, któremu towarzyszyłaby wymiana doświadczeń, tak by zapewnić odpowiedni i powszechny profesjonalizm oraz wiedzę o poszczególnych krajowych systemach prawnych.

5.3.3 Komitet ma nadzieję, że utworzona zostanie europejska sieć krajowych punktów specjalistycznej pomocy prawnej działających pod auspicjami Agencji Praw Podstawowych, tak by bezpłatnie zapewnić świadome korzystanie z praw w zakresie ustrojów majątkowych związkom małżeńskim i zarejestrowanym związkom partnerskim.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015 – Technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej”**

COM(2010) 743 wersja ostateczna

**oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku interoperacyjności europejskich usług użyteczności publicznej”**

COM(2010) 744 wersja ostateczna

(2011/C 376/17)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

W dniach 15 i 16 grudnia 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015: Technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej”*

COM(2010) 743 wersja ostateczna oraz

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku interoperacyjności europejskich usług użyteczności publicznej”*

COM (2010) 744 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Plan działań, któremu poświęcona jest opinia, jest wynikiem wniosków konferencji ministerialnej w sprawie administracji elektronicznej, która miała miejsce w 2009 r. w Malmö. Podczas konferencji ministrowie UE zobowiązali się do propagowania transgranicznych elektronicznych usług użyteczności publicznej, które byłyby bardziej dostępne, interaktywne i dostosowane do indywidualnych potrzeb. W tym kontekście ważne są także zobowiązania podjęte w ramach agendy cyfrowej oraz strategii „Europa 2020”.

1.2 Jako że kompetencje Komisji w tej dziedzinie obejmują jedynie proponowanie warunków i działań na rzecz harmonijnego rozwoju transgranicznych usług z zakresu e-administracji w Europie, EKES pragnie zauważyć, że ostatecznie to państwa członkowskie będą musiały zapewnić przestrzeganie zobowiązań z Malmö.

1.3 Aby uniknąć pomyłek z innymi rodzajami usług, EKES proponuje stosować w tym wypadku następujące sformułowanie „europejskie transgraniczne usługi publiczne z zakresu e-administracji”, a nie „europejskie usługi użyteczności publicznej”.

1.4 EKES popiera przedstawiony przez Komisję plan działania na rzecz zrównoważonej i innowacyjnej administracji

elektronicznej, który otwiera drogę dla bardziej zindywidualizowanych i interaktywnych usług oraz lepiej uwzględnia potrzeby i oczekiwania użytkowników, którzy mogą odegrać bardziej aktywną rolę w kształtowaniu elektronicznych usług użyteczności publicznej.

1.5 Propagowaniu administracji elektronicznej musi towarzyszyć reforma administracji i jej kontaktów z użytkownikami, zwłaszcza z pomocą użytkowników w realizacji procedur administracji elektronicznej.

1.6 UE i państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie środki na rzecz włączenia wszystkich grup społecznych, w tym osób mniej uprzywilejowanych, do społeczeństwa cyfrowego, zgodnie ze strategią „Europa 2020” oraz artykułem 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

1.7 Jeżeli chodzi o interoperacyjność, podpis cyfrowy i identyfikację cyfrową, przeszkody wynikają często z braku transgranicznych podstaw prawnych, różnic w prawie krajowym i niekompatybilnych ze sobą rozwiązań przyjętych przez państwa członkowskie. Konieczne jest dobre i skuteczne wielostronne zarządzanie systemami w oparciu o odpowiednie zasoby ludzkie i materialne.

1.8 W kontekście europejskich ram interoperacyjności EKES popiera rozwój wspólnych standardów interfejsu oraz opowiada się za platformą wymiany informacji, doświadczeń i kodów w oparciu o darmowe i otwarte oprogramowanie pozwalające na korekty i zmiany, a przede wszystkim na stosowanie otwartego formatu danych ze względu na interoperacyjność. Doświadczenie zdobyte przez niektóre gałęzie administracji (np. służby celne) powinno zostać wykorzystane w celu stworzenia interoperacyjności technicznej, semantycznej i organizacyjnej systemów przed ich wzajemnym połączeniem, ponieważ to one gwarantują realizację umów oraz stabilność funkcjonowania dzięki wprowadzeniu wspólnych zasad i solidnych podstaw prawnych.

1.9 Koncepcja interoperacyjności wydaje się dziś nieodłączona, lecz tylko dla usług, w przypadku których jest użyteczna. Jej realizacja jest bardzo złożona i wymaga integracji wielu działań oraz środków technicznych dla zagwarantowania obywatelom bezpieczeństwa wymiany danych. Podlega ona także ciągłym zmianom.

1.10 Przed wprowadzeniem wymiany danych należy zalecić administracjom państw członkowskich dokonanie selekcji, aby tylko dane użyteczne dla wymiany były udostępniane online, a przede wszystkim, aby zagwarantować poszanowanie istniejących przepisów.

1.11 Dane osobowe obywateli oraz dane dotyczące przedsiębiorstw i stowarzyszeń muszą być chronione, a „prawo do zapomnienia” respektowane. Bezpieczeństwo danych należy zapewnić i zagwarantować na szczeblu europejskim, i to począwszy od opracowywania koncepcji wymiany, na poziomie serwerów, oprogramowania, przechowywania, procesu wymiany itp. Możliwość ponownego wykorzystania danych przez strony trzecie musi być poddana tym samym regułom i wymogom.

## 2. Propagowanie administracji elektronicznej

2.1 Od 1993 r. UE stara się koordynować działania państw członkowskich w celu ułatwienia konwergencji cyfrowej oraz sprostania wyzwaniom społeczeństwa informacyjnego (programy IDA, IDAI, IDAII, IDABC, ISA) <sup>(1)</sup>, aby stworzyć jednolitą przestrzeń europejską umożliwiającą pewną, szybką i przystępną komunikację, zapewniającą zróżnicowane treści wysokiej jakości, dostosowane do potrzeb użytkowników.

2.2 UE przyjęła także odpowiednie kierunki polityczne sformułowane w szeregu komunikatów oraz planów działania, z których część miała na celu przyspieszenie wprowadzania elektronicznych usług administracji publicznej w oparciu o pięć priorytetów:

- równy dostęp dla wszystkich;
- poprawa efektywności;
- usługi online o dużym znaczeniu;
- wprowadzenie kluczowych narzędzi;

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 249 z 13.9.1993, s. 6; JO C 214 z 10.7.1998, s. 33; Dz.U. C 80 z 3.4.2002, s. 21; Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 83; Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 36.

— zwiększony udział opinii publicznej w demokratycznym procesie podejmowania decyzji.

2.3 Nowy plan działań jest integralną częścią agendy cyfrowej. UE i państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie środki na rzecz włączenia wszystkich grup społecznych, w tym osób mniej uprzywilejowanych, do społeczeństwa cyfrowego, zgodnie ze strategią „Europa 2020” oraz artykułem 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

## 3. Nowe inicjatywy Komisji

3.1 Podczas piątej konferencji ministerialnej w sprawie administracji elektronicznej, która odbyła się w 2009 r. w Malmö, ministrowie UE zobowiązali się do wspierania konkurencyjności Europy poprzez ustanowienie elektronicznych usług publicznych, które byłyby bardziej dostępne, interaktywne i dostosowane do indywidualnych potrzeb, co pozwoli na zaoszczędzenie czasu i środków.

3.2 Komisja zaproponowała nowy plan działań na rzecz administracji elektronicznej, który ma przynieść konkretne odpowiedzi na wezwania z konferencji w Malmö i przyczynić się do osiągnięcia dwóch kluczowych celów strategii cyfrowej dla Europy, zgodnie z którą państwa członkowskie mają do roku 2013 dostosować krajowe ramy interoperacyjności do obowiązujących ram europejskich, zaś administracja publiczna ma propagować administrację elektroniczną, aby do 2015 r. 50 % obywateli i 80 % przedsiębiorstw korzystało z usług administracji elektronicznej.

3.3 Czterdzieści środków zawartych w planie działań na lata 2011–2015 dotyczy czterech dziedzin:

### A. Wzmocnienie pozycji użytkownika:

- Stworzenie usług wychodzących naprzeciw potrzebom użytkowników;
- Wspólne tworzenie usług z wykorzystaniem np. technologii typu Web 2.0;
- Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego;
- Zwiększenie przejrzystości;
- Uczestnictwo obywateli i przedsiębiorstw w procesach tworzenia polityki.

### B. Rynek wewnętrzny:

- Ciągłość usług dla przedsiębiorstw;
- Ogólnounijne wdrażanie usług transgranicznych.

### C. Efektywność i skuteczność administracji publicznej:

- Usprawnienie procedur organizacyjnych (elektroniczne zamówienia publiczne, przyspieszone rozpatrywanie wniosków itp.);
- Zmniejszenie obciążeń administracyjnych;

- Ekologiczna administracja (archiwizacja elektroniczna, wykorzystanie wideokonferencji, aby ograniczyć podróże służbowe itp.).

D. Wprowadzenie warunków wstępnych dotyczących rozwoju administracji elektronicznej:

- Otwarte specyfikacje i interoperacyjność (wprowadzenie europejskich ram interoperacyjności);
- Wprowadzenie kluczowych rozwiązań (przegląd dyrektywy w sprawie podpisu elektronicznego, wnioski dotyczący decyzji w sprawie wzajemnego uznawania elektronicznej identyfikacji i elektronicznego uwierzytelniania w całej UE).

3.4 Plan działania przewiduje następujące konkretne środki:

- Dopilnowanie, by pewne informacje przekazywane administracji mogły być rejestrowane jednorazowo i w sposób pewny (aby nie podawać wielokrotnie tych samych informacji różnym organom administracji);
- Rozpowszechnienie w całej UE stosowania systemów identyfikacji elektronicznej („eID”), aby ułatwić niektóre formalności o charakterze transnarodowym, np. zakładanie firmy za granicą, przeprowadzka lub oddelegowanie za granicę w związku z pracą, przeniesienie praw emerytalnych do innego kraju lub zapisanie się do zagranicznej szkoły lub uczelni;
- Umożliwienie obywatelom i przedsiębiorcom monitorowania w czasie rzeczywistym etapów rozpatrywania ich sprawy przez administrację, co wspiera przejrzystość i otwartość;
- Dostosowanie usług do konkretnych indywidualnych potrzeb użytkowników, np. poprzez zapewnienie pewnego i szybkiego przekazywania dokumentów i informacji w formie cyfrowej;
- Umożliwienie ponownego wykorzystania danych przez strony trzecie, aby ułatwić wprowadzanie nowych aplikacji i usług publicznych.

#### 4. Uwagi ogólne

EKES zgadza się co do absolutnej konieczności propagowania zrównoważonej i innowacyjnej administracji elektronicznej oraz interoperacyjności transgranicznej bez przeszkód.

4.1 W tym kontekście Komitet przypomina, że głównym zadaniem Komisji jest tu stworzenie warunków jak najlepiej sprzyjających rozwojowi transakcji z zakresu e-administracji, a w szczególności warunków wstępnych, takich jak interoperacyjność, podpis i identyfikacja cyfrowa, oraz koordynacja działań państw członkowskich, co oznacza, że rządy państw członkowskich, które podjęły zobowiązania polityczne w deklaracji z Malmö, odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu przyjętych środków.

4.2 EKES pragnie przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie „europejskich usług użyteczności publicznej” stosowane przez Komisję w komunikacie dotyczącym interoperacyjności jest niewłaściwe i wprowadza w błąd. W opinii w sprawie „Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić obowiązki między UE a państwa członkowskie?”<sup>(2)</sup> EKES wskazał usługi publiczne, które nie mogą ograniczać się do szczebla krajowego czy lokalnego i które mogą być uważane za wspólnotowe usługi świadczone w interesie ogólnym. Transgraniczne usługi administracji elektronicznej, nawet jeśli mają pewien wymiar europejski związany z przekraczaniem granic, to ich charakter jest całkowicie odmienny od usług, które można by zakwalifikować do europejskich usług użyteczności publicznej.

4.3 EKES popiera nową strategię, która polega na odejściu od wcześniejszego podejścia o charakterze raczej uniwersalnym i przyjęciu podejścia zindywidualizowanego, które otwiera drogę dla bardziej interaktywnych usług publicznych, które lepiej uwzględniają potrzeby i oczekiwania użytkowników. Podejście to opiera się na nowej generacji elektronicznych usług publicznych – otwartych, elastycznych i zapewniających ciągłość na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim.

4.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja oferuje użytkownikom (obywatelom, przedsiębiorstwom, organizacjom pozarządowym oraz formalnym strukturalom dialogu uznanym przez Komisję) możliwość odegrania docelowo bardziej aktywnej roli w kształtowaniu elektronicznych usług publicznych dostosowanych do ich potrzeb.

4.5 EKES popiera zatem nowy plan działań przedstawiony przez Komisję, który oferuje wszystkim zainteresowanym stronom możliwość korzystania z szybszych usług publicznych lepszej jakości i pomoże organom administracji publicznej dokonać przeglądu podejścia do świadczonego przez nie usług oraz ich procedur wewnętrznych w celu lepszego uwzględnienia nowych wymogów dotyczących szybkości, dostępności i prostoty.

4.6 Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że zbyt często użytkownicy nie są dla administracji najważniejsi, zaś administracja elektroniczna organizowana jest w zależności od wewnętrznej struktury administracji, a nie w zależności od klientów, co przekłada się na problemy z dostępem, brakiem widoczności oraz niejednorodną szatą graficzną.

4.7 EKES wyraża ubolewanie, że Komisja nie zajęła się kwestią ochrony i selekcji danych. Należy w pełni wdrożyć rozporządzenie z 2001 r., a wszelkie dane osobowe obywateli mogą być przekazywane tylko w wypadku absolutnej gwarancji poszanowania ich poufności, prawa do zapomnienia oraz odpowiednich wymogów w tym zakresie. EKES ma zastrzeżenia co do ponownego wykorzystywania danych przez strony trzecie.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 65.



4.8 Nie należy umniejszać znaczenia kwestii technicznych i informatycznych, gdyż to one warunkują sukces interoperacyjności i bezpieczeństwa danych: interoperacyjność technologiczną, semantyczną i organizacyjną. Administracja elektroniczna powinna prowadzić do reorganizacji administracji i jej stosunków z użytkownikami. Przyniesie ona wyniki satysfakcjonujące dla wszystkich tylko wtedy, gdy będzie pomyślana jako narzędzie wprowadzania zmian, obejmujące szkolenie, indywidualną i zbiorową kontrolę i komunikację, a nie jako cel sam w sobie. Nie powinna więc polegać na zastępowaniu ludzi narzędziami informatycznymi, lecz przynieść oszczędność czasu, który można by poświęcić na zadania o większej wartości dodanej, np. pomoc obywatelom w zaznajomieniu się z administracją elektroniczną i korzystaniu z niej<sup>(3)</sup>, tym bardziej, że Komisja stwierdza, że korzystanie z transnarodowych usług administracji elektronicznej jest nadal rzadkie, a nawet jeśli takie usługi są oferowane, większość Europejczyków korzysta z nich niechętnie.

4.9 Propagowanie korzystania z administracji elektronicznej nie powinno odbywać się w oderwaniu od kwestii łączności, kompetencji i włączenia cyfrowego<sup>(3)</sup>.

4.10 Niezależnie od tego, że znaczna liczba usług administracji elektronicznej już jest dostępna, a ich jakość poprawia się w miarę upływu lat, EKES wyraża wątpliwości wobec oceny porównawczej administracji elektronicznej przedstawionej przez Komisję i opartej na zbadaniu zbyt małej liczby usług, co nie jest wystarczająco reprezentatywne. I tak, stuprocentowa dostępność usług elektronicznych odnotowana w Portugalii jest daleka od prawdy. Warto zauważyć, że nie wszystkie usługi administracyjne muszą obejmować interoperacyjność transgraniczną.

4.11 Należy jednak zadbać o to, by przepaść cyfrowa nie przekształciła się w przepaść w dostępie do administracji. Jednym z zastrzeżeń obywateli wobec korzystania z administracji elektronicznej jest z pewnością nieufność co do zabezpieczeń i ochrony danych. Zdaniem EKES-u niezbędne jest więc ustanowienie rzeczywistej kontroli demokratycznej nad metodami i nad wykorzystywaniem danych oraz udział Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. W przeciwnym razie Komitet byłby przeciwny ponownemu wykorzystaniu danych przez strony trzecie, co przewiduje Komisja w nadziei na powstanie nowych usług administracyjnych. EKES uważa, że konieczne jest obecnie utworzenie komitetu konsultacyjnego ds. administracji elektronicznej, złożonego z przedstawicieli UE i organów administracji krajowej, partnerów społecznych oraz użytkowników.

4.12 W tym kontekście EKES przypomina o podstawowej potrzebie „kodeksu” (tzn. zbioru obowiązujących zasad) praw użytkownika usług cyfrowych, który należy wynegocjować z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

4.13 Jeżeli chodzi o zamówienia publiczne (które stanowią ok. 18 % PKB UE w przypadku towarów, usług i prac budowlanych i które są jednym z 12 kluczowych elementów Aktu

o jednolitym rynku), dostępność zamówień publicznych przez Internet sięga ok. 60 % w UE, co jest dalekie od celu 100 % ustalonego na rok 2010 w pierwszym planie działań i2010.

4.14 W swojej opinii<sup>(4)</sup> poświęconej zielonej księdze w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE, EKES zalecił ustanowienie mechanizmu monitorowania, aby analizować osiągnięte postępy, napotkane przeszkody i przyjęte środki korygujące podczas wprowadzania procedury elektronicznych zamówień publicznych w państwach członkowskich.

4.15 EKES dodał w tej samej opinii, że w ramach wdrażania elektronicznych zamówień publicznych należy zachęcać państwa członkowskie do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w celu usunięcia problemów związanych z procedurami handlowymi i kwestiami językowymi. Komisja Europejska, w roli lidera, powinna dawać przykład, wprowadzając e-zamówienia w ramach swojej struktury.

4.16 Choć interoperacyjność, podpis cyfrowy i identyfikacja cyfrowa są skuteczne w promowaniu rozwoju transgranicznych usług administracji elektronicznej, napotykać one często na brak transgranicznych i międzysektorowych podstaw prawnych w zakresie interoperacyjności, różnice w prawie krajowym i niekompatybilne ze sobą rozwiązania przyjęte przez państwa członkowskie.

4.17 Aby zaradzić niedostatkom w zakresie infrastruktury, architektury i wspólnych wytycznych, co może doprowadzić do powstania szeregu niekompatybilnych ze sobą rozwiązań, należy stworzyć wspólną wizję i ustanowić wspólne standardy.

4.18 EKES popiera działania Komisji na rzecz interoperacyjności w zakresie bezpiecznej wymiany informacji, struktury interoperacyjności i oceny wpływu nowych europejskich instrumentów prawnych na TIK, prowadzone w ramach Europejskiej Strategii Interoperacyjności (EIS).

4.19 EKES popiera także pomysł, by europejskie ramy interoperacyjności zostały wykorzystane do określenia, wraz z organizacjami wyrażającymi chęć współpracy w zakresie wspólnego świadczenia elektronicznych usług użyteczności publicznej, wspólnych elementów, takich jak słownictwo, pojęcia, zasady, wytyczne, normy, specyfikacje i praktyki. Należy przy tym propagować wielojęzyczność i priorytetowo traktować bieżącą aktualizację poszczególnych elementów.

4.20 Podczas ustanawiania transgranicznych usług elektronicznych administracja publiczna musi uwzględniać w swoich uzgodnieniach dotyczących interoperacyjności istniejące specyfikacje formalne lub w przypadku ich braku współpracować ze społecznościami działającymi w tych samych dziedzinach. Podczas oceny i wyboru specyfikacji formalnych administracja publiczna musi kierować się ustrukturyzowanym, przejrzystym i obiektywnym podejściem.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 99.

4.21 EKES popiera zamiar Komisji dotyczący opublikowania wkrótce komunikatu skierowanego do władz publicznych zawierającego wskazania dotyczące powiązania standaryzacji TIK i zamówień publicznych, co wydaje się dobrym sposobem na zwiększenie dostępu do zamówień publicznych i ułatwienie wszystkim stronom wypełnienia formalności administracyjnych, które się z nimi wiążą.

Bruksela, 21 września 2011 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii »Europa 2020« ”**

COM(2011) 21 wersja ostateczna

(2011/C 376/18)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 26 stycznia 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii »Europa 2020« ”*

COM(2011) 21 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 22 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 120 do 13 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie opinii

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, uważa ją jednak za mało konkretną. Ze względu na globalny wymiar najważniejszych problemów dotyczących środowiska, Komitet pragnie nawiązać do propozycji, które zgłosił na konferencję ONZ w sprawie zrównoważonego rozwoju w Rio w 2012 r. oraz do swych prac w sprawie planu działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r. <sup>(1)</sup>

1.2 Komitet oczekuje, że w 20 zapowiedzianych inicjatywach szczegółowych Komisja bardzo dokładnie opisz:

- co właściwie należy rozumieć pod pojęciem „efektywnego korzystania z zasobów”,
- co już można osiągnąć dzięki ulepszeniom technologicznym,
- w jakich sektorach musi dojść do zapowiadanej zasadniczej transformacji, jak ma ona przebiegać, i jakimi instrumentami zamierza się ją przeprowadzić,
- jakie konkretnie zmiany zachowań u producentów i konsumentów uważa się za konieczne i jak można je przyspieszyć.

1.3 Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że strategia „Europa 2020” musi zdecydowanie wytyczyć drogę prowadzącą do gospodarki zrównoważonej i tym samym efektywnie korzystającej z zasobów. Warto jednak dokonać podziału zadań pomiędzy strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju a strategię „Europa 2020”.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania. Wkład europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” oraz opinia EKES-u „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.” (zob. s. 110 w Dz.U.).

1.4 Dla EKES-u niezrozumiałe jest przyporządkowanie inicjatywy na rzecz efektywnego korzystania z zasobów do strategii „Europa 2020”. Już choćby ze względu na horyzont czasowy, znacznie wykraczający poza rok 2020, Komitet widzi w niej raczej doprecyzowanie strategii na rzecz zrównoważonego wzrostu, którą przyjęto w 2001, a zmieniono w 2006 r. Komitet opowiada się za ożywieniem strategii na rzecz zrównoważonego wzrostu, której realizację Komisja – jego zdaniem – zaniedbuje.

## 2. Uwagi wstępne

2.1 Krótko przed wnioskiem Komisji do EKES-u o sporządzenie opinii w sprawie inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, Prezydium Komitetu podjęło decyzję o opracowaniu opinii z inicjatywy własnej na temat aktualnego stanu unijnej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju.

2.2 Organy EKES-u zadecydowały, by oba zagadnienia przeanalizować razem w niniejszej opinii.

## 3. Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”

3.1 Opublikowana przez Komisję inicjatywa przewodnia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, którą Komitet analizuje w niniejszej opinii, jest jedną z siedmiu nowych inicjatyw przewodnich włączonych do unijnej strategii „Europa 2020”.

3.2 W komunikacie Komisja nie po raz pierwszy sygnalizuje, że obecne intensywne wykorzystywanie zasobów nie tylko nadmiernie obciąża środowisko naturalne Ziemi, ale zagraża ponadto bezpieczeństwu dostaw. Jest to tym bardziej problematyczne, że także kraje wschodzące oraz rozwijające się dążą do porównywalnego dobrobytu, który jednak nie opiera się na zrównoważonych modelach produkcji i konsumpcji.

3.3 W ramach tej inicjatywy przewodniej jeszcze w 2011 r. ma zostać opublikowanych w sumie 20 inicjatyw szczegółowych, których celem jest wniesienie wkładu w budowanie Europy efektywnie korzystającej z zasobów. Zdaniem Komisji, aby to osiągnąć, należy „dokonać ulepszeń technologicznych, **znaczących zmian w obszarze energii, przemysłu, rolnictwa i transportu**, jak również zmienić nasze zachowania jako producenci i konsumenci”.

3.4 Komisja stwierdza, że konieczne jest „opracowanie nowych produktów i usług, jak również znalezienie nowych sposobów ograniczania nakładów” oraz że należy w tym celu podjąć skoordynowane działania o randze politycznej.

3.5 Najpierw jednak potrzeba „spójnej analizy przyczyn nieefektywnego korzystania z niektórych zasobów”, aby przyjąć „kompleksowe podejście, które obejmuje wiele dziedzin (...), pozwalające na optymalne wykorzystanie efektu synergii oraz zawieranie kompromisów obejmujących różne obszary i działania”.

3.6 Nadrzędnym celem tej inicjatywy przewodniej jest „zawarcie porozumienia w sprawie wizji długookresowej” z horyzontem czasowym do 2050 r., określającej, jak mogłaby funkcjonować gospodarka niskoemisyjna, jak należy zmienić systemy energetyczne i transportowe oraz jak doprowadzić do „uniezależnienia wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów”.

#### 4. Ogólne uwagi na temat inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” oraz jej powiązań ze strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Komisję inicjatywę, którą uważa za ważny, a wręcz zasadniczy **element strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju**, choć stwierdza, że inicjatywa ta nie może zastąpić strategii.

4.2 Zgadza się z Komisją, że w ramach strategii „Europa 2020” należy wytyczyć kierunek rozwoju do 2050 r., a nawet w dalszym horyzoncie czasowym. Niemniej Komitet zastanawia się, dlaczego Komisja powiązała inicjatywę przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” ze strategią „Europa 2020”, zamiast przedstawić ją jako konkretny cel strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju – co byłoby wszak logiczne. Sam fakt, że w komunikacie Komisji częściej jest mowa o horyzoncie czasowym do 2050 r. niż do 2020 r., świadczy o tym, iż chodzi tu o zadanie długoterminowe.

4.3 Stwierdzenie Komisji, że potrzebne są ulepszenia technologiczne, znaczne zmiany w obszarze energii, przemysłu, rolnictwa i transportu, jak również zmiany zachowań u producentów i konsumentów, pokrywa się ze stanowiskiem Komitetu, wyrażonym już 28 kwietnia 2004 r. w opinii rozpoznawczej w sprawie oceny strategii zrównoważonego rozwoju UE. Jednak EKES już wtedy zwrócił uwagę, że dla powodzenia polityki w zakresie zrównoważonego rozwoju nieodzowne jest jak najbardziej konkretne wskazanie zmian, które trzeba przeprowadzić, oraz odpowiednich metod.

4.4 Tego właśnie brakuje w komunikacie – jest on napisany sprawnie, ale mało konkretnie. Dlatego EKES uważa za niezbędnie konieczne, by w przygotowywanych 20 inicjatywach szczegółowych precyzyjnie opisać, co i jak musi się zmienić,

gdzie konkretnie należy liczyć się z oporem wobec tych zmian i w jaki dokładnie sposób należy ten opór przezwyciężyć.

4.5 Jednocześnie EKES uważa, że bardzo przydatny jest zaproponowany przez Komisję podział na:

- ulepszenia technologiczne,
- zasadniczą transformację oraz
- zmiany zachowań wśród producentów i konsumentów.

Komisja powinna więc wyjaśnić, co można osiągnąć dzięki ulepszeniom technologicznym, gdzie są granice tych ulepszeń i co powoduje konieczność zasadniczych zmian w określonych obszarach życia i gospodarki.

4.6 Najpierw trzeba jednak faktycznie dokonać wspomnianej „spójnej analizy”, dlaczego obecnie wciąż jeszcze tak nieracjonalnie korzystamy z zasobów. Słabą stroną komunikatu jest brak właśnie takiej analizy.

4.7 EKES w bardzo wąskim zakresie popiera tezę Komisji, że nieefektywne korzystanie z zasobów wynika z braku informacji o rzeczywistych kosztach dla społeczeństwa. Wszak koszty zachodzącej zmiany klimatu bardzo wyraziście przedstawiono w tzw. sprawozdaniu Sterna, a koszty strat w różnorodności biologicznej w sprawozdaniu TEEB. Mimo to nic znacząco się nie zmieniło.

4.8 Przyczyn obecnej nieefektywności należy więc szukać raczej w:

- a) ciągłym braku faktycznego społecznego porozumienia co do oceny obecnej sytuacji („Co jest, a co nie jest efektywne? Na ile zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju funkcjonują aktualnie określone obszary gospodarki?”);
- b) dużej niejasności, co konkretnie oznaczają pojęcia „rozwój zrównoważony”, „zielona gospodarka” czy „gospodarka efektywnie korzystająca z zasobów”; nie ma jednoznacznej, powszechnie obowiązującej definicji lub wyjaśnienia, co owe hasła oznaczają dla poszczególnych obszarów polityki;
- c) zupełnej rozbieżności poglądów – zależnie od interesów – na temat tego, co konkretnie należy zmienić (jakościowo i ilościowo), pod jakim względem przyszły rozwój powinien różnić się od obecnego, i jak wpłynie to na życie codzienne oraz na gospodarkę.

4.9 Komisja słusznie stwierdza w komunikacie, że gospodarka sprzeczna z zasadami zrównoważonego rozwoju prowadzi dziś do dobrobytu, z którego korzysta wielu ludzi (a jednocześnie niektórzy nie mają do niego dostępu). Niemniej negatywne skutki takiego stanu rzeczy uderzą z całą siłą dopiero w kolejne pokolenia, które będą musiały stawić im czoła.

4.10 Tymczasem zarówno politykom, jak i przedsiębiorcom i społeczeństwu obywatelskiemu z trudem przychodzi uświadomienie sobie tego faktu i wyciągnięcie z niego koniecznych konsekwencji. Dodatkowo nie ułatwia zadania to, że mało kto potrafi sobie wyobrazić, jak zapewnić taki „nowy dobrobyt”, dysponując przykładowo tylko 10 % zużywanej obecnie energii. Te niewiadome rodzą obawy i niepewność, do której trzeba podchodzić z dużym wyczuciem<sup>(2)</sup>.

*Techniczne ulepszenia, zasadnicza transformacja oraz zmiany zachowań*

4.11 W porównaniu z nowymi celami wytyczonymi w inicjatywie przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” (80–95 % redukcji emisji CO<sub>2</sub>) dotychczasowe ilościowe cele UE (np. redukcja emisji CO<sub>2</sub> o 20 % do 2020 r.) wydają się skromne. Biorąc pod uwagę nadal jeszcze niedostateczną efektywność techniczną obecnego systemu, 20-procentowe ograniczenie emisji gazów cieplarnianych można stosunkowo łatwo osiągnąć poprzez nowe technologie i techniczne ulepszenia. Jednak nawet realizacji dotychczasowego, zdecydowanie niewystarczającego celu wciąż towarzyszą liczne „ostrzeżenia” przed planowanymi działaniami i ulepszeniami technicznymi, które rzekomo osłabiają „konkurencyjność gospodarki”. W efekcie zaniechano konsekwentnego wdrażania nawet tych działań, które w znacznej mierze powiodłyby się dzięki samym tylko ulepszeniom technicznym – bez ograniczania konsumpcji. Oczywiście jest, że wobec dalej idących środków – czyli wobec zasadniczej transformacji – sprzeciw będzie jeszcze silniejszy.

4.12 Zdaniem EKES-u trzeba wyraźnie zaznaczyć, że wprowadzenie ulepszenia techniczne służące optymalizacji korzystania z zasobów mają duże znaczenie dla osiągnięcia wytyczonych celów, jednak nawet najbardziej zasobooszczędnych technologii nie można automatycznie utożsamiać ze zrównoważonym rozwojem. Dla przykładu – niemiecki przemysł motoryzacyjny, któremu udało się przeszkodzić wprowadzeniu surowych limitów emisji (120 g CO<sub>2</sub>/km) przewidzianych przez Komisję, jest dumny ze swych najnowszych zdobyczy technicznych. I tak np. Audi szczeni się tym, że nowe A7 (pojemność skokowa silnika 2,7 l) o mocy 180 KM zużywa „tylko” ok. 6,8 l oleju napędowego na 100 km i emituje przy tym 180 g CO<sub>2</sub>/km. Jeśli porównać to z wcześniejszymi wartościami emisji u pojazdów podobnej klasy, to z pewnością można mówić o postępie, jednak nie ma to nic wspólnego ze zrównoważonym rozwojem. Samochód Audi A7 nie odpowiada ani zasadom zrównoważonego rozwoju, ani zasadom efektywnego korzystania z zasobów! Nie jest też wyrazem „zielonej gospodarki”, a raczej dobitnym dowodem na to, że ograniczone zasoby można równie dobrze zużywać przy pomocy pozornie oszczędnych technologii. Potrzebna jest zatem całkowicie nowa polityka mobilności dla ludzi i dóbr.

4.13 EKES ubolewa, że w inicjatywie przewodniej Komisja marginalnie i w zaledwie kilku zdaniach porusza zasadniczy problem, iż obecny zachodni model dobrobytu społecznego za bardzo opiera się na stosowaniu tanich źródeł energii i na rosnącym, często nieefektywnym nakładzie i przetwarzaniu materiałów.

4.14 Tymczasem inicjatywa przewodnia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” – a jeszcze lepiej: odnowiona strategia

na rzecz zrównoważonego rozwoju – musi znacznie bardziej zdecydowanie zająć się tym zagadnieniem. Wprawdzie w komunikacie Komisji kilkakrotnie wspomniano o „zawieraniu kompromisów” między przeciwstawnymi interesami, które utrudniają podejście uwzględniające efektywniejsze korzystanie z zasobów, jednak nie sprecyzowano, na czym te interesy polegają i jak polityka zamierza sobie z nimi radzić.

4.15 A przecież wyważenie tych przeciwstawnych interesów jest trudnym zadaniem, czego dobrym przykładem są obecnie Niemcy, gdzie postanowiono dokonać całkowitej transformacji energetyki, nie kwestionując przy tym celu ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>.

*Zasadnicza transformacja*

4.16 Naszym dużym wyzwaniem jest opisanie, zaplanowanie i przeprowadzenie zasadniczej transformacji, doprowadzenie do „nowej” gospodarki i, co się z tym wiąże, nowej konkurencyjności tejże gospodarki – także w skali globalnej. Kończą się czasy tanich źródeł energii i surowców, które wyczerpują się na skutek nadmiernego korzystania z nich. Z myślą o kolejnych pokoleniach musimy nauczyć się dzielić tymi coraz bardziej ograniczonymi dobrami środowiska naturalnego. Stąd też zadaniem polityki jest dobitne uzmysłowienie społeczeństwu, że w przyszłości absolutnie nie da się utrzymać konkurencyjności takiej gospodarki, która opiera się na tanich źródłach energii, nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych, w której dodatkowo możliwa jest ekstermalizacja kosztów środowiskowych. Ze względów społeczno-politycznych celem nie może być utrzymanie, lecz zmiana takiej gospodarki.

4.17 Inicjatywa przewodnia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” może znacząco przyczynić się do realizacji tego celu, nie da się go jednak osiągnąć wyłącznie poprzez tę inicjatywę. Samo efektywne korzystanie z zasobów nie przyniesie bowiem odpowiedzi na inne kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem. Dlatego opracowano strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, aby nakreślić i rozpocząć stopniową transformację społeczną i gospodarczą Europy oraz powiązać tę transformację z zagadnieniami sprawiedliwości pokoleniowej i sprawiedliwego podziału.

4.18 W inicjatywie przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” nie udało się nawet zdefiniować pojęcia „efektywnego korzystania z zasobów” – jest to kolejny minus, na który EKES zwraca uwagę. Dobrze byłoby dokładniej opisać w odniesieniu do poszczególnych produktów, technologii i dziedzin stan techniki uznawany za zasobooszczędny i propagować go zgodnie z zasadą równania do najlepszych („top runner”). Wszak wprowadzając oznaczenia efektywności energetycznej dla urządzeń chłodzących, Komisja poczyniła już pierwsze kroki w tym kierunku.

4.19 Nie budzi wątpliwości, że trzeba będzie zastosować różne instrumenty, aby wdrożyć struktury efektywnego korzystania z zasobów. Jednym z tych instrumentów jest kształtowanie ceny produktu, co zdaniem Komisji odegra istotną rolę. Jej spostrzeżenie, że „należy bardziej się skupić na zapewnieniu właściwych cen i ich przejrzystości (...), aby te ceny odzwierciedlały całkowite koszty korzystania z zasobów”, jest słuszne, trudno jednak uznać je za odkrycie roku 2011. Nie jest też żadnym odkryciem fakt, że EKES wielokrotnie nawoływał do odpowiedniej internalizacji kosztów zewnętrznych. Niemniej wciąż dzieje się zbyt mało i to nie tylko z powodu Komisji i państw członkowskich, ale także z powodu oporu ze strony niektórych sektorów gospodarki, które nie widzą w owej postulowanej zasadniczej

<sup>(2)</sup> EKES już w 2004 r. zwracał uwagę właśnie na ten aspekt w opinii rozpoznawczej w sprawie oceny strategii zrównoważonego rozwoju UE (zob. ss. 22–37 w Dz.U. C 117 z 30.4.2004) i bezskutecznie apelował do Komisji, by przykładała do niego większą wagę.

transformacji korzyści, lecz przeciwnie – „negatywne” dla siebie skutki. Polityka musi stopniowo i skutecznie przewyżczać ten opór.

4.20 W tym celu bezwzględnie trzeba wskazać, w jaki sposób zamierza się dążyć do „zapewnienia właściwych cen i ich przejrzystości”. Jednak i tych informacji nie znajdzie się w inicjatywie przewodniej.

## 5. Zgranie działań polityki i społeczeństwa obywatelskiego, efektywnego korzystania z zasobów, strategii „Europa 2020” i zrównoważonego rozwoju; innymi słowy – potrzeba dobrych rządów

5.1 Skoro dążenie do zrównoważonego rozwoju, do „zielonej gospodarki” oraz do przestawienia się na gospodarkę efektywnie korzystającą z zasobów posuwa się tak wolno, dobrze byłoby, gdyby politycy mocno zastanowili się nad przyczynami tego stanu rzeczy. Niektóre z nich EKES już wymienił.

5.2 Wolno, zbyt wolno dociera do nas prawda, że zmiany w naszym obecnym systemie gospodarczym rzeczywiście muszą sięgnąć głębiej, żeby faktycznie można było mówić o zrównoważonym rozwoju. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że z myślą o tym w komunikacie Komisji podano już pewne konkretne wytyczne liczbowe, np. że redukcja emisji CO<sub>2</sub> w UE do 2050 r. musi wynieść od 80 do 95 %. Gdy po raz pierwszy ogłoszono te cele, przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso stwierdził, że czeka nas „nowa rewolucja przemysłowa”, którą trzeba przeprowadzić.

5.3 W ramach zbliżającej się debaty EKES po raz kolejny przypomina, że już dawno należało się dogłębnie zastanowić się nad pojęciem wzrostu. Zarówno Komisja, jak i Rada zapoznały się z odnośnymi opiniami Komitetu na temat mierzenia wzrostu wskaźnikami innymi niż tylko PKB. Wykazano w nich, że stara zasada ekonomiczna „wzrost równa się dobrobyt” dziś jest już nieaktualna.

5.4 Niestety ani przy okazji inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, ani w ramach strategii „Europa 2020” aspekt ten nie został należycie przeanalizowany. Przeciwnie – z lektury tych dokumentów można wnioskować, że to właśnie wzrost sam w sobie jest wartością.

5.5 W strategii „Europa 2020” napisano: „u podstaw strategii Europa 2020 powinny leżeć trzy priorytety:

- rozwój inteligentny – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Trzy powyższe priorytety są ze sobą wzajemnie powiązane; dają one obraz europejskiej społecznej gospodarki rynkowej w XXI w.”

5.6 EKES zastanawia się, jakie przesłanie chciały tymi słowami przekazać Komisja i Rada. Czy społeczeństwo ma przez to rozumieć, że dotychczas wzrost nie opierał się na wiedzy i innowacji? Czy dotąd celem polityki nie było zawsze

wspieranie wysokiego zatrudnienia oraz spójności społecznej i terytorialnej? I czy te rozmaite „filozofie wzrostu” automatycznie prowadzą do zrównoważonego rozwoju? Jeśli tak, to dlaczego Komisja i Rada nie stosują już pojęcia „zrównoważonego rozwoju”, dlaczego mówi się o „europejskiej społecznej gospodarce rynkowej w XXI w.”, a nie np. o „społeczno-ekologicznej gospodarce rynkowej”?

5.7 Komisja przecież dobrze wie, że np. konsekwentna ochrona zasobów jak najbardziej może doprowadzić do spadku, a nie do wzrostu PKB. Gdy wszystkie tradycyjne żarówki na skutek zakazu sprzedaży zastąpi się lampami energooszczędnymi, gdy dokona się konsekwentnej izolacji budynków i zastosuje wszystkie środki na rzecz efektywności energetycznej, to zużycie energii spadnie, a wraz z nim i PKB. Dlatego EKES jeszcze raz przypomina, że:

- trzeba na nowo zdefiniować pojęcie wzrostu;
- PKB nie jest wskaźnikiem, z którego można wnioskować o szczęściu, dobrobycie, stanie środowiska naturalnego, zdrowiu czy o sprawiedliwości społecznej.

### Nowa „rewolucja” przemysłowa – rewolucja odpowiedzialności

5.8 Gdy przewodniczący Komisji José Manuel Barroso mówi o „nowej rewolucji przemysłowej”, to ma on rację tylko w odniesieniu do tego, jak radykalne mogą się okazać owe zmiany. Przyszłość wymaga całkowicie nowego modelu produkcji i konsumpcji. José Manuel Barroso oczywiście dobrze wie, że słowo „rewolucja” jest w odbiorze społecznym nie na miejscu i może budzić obawy. Rewolucje wznieca uciskana większość, która w konfrontacji z rządzącymi chce szybko i trwale zmienić sytuację, której nie akceptuje.

5.9 Jednak w debacie na temat zrównoważonego rozwoju czy efektywnego korzystania z zasobów nie pojawia się taka sytuacja. Wręcz przeciwnie – trudno w tym kontekście wskazać jakąś uciśnioną masę, która buntowałaby się przeciw strukturom władzy. Trzeba raczej przyznać, że całkiem nieźle żyje się w społeczeństwie, które w ciągu roku zużywa tyle ropy naftowej, ile powstawało przez około 5 mln lat i w ciągu roku niszczy 10 tys. razy więcej gatunków niż miałyby to normalnie miejsce w procesie ewolucji.

5.10 W związku z tym pojawia się pytanie – i wyzwanie: jak rozwinąć wśród współcześnie żyjących obywateli poczucie odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń i jak zmotywować do faktycznych przemian, które mogą wiązać się także z rezygnacją z konsumpcji.

5.11 Niezwykle ważne jest tutaj, by od samego początku w proces ten odpowiednio włączać społeczeństwo obywatelskie i gospodarkę. Na tym właśnie polegało dotychczas i nadal polega zadanie strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju, przyjętej w 2001 r. w Göteborgu.

### Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju w UE: stan obecny

5.12 EKES od wielu lat z uwagą i zaangażowaniem śledzi losy strategii UE na rzecz zrównoważonego wzrostu, przyjętej przez Radę w 2001 r. Od samego początku apelował też, by właśnie tej długoterminowej strategii poświęcić najwięcej uwagi.

5.13 EKES stale i przy wielu okazjach apelował, by strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju dawała obywatelom, gospodarce, organizacjom, ale także politykom, **jasne wytyczne**, czyli zawierała **cele jakościowe i ilościowe**. Podejmując krótko- i średnioterminowe decyzje, trzeba kierować się tymi wytycznymi, zaś wszystkie obszary polityki UE powinny być kształtowane pod kątem docelowych koncepcji strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju.

5.14 Niestety równie często EKES skarżył się na to, że jego zdaniem strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju nie tylko jest zdecydowanie za mało konkretna, ale też że pod względem politycznym traktowana jest po macoszemu.

5.15 Poza tym EKES z zadowoleniem przyjął szczególnie zadanie powierzone mu przez Radę przy przeglądzie tej strategii w 2006 r., a mianowicie wnoszenie wkładu do sprawozdań z postępów, opracowywanych przez Komisję co dwa lata. W latach 2007 i 2009 Komisja opublikowała wprawdzie owe sprawozdania z postępów, jednak Komitet ocenił i skomentował je **dopiero po fakcie**, gdyż Komisja **nie zwróciła** się do Komitetu o wniesienie wkładu jeszcze przed ich sporządzeniem.

5.16 Kolejne sprawozdanie z postępów – jeśli trzymać się ustalonego przez Radę dwuletniego rytmu – powinno pojawić się w tym roku, jednak nic nie wskazuje na to, by to nastąpiło. Jak dotąd Komisja nie zwróciła się do Komitetu w wnioskiem o zajęcie stanowiska.

5.17 W „Programie prac Komisji na rok 2011”<sup>(3)</sup> nie ma wzmianki o tym, że Komisja przedłoży takie sprawozdanie, zresztą w 51-stronicowym dokumencie nie ma słowa o strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju. Komisja odniosła się w nim do całej masy najróżniejszych unijnych strategii, jednak nie do strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju, nad czym Komitet bardzo ubolewa.

5.18 Wokół kwestii tej zrobiło się zastanawiająco cicho – zdaniem EKES-u zbyt cicho. Wiele spośród obietnic politycznych złożonych w strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju, jak np. przedłożenie listy subwencji szkodzących środowisku, nie zostało dotrzymany. W aktualnych działaniach politycznych liczy się tylko strategia „Europa 2020”, która jednak tak naprawdę nie nawiązuje do strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju.

5.19 W ten sposób społeczeństwu wysyła się sygnał najgorszy z możliwych, a mianowicie, że strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju nie jest już przedmiotem ani debaty, ani komunikacji politycznej. EKES zastanawia się, dlaczego tak się dzieje i jak odbiera to społeczeństwo. Komisja musi zdać sobie sprawę z tego, że powstaje wrażenie, jakoby liczne

kryzysy ostatnich lat i miesięcy<sup>(4)</sup> do tego stopnia zawładnęły uwagą polityków, że długoterminowe kształtowanie polityki zostało całkowicie zepchnięte na dalszy plan.

5.20 A przy tym coraz więcej ludzi zastanawia się – zdaniem Komitetu słusznie – czy te coraz liczniejsze kryzysy, dotyczące bardzo różnych obszarów polityki, nie są – po pierwsze – wzajemnie ze sobą powiązane i – po drugie – wyrazem bądź skutkiem gospodarki niezgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

5.21 Ze sprawozdania prezydencji Rady „Przegląd za rok 2009 strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju”<sup>(5)</sup> można jak najbardziej odczytać, że przynajmniej Rada ma świadomość tego stanu rzeczy. Już w pierwszym zdaniu dokumentu stwierdzono: „Obecne tendencje są pod wieloma względami niezgodne ze zrównoważonym rozwojem; przekracza się granice pojemności środowiska Ziemi, a kapitał społeczno-gospodarczy znajduje się pod presją. Mimo wielokrotnych stwierdzeń o potrzebie zmiany w tym zakresie, efekty są ograniczone.” Sprawozdanie to stanowi w zasadzie apel na rzecz strategii zrównoważonego rozwoju, która „stanowi długoterminową wizję i nadrzędne ramy polityczne zawierające wskazówki dla wszystkich strategii i polityk UE. (...) Wyzwanie polega na tym, żeby dopilnować, by SZR wywierała rzeczywisty wpływ na polityki UE (...), po to by zapewnić spójność między celami krótkoterminowymi a długoterminowymi oraz między poszczególnymi sektorami”.

5.22 Postulowane przez EKES i zdaniem Rady niezbędne nadrzędne ramy polityczne, które ma tworzyć strategia UE na rzecz zrównoważonego rozwoju, pojawiają się obecnie najwyżej w starych dokumentach i w niektórych przemówieniach jako cel, ale nie funkcjonują w politycznej rzeczywistości. Ani inicjatywa przewodnia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, ani strategia „Europa 2020” nie są w stanie wypełnić tej luki.

5.23 EKES dostrzega duże niebezpieczeństwo, że obywatele poczną się zdezorientowani – nie tylko dlatego, że teraz już zupełnie nie wiadomo, która strategia działa i obowiązuje, ale także z powodu zamieszania wokół samych pojęć. Przykładowo, w strategii „Europa 2020” nieustająco mówi się o wzroście w najróżniejszej postaci, jednak już nie pojawia się tam pojęcie zrównoważonego wzrostu.

5.24 Dlatego zdaniem EKES-u Komisja powinna szybko i jednoznacznie oświadczyć, że strategia „Europa 2020” i strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju są ze sobą powiązane. Komitet po raz kolejny opowiada się za odnowieniem strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju i za uznaniem strategii „Europa 2020” za niezwykle istotny element służący wytyczeniu kierunków transformacji najważniejszych obszarów gospodarki.

Bruksela, 22 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> COM(2010) 623 wersja ostateczna z 27.10.2010.

<sup>(4)</sup> Oto kilka przykładów: kryzys finansowy i kryzys euro, kryzys energetyczny, utrata różnorodności biologicznej, problem głodu itp.

<sup>(5)</sup> Zob. dokument Rady 16818/09 z 1.12.2009.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania”**

COM(2011) 363 wersja ostateczna

**Wkład europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego**

(2011/C 376/19)

Sprawozdawca: **Hans-Joachim WILMS**

Dnia 20 czerwca 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania”*

COM(2011) 363 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 22 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 2 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że konferencja ONZ w sprawie zrównoważonego rozwoju w Rio w 2012 r. musi dać wyraźny sygnał społeczności światowej i przedstawić konkretne propozycje dotyczące przejścia do ładu gospodarczego opartego na jakościowym wzroście gospodarczym, który pomaga likwidować ubóstwo i niesprawiedliwość społeczną, a jednocześnie chroni środowisko będące podstawą egzystencji przyszłych pokoleń.

1.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji <sup>(1)</sup>, uważa go bowiem za ważny punkt wyjścia dla przeprowadzenia wspólnej analizy i wypracowania przez instytucje UE wspólnego stanowiska w ramach przygotowań do konferencji Rio+20. W tym kontekście pragnie nawiązać do swych prac dotyczących inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” oraz planu działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r. <sup>(2)</sup> Komitet chciałby zatem zwrócić uwagę na poniższe istotne kwestie.

1.3 Komitet jest przekonany, że przejście na gospodarkę zrównoważoną musi odbywać się w ramach nadrzędnej strategii rozwoju zrównoważonego i przebiegać w sposób sprawiedliwy. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że także Komisja porusza obecnie kwestię społecznego wymiaru rozwoju zrównoważonego. Komitet chciałby jednak silniejszego podkreślenia takiego podejścia. Spójność społeczna, sprawiedliwość, w tym między-pokoleniowa, sprawiedliwa redystrybucja oraz rozwiązanie takich problemów społecznych, jak coraz większe nierówności, brak dostępu do pełnej gamy zasobów, ubóstwo i bezrobocie, to sprawy o podstawowym znaczeniu.

1.4 Komitet popiera zalecenia polityczne MOP dotyczące „zielonych” miejsc pracy i podkreśla zwłaszcza potrzebę aktywnego włączenia partnerów społecznych w proces przekształceń środowiska pracy. Ponadto EKES w pełni popiera inicjatywę ONZ na rzecz minimum ochrony socjalnej (*Social Protection Floor Initiative*), której celem jest zapewnienie podstawowych praw i transferów socjalnych oraz dostępu do najważniejszych dóbr i usług społecznych dla wszystkich obywateli.

1.5 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że komunikat Komisji został przedłożony wspólnie przez komisarza ds. środowiska i komisarza ds. rozwoju, co jednoznacznie podkreśla związek między środowiskiem, rozwojem zrównoważonym a pomocą rozwojową. Komitet opowiada się za tym, by określać na nowo politykę UE dotyczącą pomocy rozwojowej, kierować się ideą rozwoju zrównoważonego i by znajdowało to odzwierciedlenie także w poszczególnych jej aspektach, od ukierunkowania wypłacanych środków pomocowych po kształt lokalnych projektów dotyczących pomocy rozwojowej.

1.6 Komitet zdecydowanie potępia fakt, że na całym świecie, a zwłaszcza w krajach rozwijających się, głoduje miliard ludzi. Stoi to w rażącej sprzeczności z pierwszym milenijnym celem rozwoju. Komitet jest przekonany, że zagwarantowanie dostępu do zasobów, żywności i energii musi zaliczać się do najważniejszych punktów globalnego programu rozwoju zrównoważonego. Aby urzeczywistnić te cele, nieodzowny jest aktywny udział społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki na szczeblu lokalnym i krajowym, przy czym trzeba także szczególnie podkreślić rolę kobiet w krajach rozwijających się.

1.7 Komitet jest przekonany, że do przejścia na gospodarkę ekologiczną konieczne są działania polityczne na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym, połączone z szeroką gamą instrumentów politycznych.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 363 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> Zob. ss. 110 w Dz.U.



Obejmuje to w szczególności działania, które zapewnią, że ceny rynkowe będą odpowiednio odzwierciedlały koszty dla środowiska, a także pociągną za sobą ekologizację polityki finansowej, która będzie nastawiona na opodatkowanie zużycia zasobów, a nie czynnika pracy. Programy wydatków publicznych powinny wspierać inwestycje w zrównoważone technologie i projekty. Należy także znieść dotacje szkodliwe dla środowiska, przy czym trzeba odpowiednio uwzględnić skutki społeczne. Zamówienia publiczne trzeba wykorzystywać do wspierania produktów i usług przyjaznych dla środowiska. Trzeba przyjąć środki prowadzące do lepszego wzajemnego wspierania się handlu światowego i rozwoju zrównoważonego.

1.8 Aby mierzyć postępy na drodze do większej zgodności z zasadami rozwoju zrównoważonego, należy określić jednoznaczne parametry. Trzeba opracować metody pozwalające mierzyć postęp gospodarczy nie za pomocą PNB, ale na podstawie poprawy dobrostanu społecznego i jakości życia ludzi, z uwzględnieniem zwalczania ubóstwa, tworzenia godnych warunków pracy i ochrony środowiska naturalnego. Mając na uwadze swą opinię w sprawie: „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”<sup>(3)</sup>, EKES zamierza przedstawić – jeszcze przed konferencją Rio+20 – swoje stanowisko co do tego, jak należy włączyć społeczeństwo obywatelskie w opracowywanie tych wskaźników.

1.9 W tym kontekście na konferencji Rio+20 należy przyjąć mandat dotyczący gospodarki ekologicznej, który powinien być następnie zdecydowanie realizowany przez ONZ. Mandat ten powinien obejmować sześć głównych punktów:

- mierzenie postępów na drodze do gospodarki ekologicznej;
- środki regulacyjne służące przejściu na gospodarkę ekologiczną;
- edukacja na temat rozwoju zrównoważonego z myślą o wsparciu gospodarki ekologicznej;
- instrumenty polityki finansowej mające na celu wsparcie gospodarki ekologicznej;
- wydatki publiczne na rzecz gospodarki ekologicznej i inwestycje publiczne w gospodarkę ekologiczną;
- określenie celów dla gospodarki ekologicznej.

1.10 Wyniki prac przeprowadzonych na podstawie powyższego mandatu powinny zostać wykorzystane do opracowania na szczeblu krajowym planów działania i strategii w zakresie przejścia na gospodarkę ekologiczną, przy czym należy uwzględnić sytuację panującą w poszczególnych państwach.

1.11 Zarządzanie na poziomie międzynarodowym i na poziomie ONZ w dziedzinie rozwoju zrównoważonego i ochrony środowiska pilnie wymaga lepszego zintegrowania i wzmocnienia, aby można było zainicjować niezbędne działania wspólnoty światowej na rzecz rozwoju zrównoważonego. Konferencję Rio+20 trzeba wykorzystać do stworzenia

solidnych ram instytucjonalnych na szczeblu ONZ. Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP) należy wzmocnić i rozwinąć pod względem instytucjonalnym. Komitet jest ponadto zdania, że koncepcja utworzenia Rady Rozwoju Zrównoważonego, do której należą najwyżsi przedstawiciele polityczni państw ONZ i która podlega bezpośrednio Zgromadzeniu Ogólnemu, jest rozwiązaniem właściwym, pozwalającym sprostać wyzwaniom wynikającym z koniecznych działań na rzecz zagwarantowania rozwoju zrównoważonego i wprowadzenia gospodarki ekologicznej.

1.12 Pomyślnie przejście do gospodarki zrównoważonej wymaga akceptacji i poparcia ze strony społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym Komitet zdecydowanie opowiada się za tym, by aktywnie włączyć przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w przygotowania do konferencji Rio+20 i w działania podejmowane po tej konferencji oraz zagwarantować, że podczas negocjacji prowadzonych na konferencji i wcielania w życie jej wyników będą oni mogli skutecznie przedstawiać swoje zdanie. Trzeba przeanalizować dotychczasowe formy udziału, aby sprawdzić, czy efektywnie spełniały one tę funkcję. Komitet jeszcze przed konferencją Rio+20 aktywnie wspiera ten proces, organizując konferencje z udziałem społeczeństwa obywatelskiego oraz konsultacje z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego Europy i innych regionów świata.

1.13 Należy wzmocnić zarządzanie uwzględniające wymogi zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w ramach zarządzania przedsiębiorstwem. Wymaga to skutecznego i zagwarantowanego instytucjonalnie udziału społeczeństwa obywatelskiego w przypadku zagadnień i projektów, które są ważne dla ekologizacji gospodarki i rozwoju zrównoważonego, dzięki procesom demokratycznym i tworzeniu struktur dialogu. Europa powinna wnieść w dyskusje na szczycie Rio+20 swoje pozytywne doświadczenia związane z udziałem społeczeństwa w procesach decyzyjnych, publicznym dostępem do informacji o środowisku i dostępem do wymiaru sprawiedliwości na podstawie tzw. konwencji z Aarhus oraz zdecydowanie nalegać na ustanowienie podobnych struktur na poziomie światowym.

1.14 Aby zapewnić większe i poparte autorytetem prawnym uwzględnianie wymogów długoterminowego zrównoważonego rozwoju, Komitet popiera inicjatywę organizacji World Future Council, która przewiduje powołanie na szczeblu ONZ i na szczeblu krajowym „rzecznika praw przyszłych pokoleń”.

1.15 UE i państwa członkowskie powinny najpierw rozwiązać swoje własne problemy w zakresie zrównoważonego rozwoju i zmierzania ku gospodarce ekologicznej. EKES jest przekonany, że UE umocni swoją pozycję negocjacyjną na konferencji Rio+20, jeśli będzie poczuwać się do spoczywającej na niej historycznej odpowiedzialności i wyznaczy sobie ambitne cele w zakresie rozwoju zrównoważonego. Już wiele uczyniono pod tym względem w niektórych dziedzinach, lecz w innych trzeba zrobić znacznie więcej lub dopiero rozpocząć działania. Komitet usilnie apeluje do Rady, Komisji i Parlamentu, by w pełni zrealizować wszystkie istniejące cele dotyczące ograniczenia emisji do 2020 r. oraz przeanalizować, czy nie należałoby zwiększyć do 25 % wytyczonego na 2020 r. celu dotyczącego ograniczenia emisji, aby móc efektywnie pod względem kosztów osiągnąć przyszłe cele i przygotować drogę do dalszych światowych porozumień. Ponadto państwa członkowskie powinny pilnie wdrożyć wszelkie środki niezbędne do realizacji celu, którym jest zwiększenie efektywności energetycznej do 2020 r. o 20 %. Ogólnie rzecz biorąc,

<sup>(3)</sup> Dz. U. C 100 z 30.4.2009, s. 53.

w kształtowaniu nowych wieloletnich ram finansowych i głównych obszarów polityki (rolnictwa, spójności, handlu i rozwoju) oraz w dalszej realizacji strategii „Europa 2020” UE powinna uwzględnić skutki polityczne, jakie będzie miało przejście na bardziej ekologiczną gospodarkę z myślą o osiągnięciu rozwoju w większym stopniu zrównoważonego. Po konferencji Rio+20 UE powinna na nowo określić swą strategię rozwoju zrównoważonego.

## 2. Kontekst

2.1 W dniu 24 grudnia 2009 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję, w której uzgodniono, że kolejna konferencja ONZ w sprawie zrównoważonego rozwoju (UNCSD) odbędzie się w Rio w 2012 r.

2.2 W 2010 r. EKES przeanalizował podejście UE do tego ważnego wydarzenia i we wrześniu 2010 r. przedstawił pierwszą opinię na ten temat<sup>(4)</sup>. Od tego czasu odbyły się spotkania przygotowawcze, m.in. w Nowym Jorku, a Komisja Europejska opublikowała komunikat (COM(2011) 363 wersja ostateczna) dotyczący możliwych wytycznych UE w zakresie negocjacji na szczycie Rio+20. Na podstawie szerokich dyskusji z przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego EKES dalej rozwija w niniejszej opinii swe stanowisko i wzywa, by wśród głównych elementów strategii negocjacyjnej UE na szczyt Rio+20 uwzględnić szereg wskazanych przez niego punktów.

2.3 W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego postanowiono, że konferencja powinna mieć trzy cele:

- odnowa zaangażowania politycznego na rzecz rozwoju zrównoważonego;
- ocena dotychczasowych postępów i istniejących luk w realizacji ustaleń ważnych światowych szczytów w sprawie rozwoju zrównoważonego;
- reagowanie na nowe i nadchodzące wyzwania.

2.4 **Obecna sytuacja.** Mimo że na przestrzeni ostatnich 20 lat poczyniono postępy odnośnie do niektórych aspektów rozwoju zrównoważonego, w wielu obszarach sytuacja się pogarsza:

- ubóstwo wzrosło w wartościach bezwzględnych – 2,6 mld ludzi żyje za mniej niż 2 EUR dziennie;
- 1,5 mld osób – połowa wszystkich czynnych zawodowo na świecie – pracuje w niepewnych warunkach; w 2010 r. zanotowano najwyższy w historii poziom bezrobocia;
- emisje dwutlenku węgla i stężenie gazów cieplarnianych w atmosferze ciągle rosną, a zmiana klimatu ma coraz bardziej szkodliwy wpływ na warunki życia w wielu miejscach na świecie;

— migracja jest coraz częstszym zjawiskiem na całym świecie, co dodatkowo obciąża środowisko i negatywnie wpływa na bezpieczeństwo dostaw;

— obecne tendencje demograficzne wskazują, że w 2050 r. liczba ludności sięgnie około 9 mld, przez co problemy te jeszcze się nasilą.

2.5 **Nowe i przyszłe wyzwania.** Wzrost liczby ludności, coraz większe oczekiwania co do standardu życia i rosnąca konsumpcja dóbr materialnych zaczynają nadwyręzać światowe zasoby żywności i energii oraz innych bogactw naturalnych. Prowadzi to do wzrostu cen i do poważnych problemów społecznych i politycznych.

2.6 Utrzymanie lub osiągnięcie odpowiedniego bezpieczeństwa żywnościowego, energetycznego i dostępności zasobów naturalnych dla wszystkich osób – obecnie i w przyszłości – w warunkach rosnącej liczby ludności i ograniczonych zasobów naturalnych to jeden z największych nowych problemów, przed którymi stanie świat w tym stuleciu. Wymaga to jakościowego wzrostu gospodarczego, który pomaga likwidować ubóstwo i niesprawiedliwość społeczną, a jednocześnie chroni środowisko będące podstawą egzystencji przyszłych pokoleń. Centralnym zagadnieniem szczytu w 2012 r. powinno być ustanowienie struktur instytucjonalnych w celu sprostania temu wyzwaniu.

2.7 W ostatnich trzech latach szefowie rządów oraz ministrowie finansów i gospodarki byli mocno zaabsorbowani kryzysem finansowym i gospodarczym. Jednakże te palące problemy mają charakter krótkofalowy i nie powinny odwracać uwagi od problemów coraz wyraźniej zaznaczających się w światowej gospodarce realnej ani też od pilnej potrzeby skierowania gospodarki światowej na bardziej zrównoważone, sprawiedliwe i ekologiczne tory. Przemiana ta sama w sobie powinna dostarczać ważnych impulsów dla inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy oraz zapewnić większą sprawiedliwość, spójność, stabilność i odporność. Może ona przyczynić się do rozwiązania obecnych trudności ekonomicznych.

2.8 **Odnowa zaangażowania politycznego.** Konferencja Rio+20 stanowi kluczową okazję do stworzenia ram dla tej transformacji i do zapewnienia koniecznego zaangażowania na wysokim szczeblu politycznym, tak aby zmiana ta stała się rzeczywistością. Podstawowe znaczenie ma to, by szefowie rządów osobiście zajęli się tą kwestią, wzięli udział w konferencji i doprowadzili ją do owocnego zakończenia. Ponieważ transformacja gospodarki światowej jest zasadniczym zagadnieniem tej konferencji, muszą w niej uczestniczyć również ministrowie finansów, środowiska i rozwoju.

2.9 Rozwój zrównoważony zależy od inicjatyw i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Musi ono zostać aktywnie włączone zarówno w przygotowywanie szczytu, jak i w dalsze działania i we wdrażanie postanowień. Na szczeblu krajowym i międzynarodowym należy powołać struktury dialogu, aby ułatwić wymianę poglądów między podmiotami społeczeństwa obywatelskiego oraz między społeczeństwem obywatelskim a decydentami politycznymi w kwestiach związanych z ekologizacją gospodarki i rozwojem zrównoważonym.

<sup>(4)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „W kierunku Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w 2012 r.”, Dz. U. C 48 z 15.2.2011, s. 65.

2.10 Zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego w porządku obrad konferencji znajdują się następujące dwa tematy:

- gospodarka ekologiczna w kontekście rozwoju zrównoważonego i zwalczania ubóstwa;
- ramy instytucjonalne na rzecz rozwoju zrównoważonego.

2.11 Niemożliwe będzie osiągnięcie na jednym szczycie porozumienia co do wszystkich działań, które należy podjąć na całym świecie w celu ekologizacji gospodarki i skuteczniejszego promowania rozwoju zrównoważonego. Komitet uważa zatem, że nadrzędnym celem konferencji Rio+20 powinno być ustanowienie solidnej struktury instytucjonalnej w ramach ONZ, odpowiedzialnej za wdrażanie decyzji podjętych na konferencji, stałe promowanie rozwoju zrównoważonego na całym świecie oraz realizację w najbliższych latach programu działań na rzecz ekologizacji gospodarki światowej.

### 3. Ramy instytucjonalne – nowa Rada Rozwoju Zrównoważonego

3.1 Na szczeblu międzynarodowym monitorowaniem postępów w zakresie rozwoju zrównoważonego na świecie zajmuje się od 19 lat Komisja ONZ ds. Zrównoważonego Rozwoju. Jednakże jej obecna postać nie odpowiada już aktualnym zadaniom. Komisja ta przeprowadziła udane analizy problemów, ale nie udało jej się doprowadzić do konkretnych działań. W ramach ONZ potrzebna jest struktura o większej zdolności działania, aby skuteczniej zająć się globalnymi problemami związanymi ze zrównoważonym rozwojem.

3.2 Jeśli chodzi o wzmocnienie struktury instytucjonalnej w ramach ONZ, spośród różnych opcji EKES opowiada się za wyłaniającą się koncepcją utworzenia nowej **Rady Rozwoju Zrównoważonego**, która podlegałaby bezpośrednio Zgromadzeniu Ogólnemu oraz integrowała i wzmacniała prace prowadzone obecnie oddzielnie w ramach Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ i Komisji ds. Zrównoważonego Rozwoju.

3.3 Nowa rada powinna skupiać wszystkie państwa świata, reprezentowane przez ich najwyższe władze polityczne. Do jej zadań powinno należeć wspieranie międzynarodowych działań dotyczących wszystkich aspektów rozwoju zrównoważonego, propagowanie przechodzenia na bardziej ekologiczną gospodarkę oraz inicjowanie działań w zakresie nowych i coraz ważniejszych kwestii, takich jak bezpieczeństwo żywnościowe i energetyczne.

3.4 Rada ta powinna nawiązać ścisłe stosunki z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym, a te z kolei powinny otrzymać nowe zadanie – promowanie rozwoju zrównoważonego, które powinno stać się jednym z priorytetów ich działalności.

3.5 Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP) i Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) należy wzmocnić, tak aby mogły wspólnie wnieść bardziej widoczny wkład w wymiar rozwoju zrównoważonego związany z ochroną środowiska i rozwojem.

3.6 **Zarządzanie na szczeblu krajowym.** Jednocześnie z utworzeniem na szczeblu ONZ struktur o większej zdolności

działania decydenci polityczni muszą wykorzystać szczyt w Rio do ożywienia krajowych działań na rzecz rozwoju zrównoważonego.

3.7 Konieczne jest odnowienie i przekształcenie krajowych strategii rozwoju zrównoważonego z pełnym zaangażowaniem i wsparciem ze strony przedsiębiorstw oraz wszystkich grup społeczeństwa obywatelskiego. Organy doradcze, takie jak rady rozwoju zrównoważonego, muszą zostać wyposażone w odpowiednie środki, by móc w pełni realizować swą rolę kuźni idei i motoru postępu.

3.8 **Zarządzanie na szczeblu regionalnym i lokalnym.** Na całym świecie istnieje wiele doskonałych przykładów tego, jak wiele mogą osiągnąć władze regionalne, miejskie i lokalne. Podczas szczytu należy zaprezentować najlepsze przykłady i zaapelować do rządów krajowych, by zachęcały swoje samorządy lokalne i regionalne do dalszych postępów, a także wspierały je w tym zakresie.

3.9 **Rola przedsiębiorstw i partnerów społecznych.** Nadszedł czas, by na podstawie wzorcowych przykładów szerzej rozpowszechnić sprawdzone rozwiązania biznesowe w zakresie rozwoju zrównoważonego dzięki sporządzeniu ramowej konwencji o społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw za rozwój zrównoważony oraz ramowej konwencji o odpowiedzialności zgodnie z ISO26000. Negocjacje w tej sprawie należy rozpocząć podczas szczytu. W proces ten trzeba w pełni włączyć partnerów społecznych.

3.10 **Rola społeczeństwa obywatelskiego.** Przejście do gospodarki zrównoważonej może się udać tylko dzięki aktywnemu udziałowi społeczeństwa obywatelskiego w tym procesie. Wymaga to istnienia procesów demokratycznych oraz utworzenie struktur dialogu między społeczeństwem obywatelskim a decydentami politycznymi. W każdym kraju należy szeroko udostępnić informacje o środowisku, postępach na drodze do bardziej ekologicznej gospodarki i innych aspektach rozwoju zrównoważonego, tak by można było prowadzić rzeczową debatę publiczną na kluczowe tematy. W Europie konwencja z 1968 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (tzw. konwencja z Aarhus) skutecznie przyczyniła się do poszerzenia i zagwarantowania praw obywateli do dostępu do informacji, a także do wsparcia udziału obywateli w życiu publicznym i dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Na szczycie należy zachęcić do starań na rzecz przyjęcia podobnych konwencji we wszystkich regionach świata, a nowej Radzie Rozwoju Zrównoważonego powierzyć zadanie realizowania tego celu na poziomie międzynarodowym.

3.11 **Rzecznicy praw przyszłych pokoleń.** Potrzeby przyszłych pokoleń stanowią centralny element rozwoju zrównoważonego, a mimo to nie znajdują odzwierciedlenia w procesach decyzyjnych. Aby zaradzić tej sytuacji oraz zapewnić większe i poparte autorytetem prawnym uwzględnianie wymogów długoterminowego zrównoważonego rozwoju, Komitet popiera inicjatywę organizacji World Future Council<sup>(5)</sup>, która przewiduje powołanie na szczeblu ONZ i na szczeblu krajowym instytucji „rzecznika praw przyszłych pokoleń”.

(5) <http://www.futurejustice.org/action-the-campaign/?section=full#21>.

#### 4. Gospodarka ekologiczna

4.1 Obecny model funkcjonowania gospodarki światowej nie jest nakierowany na rozwój zrównoważony. Z punktu widzenia ekologii zachęca on do nadmiernej konsumpcji zasobów naturalnych, dopuszcza do zanieczyszczenia środowiska i nie jest w stanie złagodzić zmiany klimatu, a w wymiarze społecznym nie radzi sobie z rozpowszechnionym bezrobociem i ubóstwem, słabym stanem zdrowia i brakiem kształcenia.

4.2 Ekologizacja gospodarki oznacza takie jej nowe ukierunkowanie, by przynosiła wyniki w większym stopniu zgodne ze zrównoważonym rozwojem. Należy ponownie ocenić cele gospodarcze pod kątem ich wkładu w rozwój zrównoważony. Trzeba od nowa skalibrować wszystkie instrumenty polityki gospodarczej, tak aby ukierunkować gospodarkę na bardziej zrównoważone tory.

4.3 Wzrost gospodarczy był w dotychczasowym rozwoju gospodarczym ważnym warunkiem podnoszenia ogólnego poziomu życia. Także w przyszłości musi on pozostać istotnym celem, zwłaszcza dla krajów rozwijających się, w których trzeba jeszcze stworzyć godne warunki życia dla wszystkich. Celem gospodarki ekologicznej jest zniesienie powiązania między wzrostem gospodarczym a szkodliwym wpływem na środowisko. Musi ona być elementem strategii na rzecz rozwoju zrównoważonego, która zmierza do jakościowego wzrostu gospodarczego, pomagającego likwidować ubóstwo i niesprawiedliwość społeczną, a jednocześnie chroniącego środowisko będące podstawą egzystencji przyszłych pokoleń. Taka nowa orientacja na gospodarkę ekologiczną musi uwzględniać fundamentalne zasady sprawiedliwości, współpracy oraz wspólnej, aczkolwiek zróżnicowanej odpowiedzialności.

4.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że podczas międzynarodowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu zwraca się obecnie uwagę także na wymiar społeczny i związany z godną pracą w procesie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną; jest to zgodne ze wspólną wizją dotyczącą długofalowych działań globalnych zawartą w porozumieniu z Cancún. Komitet popiera zalecenia polityczne MOP dotyczące zielonych miejsc pracy i podkreśla zwłaszcza potrzebę aktywnego włączenia partnerów społecznych w proces przekształceń środowiska pracy.

4.5 Ekologizacja gospodarki jest ogromnym zadaniem, które należy przeprowadzić w wielu różnych dziedzinach:

- na międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej płaszczyźnie sprawowania rządów;
- w wielu różnych sektorach gospodarki;
- angażując wszelkiego rodzaju przedsiębiorstwa, partnerów społecznych i inne podmioty gospodarcze;
- angażując obywateli i konsumentów.

4.6 Konferencja Rio+20 powinna doprowadzić do nowego zaangażowania politycznego na rzecz promowania rozwoju zrównoważonego oraz przejścia na gospodarkę ekologiczną na całym świecie. Uczestnicy konferencji powinni przyjąć

zasady dotyczące budowania tej bardziej ekologicznej gospodarki. Ponadto powinni udzielić odpowiednim organom ONZ mandatu do opracowania programu prac zorientowanego na działania, jakie należy podjąć w najważniejszych kwestiach mających znaczenie dla wspierania rozwoju zrównoważonego na całym świecie.

4.7 **Mandat dotyczący gospodarki ekologicznej dla organów ONZ.** Komitet proponuje, by mandat dotyczący dalszych prac organów ONZ zajmujących się rozwojem zrównoważonym obejmował sześć głównych punktów:

- mierzenie postępów na drodze do gospodarki ekologicznej;
- środki regulacyjne służące przejściu na gospodarkę ekologiczną;
- edukacja na temat rozwoju zrównoważonego z myślą o wsparciu gospodarki ekologicznej;
- instrumenty polityki finansowej mające na celu wsparcie gospodarki ekologicznej;
- wydatki publiczne na rzecz gospodarki ekologicznej i inwestycje publiczne w gospodarkę ekologiczną;
- określenie celów dla gospodarki ekologicznej.

4.8 UE i jej państwa członkowskie zgromadziły liczne i różnorodne doświadczenia związane ze stosowaniem instrumentów politycznych na rzecz wspierania rozwoju zrównoważonego. Doświadczenia te powinny stanowić czynny wkład UE w dyskusje na szczeblu międzynarodowym.

4.9 **Mierzenie postępów na drodze do gospodarki ekologicznej.** Trzeba określić jednoznaczne parametry służące mierzeniu postępów na drodze do większej zgodności z zasadami rozwoju zrównoważonego. Należy opracować metody pozwalające mierzyć postęp gospodarczy na podstawie poprawy dobrostanu społecznego i jakości życia ludzi, z uwzględnieniem zwalczania ubóstwa, tworzenia godnych warunków pracy i ochrony środowiska naturalnego. Trzeba zwłaszcza uzgodnić metody pozwalające mierzyć eksploatację na skutek działalności gospodarczej różnych rodzajów kapitału naturalnego zawartego w ziemi, wodzie, powietrzu oraz poszczególnych ekosystemach.

4.10 Na szczycie powinien zostać ustalony harmonogram tworzenia systemu pomiaru postępów na drodze do gospodarki ekologicznej.

4.11 W opinii w sprawie: „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”<sup>(6)</sup> EKES przedstawił swoje rozważania na temat limitów PKB, możliwych korekt i uzupełnień oraz konieczności opracowania nowych kryteriów, dzięki którym będzie można ustanowić dodatkowe wskaźniki dobrostanu społecznego oraz rozwoju zrównoważonego (w wymiarze gospodarczym, społecznym i ekologicznym). Jeszcze przed konferencją Rio+20 EKES zamierza przedstawić swe stanowisko co do tego, jak należy włączyć społeczeństwo obywatelskie w opracowywanie tych wskaźników.

<sup>(6)</sup> Dz. U. C 100 z 30.4.2009, s. 53.

**4.12 Środki regulacyjne.** W UE normy wydajności dla wielu różnych produktów i procesów (szczególnie normy w zakresie efektywności energetycznej) były sukcesywnie podwyższane na przestrzeni lat poprzez zastrzeganie minimalnych standardów. Europa powinna zaproponować podobne instrumenty w celu wsparcia takiego procesu na szczeblu międzynarodowym. Być może należy także opracować nowe międzynarodowe inicjatywy na rzecz zarządzania chemikaliami oraz uregulowania kwestii skutków nowych rozwijających się technologii, takich jak np. nanotechnologie.

**4.13 Edukacja na temat rozwoju zrównoważonego i wymiana informacji.** Niektóre kraje, regiony, miasta, przedsiębiorstwa itd. pokazały już, że można w praktyce skutecznie przestawić się na rozwój zrównoważony.

4.14 Europa aktywnie wspierała edukację na temat zrównoważonego rozwoju i kampanie informacyjne dotyczące sprawdzonych rozwiązań i nowych inicjatyw w tej dziedzinie. Zebrane doświadczenia powinny wnieść w międzynarodowe dyskusje na temat instrumentów służących przejściu na gospodarkę ekologiczną.

**4.15 Instrumenty polityki finansowej.** Szczyt powinien stanowić dalszy bodziec do wysiłków krajowych i międzynarodowych na rzecz ekologicznej polityki finansowej poprzez wyeliminowanie dotacji o niepożądanych skutkach oraz takie kształtowanie polityki podatkowej, by sprzyjała zatrudnieniu, a utrudniała działania powodujące obciążenie środowiska i zużycie paliw kopalnych oraz innych zasobów naturalnych. Nastąpił również czas, by zapoczątkować nową inicjatywę zmierzającą do opodatkowania transakcji finansowych na zasadach uzgodnionych na szczeblu światowym i by wykorzystać te dochody na finansowanie inwestycji w rozwój zrównoważony.

**4.16 Inwestycje w badania i rozwój.** Kompetentnym organom Narodów Zjednoczonych trzeba powierzyć zadanie wskazania, w których obszarach badań i rozwoju technologii i instrumentów na rzecz ekologicznej gospodarki korzystne byłoby połączenie wysiłków na rzecz badań i rozwoju w ramach międzynarodowej współpracy. Nowe, bardziej ekologiczne technologie należy jak najszybciej rozpowszechnić na całym świecie. Kompetentne organy ONZ powinny zwłaszcza określić przeszkody dla szybkiego transferu tych technologii, a także opracować sposoby ich przezwyciężenia.

**4.17 Systemy zamówień publicznych** mogą stanowić skuteczny instrument ukierunkowywania przedsiębiorstw na bardziej ekologiczne produkty i usługi. Europa ma doświadczenie w stosowaniu ekologicznych procedur zamówień publicznych z poszanowaniem zasad swobodnego handlu w ogólnoeuropejskich ramach. Kompetentne organy ONZ powinny w szczególności propagować na całym świecie sprawdzone rozwiązania w tej dziedzinie.

**4.18 Przepływy inwestycji – nowe światowe porozumienie.** Eksperti szacują, że plany stworzenia gospodarki niskoemisyjnej będą wymagać w następnych 40 latach inwestycji w wysokości bilionów euro, i to tylko w samym sektorze energii. Inne aspekty przestawienia się na rozwój zrównoważony również pochłoną olbrzymie sumy. Kompetentne organy ONZ powinny zapewnić forum służące monitorowaniu największych światowych przepływów inwestycji

i wskazywaniu dziedzin, w których należałoby je zwiększyć lub zmienić, aby wesprzeć przechodzenie na gospodarkę zrównoważoną.

4.19 Zdolność przestawienia się na rozwój zrównoważony, jeżeli chodzi o zasoby naturalne, gospodarcze i ludzkie, różni się w zależności od kraju. Jednym z najważniejszych wyzwań dla szczytu w 2012 r. jest nadanie treści i większego znaczenia światowemu porozumieniu, tak aby stworzyć możliwości wykorzystania środków publicznych i prywatnych do realizacji programów na rzecz budowania zdolności, transferu technologii i zrównoważonych inwestycji oraz pomóc krajom najsłabiej rozwiniętym i innym krajom rozwijającym się w sprawiedliwy sposób dotrzymać kroku tym przemianom. W kompetencjach organów ONZ powinno leżeć monitorowanie postępów w zakresie zobowiązań – finansowych i innych – na rzecz pomagania krajom rozwijającym się w przechodzeniu na rozwój zrównoważony.

## 5. Cele w najważniejszych sektorach

5.1 Koncepcja bardziej ekologicznej gospodarki wpłynie na wszystkie główne sektory gospodarcze. W każdym sektorze niezbędne będzie promowanie większej efektywności energetycznej i efektywności zużycia wszystkich innych zasobów naturalnych, zmniejszenie wpływu zanieczyszczenia i produkcji odpadów, a także zwrócenie większej uwagi na środowisko naturalne i różnorodność biologiczną oraz zapewnienie sprawiedliwości i równości.

5.2 Międzynarodowe cele rozwoju koncentrują się obecnie wokół realizacji milenijnych celów rozwoju. Komitet uważa, że w czasie ich przeglądu w 2015 r. należy wyznaczyć nowy zestaw międzynarodowych celów rozwoju na następny okres, z większym naciskiem na rozwój zrównoważony. Na szczycie w Rio trzeba uznać to za ogólny cel i wyposażyć nową radę w mandat do jego realizacji za pośrednictwem konkretnych propozycji w kluczowych obszarach. W poniższych punktach przedstawiono pokrótce priorytety w niektórych kluczowych obszarach.

**5.3 Energetyka.** Ekologizacja sektora energetycznego jest największym wyzwaniem w ramach projektu bardziej ekologicznej gospodarki.

5.4 Przystawienie się na bardziej ekologiczną gospodarkę wymaga radykalnej przemiany sektora energetycznego i przejścia z paliw kopalnych na nisko- lub bezemisyjne źródła energii, takie jak odnawialne źródła energii. Jednocześnie bardziej ekonomiczne i skuteczniejsze pokierowanie tym procesem wymaga wspólnych działań we wszystkich sektorach na rzecz efektywniejszego wykorzystania energii i tym samym zahamowania lub ograniczenia wzrostu całkowitego zapotrzebowania na energię na świecie.

5.5 Dostęp do czystych, niedrogich i nowoczesnych usług energetycznych ma pierwszorzędne znaczenie dla wspierania zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego i dla urzeczywistnienia milenijnych celów rozwoju. Według Międzynarodowej Agencji Energii ponad 1,4 mld ludzi na świecie nie ma prądu. Miliard ludzi ma jedynie dostęp do zawodnych sieci energetycznych. Niedawno Zgromadzenie Ogólne ONZ wezwało do ogłoszenia roku 2012 Międzynarodowym Rokiem Zrównoważonej Energii dla Wszystkich Ludzi. Stanowi to w końcu wyczekiwaną okazję do skierowania uwagi międzynarodowej w większym stopniu na ubóstwo energetyczne oraz

istniejące już niedrogo rozwiązania i modele przedsiębiorczości, które można by zastosować w skali światowej. Komitet aktywnie uczestniczył w debacie na temat rozwoju zrównoważonego i zrównoważonej energii i również w przyszłości wniesie wkład w tę istotną kwestię.

5.6 Wiele osób nadal nie ma wystarczającego dostępu do energii (ubóstwo energetyczne). Przejście na ekologiczne rodzaje energii musi przede wszystkim prowadzić do wystarczającego zaopatrzenia najbiedniejszych grup społeczeństwa w energię po przystępnej cenie.

5.7 **Rolnictwo, różnorodność biologiczna i środowisko naturalne.** Komitet zdecydowanie potępia fakt, że na całym świecie, a zwłaszcza w krajach rozwijających się, głoduje miliard ludzi. Stoi to w rażącej sprzeczności z pierwszym milenijnym celem rozwoju.

5.8 Komitet wzywa społeczność międzynarodową do uznania prawa do żywności na szczeblu międzynarodowym i krajowym, lepszego urzeczywistnienia prawa do własnej ziemi oraz dostępu do ziemi i wody, jak też kontrolowania zjawiska grabieży ziemi w krajach rozwijających się przez podmioty państwowe i inwestorów prywatnych.

5.9 W wielu miejscach na świecie sektor rolny wymaga dogłębnego przeglądu pod kątem gospodarki ekologicznej, zapewnienia wszystkim ludziom bezpieczeństwa żywnościowego, zachowania naturalnego kapitału gruntów i ich różnorodności biologicznej, a także propagowania wydajności zużycia zasobów w tym sektorze. Szczególnie ważne jest lepsze zarządzanie zasobami wodnymi oraz ich ochrona. W dziedzinach tych trzeba wyznaczyć nowe cele.

5.10 Zdaniem EKES-u kluczowe znaczenie dla zrównoważonej gospodarki rolnej ma utrzymanie produkcji żywności wystarczającej pod względem ilościowym, wysokowartościowej pod względem jakości, zróżnicowanej regionalnie, prowadzonej na obszarze całej Europy oraz nieszkodliwej dla środowiska, a zarazem przyczyniającej się do ochrony i pielęgnacji przestrzeni europejskiej, zachowania różnorodności i charakterystycznych cech produktów oraz rozwoju różnorodnych gatunkowo krajobrazów kulturowych i obszarów wiejskich<sup>(7)</sup>. Mimo że na świecie potrzebna jest większa różnorodność biologiczna, nadal obserwuje się spadek liczebności gatunków. Różnorodności biologicznej zagrażają również leśnictwo, górnictwo, przemysł wytwórczy, a także wzrost liczby ludności.

5.11 Trzeba wprowadzić skuteczne środki na rzecz lepszego i bardziej przejrzystego funkcjonowania rynków rolnych. Należy przeciwdziałać wahaniom cen żywności i ich nadmiernemu wzrostowi. Korzystanie z odnawialnych surowców w celach energetycznych nie może niekorzystnie odbijać się na zaopatrzeniu w żywność w skali międzynarodowej. Bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność należy zapewnić dzięki zapasom na szczeblu regionalnym, a także zachęcając do większego wykorzystywania biomasy pochodzącej z odpadów produkcji rolnej i żywnościowej.

5.12 Konieczne jest poszanowanie praw pracowników sektora rolnego zgodnie z istniejącymi konwencjami MOP. Nieodzowny jest aktywny udział społeczeństwa obywatelskiego w realizacji projektów z zakresu rozwoju zrównoważonego na szczeblu lokalnym i krajowym, przy czym trzeba także szczególnie podkreślić rolę kobiet w krajach rozwijających się.

5.13 **Środowisko morskie.** Środowisko to znajduje się pod dużą presją z powodu zanieczyszczenia, przełowienia i nadmiernej eksploatacji innych zasobów morskich. Uczestnicy konferencji powinni upoważnić kompetentne organy ONZ do zapoczątkowania nowego międzynarodowego procesu w celu wzmocnienia i koordynowania istniejących już mechanizmów ochrony środowiska morskiego, a także skuteczniejszej niż w obecnym prawie ochrony zasobów rybnych i morskich.

## 6. Przejść odpowiedzialność

6.1 By UE była wiarygodna, musi uporządkować własne podejście do rozwoju zrównoważonego.

6.2 Państwa członkowskie i UE powinny:

- wspólnie potwierdzić polityczne zaangażowanie na rzecz zapewnienia rozwoju zrównoważonego, a główna odpowiedzialność za tę kwestię powinna spocząć na rządach, którym służyłyby pomocą ministerstwa gospodarki i finansów, jak też ministerstwa środowiska i inne ministerstwa;
- ożywić strategię i programy działania na rzecz rozwoju zrównoważonego;
- w pełni włączyć przedsiębiorstwa i całe społeczeństwo obywatelskie w przygotowanie szczytu i związane z nim dalsze działania, jak również w promowanie rozwoju zrównoważonego i gospodarki ekologicznej.

## Plan działania

EKES jest zdecydowany aktywnie zaangażować się w proces przygotowań do konferencji ONZ w Rio de Janeiro w 2012 r. na temat zrównoważonego rozwoju. Już podczas prac nad niniejszą opinią odbyły się wysłuchania 23 marca i 7 lipca 2011 r.

- Po przyjęciu opinii sprawozdawca będzie podejmował aktywne starania, by stanowisko Komitetu było częścią dialogu międzyinstytucjonalnego zmierzającego do wypracowania wspólnego stanowiska UE.
- Zgodnie z przyjętą opinią EKES rozwinie dialog z europejskim zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Planuje się spotkania z grupą łącznikową, przedstawicielami krajowych RSG oraz z innymi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego, które obecnie przygotowują swoje stanowisko na konferencję RIO+20. Kolejnym ważnym etapem w debacie społeczeństwa obywatelskiego będzie zaplanowana na początek 2012 r. duża konferencja EKES-u.

<sup>(7)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej w 2013 r., Dz. U. C 354 z 28.12.2010, s. 35.

- Poza dialogiem wewnątrz europejskim Komitet zajmuje się konferencją Rio+20 w ramach swoich stosunków z przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego z pozostałych regionów świata, zwłaszcza z Brazylią, która będzie gospodarzem konferencji, oraz Chinami i RPA. Sprawozdawca weźmie aktywny udział w tym dialogu, aby określić wspólne aspekty celów wyznaczanych przez zorganizowane społeczeństwo obywatelskie na całym świecie oraz możliwości zbliżenia różnych stanowisk w czerwcu 2012 r. w Rio. Sprawozdawca będzie także reprezentował EKES w debatach na temat Rio+ na forum Międzynarodowego Stowarzyszenia Rad Społeczno-Gospodarczych oraz Analogicznych Instytucji (AICESIS). W przyszłym roku w Rio, przy okazji konferencji, zaplanowano szereg spotkań z międzynarodowymi partnerami Komitetu.

Bruksela, 22 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”**

COM(2011) 112 wersja ostateczna

(2011/C 376/20)

Sprawozdawca: **Richard ADAMS**

Współsprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**

Dnia 8 marca 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”*

COM(2011) 112 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 22 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 119 do 3 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje plan działania dotyczący przejścia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. zaprezentowany przez Komisję jako wizja przyszłej strategii i wzywa wszystkie instytucje europejskie, aby w pełni uwzględniły go, jako wskazówkę, w swoich działaniach i planowanych strategiach, które mają doprowadzić do realizacji celów na 2050 r. W tym kontekście Komitet nawiązuje do swych prac dotyczących inicjatywy przewodniej: „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” oraz do swych propozycji na konferencji ONZ poświęconą rozwojowi zrównoważonemu w 2012 r. <sup>(1)</sup>

1.2 Komitet wzywa Radę, Komisję i Parlament, aby zapewniły pełną realizację wszystkich istniejących celów na 2020 r. związanych z emisjami dwutlenku węgla oraz aby ponownie rozważyły – w oparciu o postępy w negocjacjach COP 17 i oczekiwany rozwój gospodarczy Wspólnoty – podniesienie do 25 % celu dotyczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. jako etapu na drodze do ich uzgodnionego zmniejszenia o 80–95 % do 2050 r.

1.3 Komitet nalega, aby UE przyjęła orientacyjne cele dotyczące zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 40 % do 2030 r. i o 60 % do 2040 r. oraz do przyjęcia wiążących prawnie strategii, które umożliwią ich realizację. Takie długoterminowe orientacyjne cele są potrzebne jako poziomy odniesienia, które inwestorom i osobom odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji zapewniają przewidywalność i stabilność.

1.4 Komitet zaleca, aby Komisja przedstawiła nowy wyczerpujący pakiet środków, które mają zachęcić do masowych nowych inwestycji niezbędnych do realizacji tych nowych

celów. Pakiet ten powinien uwzględniać wzmocnienie systemu handlu emisjami (ETS) jako instrumentu optymalizacji kosztowej przy decyzjach inwestycyjnych, jak również inne instrumenty, których celem jest:

- promowanie efektywności energetycznej we wszystkich sektorach;
- podnoszenie świadomości konsumentów i zwiększanie ich umiejętności wykorzystywania swojej siły nabywczej, by wybierane były dobra i usługi zgodne z zasadami gospodarki niskoemisyjnej;
- wspieranie inwestycji w potrzebną infrastrukturę;
- wspieranie szkoleń i budowanie potencjału w głównych sektorach.

1.5 Komitet z naciskiem podkreśla potrzebę aktywnej polityki przemysłowej i koordynacji działań w zakresie badań i rozwoju w związku z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną. Wyraża poparcie dla planów działań jako strategicznej wizji sterowania procesem przekształcenia, szczególnie w energetyce, transporcie, budownictwie, w tym zwłaszcza w budownictwie mieszkaniowym, rolnictwie i gospodarce odpadami.

1.6 Niezbędne jest pełne zaangażowanie społeczeństwa poprzez zorganizowany i stały dialog na temat poszczególnych planów strategicznych.

## 2. Plan działania

2.1 W planie działania do 2050 r. proponuje się środki, dzięki którym UE będzie mogła zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych zgodnie z celem zredukowania ich o 80 do 95 % w stosunku do poziomów z 1990 r. Rada potwierdziła w lutym 2011 r., że jest to nadal cel Unii Europejskiej.

<sup>(1)</sup> Opinie EKES-u w sprawie „Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii »Europa 2020«” oraz w sprawie „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania. Wkład europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” (zob. s. 102 niniejszego Dziennika Urzędowego).



2.2 Aby była możliwa jego realizacja, w planie działań proponuje się założenie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na terenie Unii o 80 % do 2050 r., co oznacza, że wyższy pułap 95 % będzie mógł zostać osiągnięty dzięki zakupowi certyfikatów na światowym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Zmniejszenie wewnętrznych emisji na poziomie 40 % lub 60 % w stosunku do poziomów z 1990 r. byłoby najbardziej efektywnym kosztowo rozwiązaniem do 2030 i 2040 r. W tym kontekście zmniejszenie emisji o 25 % do 2020 r. można uznać za krok we właściwym kierunku.

2.3 Jeśli chodzi o sektor energetyki, w planie działań proponuje się, aby technologie niskoemisyjne zapewniały niemal 100 % dostaw energii elektrycznej do 2050 r. Będzie to wymagało dużych inwestycji w energię odnawialną i w tworzenie nowych systemów sieci inteligentnych w całej Europie, opierających się głównie na wzmocnionym systemie ETS.

2.4 W dziedzinie transportu przewiduje się zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 60 % do 2050 r. Niezbędne będą dalsze prace nad biopaliwami, szczególnie tymi przeznaczonymi dla lotnictwa i pojazdów ciężarowych o dużej ładowności. W planie działań zwraca się jednak uwagę, że problemy bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony środowiska wiążą się z rozwojem biopaliw i podkreśla się znaczenie opracowania bardziej zrównoważonych biopaliw drugiej i trzeciej generacji.

2.5 Jeśli chodzi o środowisko zabudowane, w planie działań kładzie się nacisk na znaczenie niezwłocznego egzekwowania standardów niemal zerowych emisji dwutlenku węgla w przypadku nowych budynków oraz na udoskonalanie charakterystyki energetycznej budynków już istniejących.

2.6 W dziedzinie przemysłu przewiduje się dalszy wzrost efektywności energetycznej i przejście na mniej energochłonne sposoby produkcji. Potrzebne będą oddzielne rozwiązania dla każdej gałęzi przemysłu oraz dodatkowe plany działań dla każdego sektora. Należy zagwarantować, że środki zmierzające do zmniejszenia emisji dwutlenku węgla nie prowadzą po prostu do przeniesienia energochłonnych gałęzi przemysłu do innych części świata, gdzie regulacje są mniej restrykcyjne (zjawisko to zwane jest ucieczką emisji gazów cieplarnianych).

2.7 W rolnictwie i leśnictwie potrzebne są wyższa efektywność energetyczna oraz metody, dzięki którym uprawiana ziemia może w większym stopniu wiązać i magazynować węgiel. Wspomina się również o biomasie jako o potencjalnym zrównoważonym źródle energii, pod warunkiem, że odpowiednio uwzględni się w ocenie wszystkie konsekwencje jej stosowania. Ogólnie rzecz ujmując, należy znaleźć rozwiązania, które pozwolą pogodzić wzrost popytu na żywność lub biomasę z celami polityki przeciwdziałania zmianie klimatu.

2.8 Osiągnięcie tych wszystkich celów będzie wymagało dodatkowych inwestycji publicznych i prywatnych w wysokości ok. 270 mld euro rocznie przez najbliższych 40 lat. Stanowi to 1,5 % PKB Unii Europejskiej i 8 % obecnego poziomu inwestycji. Pułap ten jest znacząco niższy od poziomów inwestycji, jakie są obecnie osiągane w niektórych wzrastających gospodarkach, w których podejmuje się poważne wysiłki na rzecz niskoemisyjnej działalności gospodarczej.

2.9 Dodatkowe środki publiczne na te inwestycje mogą pochodzić z zysków z licytacji uprawnień do emisji w kolejnej rundzie ETS. Należy również systematycznie korzystać ze wszystkich programów w zakresie inwestycji publicznych, aby w ten sposób stymulować napływ dodatkowych środków z sektora prywatnego.

2.10 Wśród innych korzyści z przejścia na gospodarkę niskoemisyjną można wymienić również zmniejszenie uzależnienia od importowanych paliw kopalnych, podniesienie bezpieczeństwa energetycznego, tworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawę jakości powietrza i ludzkiego zdrowia.

2.11 Sam komunikat nie zawiera propozycji nowych instrumentów ani środków politycznych. Wskazuje się w nim kilka dziedzin, w których konieczne będą nowe strategie lub inicjatywy polityczne na szczeblu UE i na poziomie krajowym, których celem będzie doprowadzenie do koniecznego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną w ciągu najbliższych 40 lat. W planie działania do 2050 r. widać ważną zmianę podejścia – od nowych wiążących celów do działań. Rozpoczyna się tym samym debata, a państwa członkowskie UE zadecydują o przyjęciu bądź nie nowych celów. Czeką nas zasadnicza decyzja polityczna – odgórne cele czy oddolna polityka innowacji technologicznych.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Przy sporządzaniu planu działań korzystano z pewnych modeli ekonomicznych, dzięki którym można było przedstawić najefektywniejsze kosztowo scenariusze realizacji celów zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. Aby zastosowana metoda mogła cieszyć się pełnym zaufaniem, należy dostarczyć pełniejszych informacji na temat konstrukcji modeli, danych w nich użytych oraz zastosowanych testów wrażliwości. Wydaje się jednak, że metoda jest już na tyle solidna, aby można ufać głównemu wnioskowi, że poziomy inwestycji muszą wzrosnąć w sposób znaczący, jeśli chcemy zrealizować do 2050 r. cel dotyczący gospodarki niskoemisyjnej.

3.2 Komitet zgadza się w szczególności z wnioskiem z planu działań, że dla efektywności pod względem kosztów niezwykle istotne są postępy na wczesnym etapie działań. Dzięki nim można przyspieszyć wdrażanie nowych technologii, obniżyć ich ceny, uniknąć kosztownych i zbytecznych nowych inwestycji w wysokoemisyjne fabryki o krótkim okresie działania oraz stworzyć sprzyjające warunki ekonomiczne dla niezbędnych zmian.

3.3 Plan działania jest użyteczny tylko o tyle, o ile idą za nim czyny. Dla tego planu działania najważniejszym sprawdaniem jest to, w jakim stopniu może się on stać integralnym elementem kształtowania polityki i procesu podejmowania decyzji przez najważniejsze zaangażowane podmioty europejskie - w rządach, w sektorze energetyki i w innych decydujących sektorach przemysłu oraz w wyborach dokonywanych przez poszczególnych konsumentów.

3.4 Zmiany polityczne, gospodarcze i technologiczne w przeszłości będą wymagać pewnej elastyczności w odniesieniu do konkretnych wyborów, jednak nie może to usprawiedliwiać braku decyzji i opóźnień. Plan działań powinien umożliwić porozumienie wśród wszystkich głównych zainteresowanych podmiotów co do natury i tempa koniecznych zmian oraz wymaganego zwiększenia inwestycji. Priorytetowo należy traktować inwestycje, które podniosą bezpieczeństwo dostaw energii w Europie, biorąc pod uwagę niepewność co do wielu z istniejących źródeł energii dla Europy w nadchodzących latach.

3.5 Plan działania powinien również pomóc w podnoszeniu świadomości opinii publicznej i konsumentów co do potrzeby przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i zadań, które w związku z tym będą czekać każdego z nas. Najważniejsze, aby przejście to było sprawiedliwe dla wszystkich i aby wszyscy mogli liczyć na pomoc w dostosowaniu się do koniecznych zmian.

3.6 Kilka innych krajów (w tym Chiny, Stany Zjednoczone, Korea Południowa itd.) wkładają wielkie wysiłki w rozwijanie i wprowadzanie technologii niskoemisyjnych z myślą o zajęciu wiodącej pozycji technologicznej i uzyskaniu przewagi konkurencyjnej w tym nowym sektorze wzrostu przemysłowego. Unia Europejska musi dorównać im w tych staraniach, jeśli nie chce pozostać w tyle w wyścigu o wiodącą pozycję w dziedzinie bardziej ekologicznej gospodarki niskoemisyjnej, w której ma wielu konkurentów.

3.7 Obecne cele 20-20-20 dotyczące upowszechnienia energii odnawialnej i efektywności energetycznej oraz zmniejszenia emisji dwutlenku węgla, które miały być zrealizowane do 2020 r., już wyznaczyły konkretny pułap, jaki UE ma osiągnąć w tymże roku, i bardzo ważne jest, aby wszystkie te cele zostały urzeczywistnione. Komitet ponownie wzywa Radę, Parlament i Komisję do przeanalizowania w trybie pilnym – w oparciu o postępy w negocjacjach COP 17 i oczekiwany rozwój gospodarczy Wspólnoty – możliwości podwyższenia celu na 2020 r. tzn. możliwości zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych przynajmniej o 25 %, co byłoby etapem na drodze do realizacji celu zmniejszenia tych emisji o 80 % do 2050 r.

3.8 Oczywiście najlepiej by było, gdyby takim działaniom towarzyszyło przybliżenie do ogólnego porozumienia w sprawie nowych celów w ramach międzynarodowych negocjacji związanych ze zmianą klimatu. Jednak nawet gdy takiej ogólnej zgody jeszcze nie ma, nie można z tego powodu odsuwać w czasie dalszych działań, które Unia Europejska musi podjąć już obecnie, by zrealizować swój długoterminowy cel na 2020 r., poprawić swe bezpieczeństwo dostaw energii i utrzymać swą pozycję konkurencyjną w ekologicznym wyścigu technologicznym.

3.9 Komitet wzywa również Unię Europejską do niezwłocznego przyjęcia orientacyjnych celów zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 40 % do 2030 r. i o 60 % do 2040 r. Zapewniłoby to przewidywalne kierunki działań dla podmiotów podejmujących decyzje inwestycyjne w sektorze energetycznym i w innych kluczowych sektorach.

3.10 Koszt niezbędnych nowych inwestycji szacowany jest na 270 mld euro rocznie. Jest to wprawdzie bardzo poważna kwota, jednak odpowiada ona zaledwie 1,5 % PKB Unii Europejskiej, więc jest możliwa do osiągnięcia – pod warunkiem, że utworzone zostaną i utrzymane właściwe ramowe warunki podatkowe i inne. Komitet podkreśla znaczenie stabilności

i przewidywalności tych warunków ramowych, które zapewnią niezbędnym inwestycjom odpowiednie bezpieczeństwo.

3.11 Realizacja celów przedstawionych w planie działania będzie wymagała zarówno środków rynkowych (tj. konkurencyjnego, zintegrowanego rynku energetycznego Unii Europejskiej, niezbędnej infrastruktury sieciowej i odpowiednich cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla), jak i impulsu technologicznego (tj. wsparcia dla badań i rozwoju, demonstracji i wczesnego wdrażania nowych technologii, o czym jest mowa w planie EPSTE<sup>(2)</sup>). Szczególnie ważne jest wspieranie jak najszybszego zastosowania na dużą skalę nowych, przełomowych technologii niskoemisyjnych, gdyż przyspieszy to proces uczenia się i przyjmowania nowych rozwiązań. Należy respektować wcześniejsze zobowiązania budżetowe w tej dziedzinie.

3.12 Szczególne znaczenie ma „finansowanie pomostowe”, dzięki któremu projekty dotyczące nowych technologii o znaczącej europejskiej wartości dodanej i dodatnich długoterminowych stopach zwrotu nie będą musiały być porzucane na wczesnych etapach realizacji. UE powinna:

- zapewnić wsparcie finansowe technologiom wymienionym w planie EPSTE poprzez odpowiednio dobraną kombinację dotacji i pożyczek;
- dostosować przepisy dotyczące zamówień publicznych do celów planu EPSTE;
- zagwarantować, że Fundusz Spójności i fundusze strukturalne będą również działać w sposób zharmonizowany na rzecz realizacji celów obniżenia emisji dwutlenku węgla w projektach infrastrukturalnych i innych.

3.13 W planie działań położono duży nacisk na europejski system handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla (ETS), w którym pokłada się nadzieje dotyczące realizacji niezbędnych zmian i inwestycji. System ten miał doprowadzić do zmiany trendów na świecie i stać się międzynarodowym systemem limitowania i handlu, który łączyłby stałe obniżanie emisji dwutlenku węgla na świecie z realizacją celu nieprzekroczenia wzrostu temperatury na świecie o więcej niż 2 °C. Celem było ustalenie światowej ceny na prawa do emisji dwutlenku węgla na rynku światowym, który, gdy już raz zostanie ustanowiony, może sam w sobie stać się ważnym instrumentem, dzięki któremu możliwe będzie niezbędne przesunięcie inwestycji w kierunku niskoemisyjnych technologii przyszłości. Jednak obecny system nie jest w stanie sam dostarczyć odpowiednich bodźców do szerokiego rozpowszechnienia nowych, bardziej ekologicznych inwestycji, nawet na terenie Europy.

3.14 Z tego względu Komitet proponuje, aby Komisja rozważyła obecnie przedstawienie nowego, obszernego pakietu środków, mających na celu doprowadzenie do tak potrzebnej, szybkiej zmiany priorytetów inwestycyjnych. Pakiet ten powinien z pewnością obejmować zreformowanie i wzmocnienie systemu ETS (który teraz powinien być pojmowany raczej jako środek na rynku europejskim, a nie jako światowy prekursor) i skupiać się w szczególności na znalezieniu odpowiednich środków finansowych na badania i rozwój oraz na wdrożenie nowych technologii i wsparcie infrastruktury. Powinien jednak również zawierać zestaw innych środków podatkowych, regulacyjnych i nastawionych na potrzeby konsumentów.

<sup>(2)</sup> Strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych. Zob. [http://ec.europa.eu/energy/technology/set\\_plan/set\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/technology/set_plan/set_plan_en.htm).

### 3.15 Kompleksowy pakiet środków

#### a) Wzmocnienie systemu ETS

Komitet zaleca przeprowadzenie szeroko zakrojonego przeglądu systemu ETS. Na szczególną uwagę zasługują następujące cztery obszary:

- Należy znaleźć sposoby zwiększenia zdolności tego systemu do wspierania innowacji i stosowania nowych technologii niskoemisyjnych, o czym jest mowa w planie EPSTE. Zyski z licytacji uprawnień do emisji dwutlenku węgla powinny być wykorzystywane na cele badań i rozwoju. Należy również poświęcić uwagę demonstracjom i wczesnemu wdrażaniu technologii.
- Należy zająć się potencjalnym problemem ucieczki emisji gazów cieplarnianych, czyli przenoszeniu przemysłu (w szczególności gałęzi przemysłu odpowiedzialnych za największą emisję) poza teren Unii Europejskiej. Ze względu na to, że nie udało się utworzyć światowego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, obecnie uzasadnione może być wyrównawcze dostosowanie cen na granicy. Dopóki nie powstanie światowy rynek emisji CO<sub>2</sub>, Komisja powinna podejmować dalsze kroki w celu zapewnienia konkurencyjności przedsiębiorstw, które faktycznie są zagrożone z powodu ucieczki emisji.
- Należy ponownie przeanalizować sektory objęte pakietem działań. (We wcześniejszych opiniach Komitet wyrażał zadowolenie z rozszerzenia systemu ETS na sektor lotniczy i wzywał do włączenia weń ponadto sektora morskiego).
- Należy zaostrzyć i rozszerzyć międzynarodowe mechanizmy wyrównawcze, których zadaniem jest stymulowanie efektywnego kosztowo zmniejszania emisji w krajach rozwijających się (tak aby nie były one wykorzystywane jako usprawiedliwienie zmniejszania wysiłków na rzecz realizacji europejskich celów redukcji emisji).

#### b) Środki regulacyjne. Efektywność energetyczna

Niektóre sektory, np. efektywność energetyczna, nie są bardzo podatne na bodźce cenowe. Konieczne są ostrzejsze europejskie środki nakładania i egzekwowania wyższych standardów w zakresie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i pozostałych gmachów, samochodów i innych pojazdów oraz dla rozmaitych produktów konsumpcyjnych. Wzywamy do uważnego monitorowania dyrektywy o efektywności energetycznej (COM(2011) 109 wersja ostateczna) po przeprowadzeniu dogłębnej analizy skutków.

#### c) Zwiększanie roli konsumentów

Należy motywować konsumentów, aby brali aktywny udział w tworzeniu społeczeństwa niskoemisyjnego poprzez nabywanie produktów i korzystanie z usług przyjaznych dla środowiska. Można tu rozważyć zwłaszcza następujące środki:

- zwiększanie wiarygodności inicjatyw w zakresie etykietowania ekologicznego i harmonizacji stosowanych w nich standardów;
- zachęcanie do dbałości o dostępność wydajnych produktów zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- poszerzanie europejskiego wewnętrznego rynku energetycznego.

Konsumentom muszą być przekonani o swej roli w kształtowaniu przyszłego niskoemisyjnego świata. Należy wspierać partnerstwa z sektorem publicznym.

#### d) Infrastruktura

Projekty infrastrukturalne związane z nowymi niskoemisyjnymi technologiami, które, jak nowe inteligentne sieci dostaw energii, będą wymagać interoperacyjności, wiążą się z wielkimi inwestycjami na skalę europejską – tylko w ten sposób można bowiem zapewnić spójność specyfikacji technicznych i optymalny rozdział energii. Proponujemy, aby Komisja przeprowadziła badania dotyczące sposobów rozbudowy infrastruktury europejskiej z myślą o przejściu na gospodarkę niskoemisyjną oraz związanych z tym inwestycji i struktur instytucjonalnych.

#### e) Budowanie potencjału i konsekwencje dla zatrudnienia

Społeczne konsekwencje rozrastania się i kurczenia sektorów na skutek przejścia na gospodarkę niskoemisyjną powinny z całą pewnością zostać poddane uprzedniej analizie i ocenie. Z myślą o wytworzeniu niezbędnych umiejętności i zdolności oraz o możliwościach przekwalifikowania lub innej pomocy dla osób odchodzących z firm działających w ramach starszej gospodarki wysokoemisyjnej należy zastosować kompleksowy zastaw narzędzi i środków sektorowych. Pozwoli to na restrukturyzację sprawiedliwą społecznie.

#### f) Środki fiskalne

Przy przejściu na gospodarkę niskoemisyjną decydujące znaczenie mają neutralne reformy fiskalne zmierzające do podniesienia podatków od paliw kopalnych (i innych zasobów naturalnych) oraz sprzyjające zatrudnieniu i lepszemu zabezpieczeniu społecznemu. Prawdopodobnie jeszcze nie ma korzystnego klimatu politycznego do ponownej analizy wcześniejszej propozycji wprowadzenia europejskiego podatku od emisji dwutlenku węgla, lecz należy jak najbardziej zachęcać państwa członkowskie do wprowadzenia takiej reformy na szczeblu krajowym. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem niedawny wniosek w sprawie podatku od transakcji finansowych i nawołuje, aby dochody z niego zostały przeznaczone na wspieranie inwestycji w gospodarkę niskoemisyjną.

## 4. Uwagi dotyczące poszczególnych sektorów

**4.1 Sektor energii.** W ostatnich latach ceny energii odnawialnych systematycznie się obniżały. Należy teraz zwiększyć poziom inwestycji i obniżyć ich koszt do poziomów konkurencyjnych i dostępnych cen. Jednocześnie należy zagwarantować wystarczające obciążenie podstawowe i zaprojektować systemy magazynowania i dystrybucji, co pozwoli rozwiązać problemy przerw w dostawie energii wiatrowej i słonecznej.

**4.2 Szersza integracja odnawialnych źródeł energii** wymaga również rozwinięcia koncepcji inteligentnych sieci na skalę europejską. Obecne możliwości europejskiej sieci energetycznej co do absorpcji dostarczanej nieregularnie energią odnawialną są ograniczone i w systemie konieczne jest zachowanie odpowiedniego obciążenia podstawowego ze źródeł nieodnawialnych (w tym energii jądrowej). Konieczna będzie szeroko zakrojona rozbudowa systemów inteligentnych sieci (w tym system zarządzania popytem przemysłowym i gospodarstw domowych) oraz duży potencjał magazynowania łatwo dostępnej energii (baterie, elektrownie szczytowo-pompowe itd.). Jeśli częścią rozwiązania ma się stać energia jądrowa lub paliwa kopalne uzupełnione o technologię CCS, należy ten problem otwarcie przedyskutować i rozwiązać, prawdopodobnie indywidualnie

w poszczególnych krajach lub w poszczególnych przypadkach. Oczekujemy, że w nadchodzącym planie działań w dziedzinie energii do 2050 r. te wybory zostaną omówione bardzo szczegółowo i przewidujemy ściślejszą koordynację w dziedzinie wytwarzania i przesyłania energii w Europie.

4.3 Inwestowanie w technologie niskoemisyjne może oznaczać przyspieszenie tempa inwestycji ponad poziom przynoszący zysk w kategoriach rynkowych. Będą na to potrzebne środki publiczne, szczególnie na cele demonstracji i wczesnego wdrażania. Dla powodzenia gospodarki niskoemisyjnej niezbędne jest dalsze rozwinięcie planu EPSTE.

4.4 **Sektor transportu.** Komitet wyraża poparcie dla przedstawionego w komunikacie stanowiska w sprawie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną w tym sektorze. Należy zoptymalizować wyniki wszystkich używanych obecnie technologii pod względem emisji dwutlenku węgla. Konieczne jest promowanie nowych technologii takich jak zastosowanie napędu elektrycznego w transporcie drogowym. Promować trzeba także biopaliwa 3. generacji, tak aby ograniczyć emisje z istniejącego taboru transportowego i wyeliminować stosowanie paliw kopalnych w ciężarowym transporcie towarowym. Należy wspierać przesunięcie punktu ciężkości w kierunku publicznych środków transportu i środków transportu bezsilnikowego. Przeprowadzanie tych zmian będzie wymagało od Unii Europejskiej i państw członkowskich odpowiednich wydatków publicznych, polityki podatkowej i środków regulacyjnych. Unia Europejska musi zapewnić koordynację i dostarczyć odpowiednie bodźce oraz w niektórych konkretnych obszarach ustalić cele i harmonogramy działań.

4.5 W przypadku samochodów i innych pojazdów drogowych w ograniczeniu emisji bardzo skuteczne okazało się wprowadzenie norm dotyczących zanieczyszczeń. Wiążące prawnie normy zanieczyszczeń zapewniają możliwie największą pewność działania przemysłowi samochodowemu i jego dostawcom. W swych wcześniejszych opiniach Komitet zawarł uwagi na temat stopniowo rosnących norm wydajności paliw do pojazdów drogowych i wzywał do szybszych postępów w tym zakresie<sup>(3)</sup>. Ponownie przywołujemy te zalecenia.

4.6 Stwierdzamy, że istnieją fizyczne granice wydajności silników spalinowych wewnętrznego spalania i proponujemy, aby Komisja zajęła się teraz długoterminową perspektywą planu działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej. Absolutna konieczność zmniejszenia zanieczyszczeń pochodzących z transportu drogowego powinna stanowić bodziec do projektowania i wprowadzania do ruchu pojazdów bezemisyjnych, wykorzystujących wodór wyprodukowany zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju lub elektryczność produkowaną w sposób bardziej ekologiczny.

4.7 Komitet w dalszym ciągu żywi zastrzeżenia co do tego, w jakim stopniu możemy i powinniśmy pokładać zaufanie w biopaliwach i uważa, że w komunikacie słusznie przewiduje się ograniczenie wykorzystania biopaliw do nisz sektora transportu, w których trudno jest wprowadzić napęd elektryczny, a dzięki ich zastosowaniu można ograniczyć emisje z istniejącego taboru towarowego. Obejmuje to także wysiłki na rzecz opracowania biopaliw drugiej i trzeciej generacji, bardziej wydajnych pod względem emisji dwutlenku węgla.

4.8 **Środowisko zabudowane.** Postępy w zakresie popularyzacji niskoemisyjnych budynków mieszkalnych i innych gmachów są zbyt wolne. Stare domy są w zbyt wolnym tempie zastępowane nowymi,

tak więc najważniejszym wyzwaniem w tym sektorze jest opracowanie i wdrażanie szeroko zakrojonych programów na rzecz podniesienia wydajności energetycznej istniejących budynków mieszkalnych. Komitet zaleca, aby Komisja jak najszybciej podjęła kroki na rzecz:

- wprowadzenia możliwie jak najszybciej obowiązujących norm dotyczących efektywności energetycznej dla wszystkich nowych budynków, zarówno do użytku publicznego, jak i prywatnego oraz dla budownictwa mieszkaniowego i wszelkich innych budynków; normy te byłyby zróżnicowane w zależności od warunków klimatycznych;
- nakazania realizacji celów ilościowych oraz programów na rzecz podniesienia wydajności energetycznej wszystkich rodzajów istniejących budynków, na ile to możliwe.

4.9 **Przemysł.** W tej dziedzinie w planie działań trzeba jasno określić praktyczne konsekwencje proponowanej ścieżki zmian przemysłu europejskiego w świetle potencjalnych skutków dla konkurencji i zatrudnienia. Obecne cele powinny zostać poddane pełnej ocenie oddzielnie w każdej gałęzi przemysłu. W niektórych procesach przemysłowych (produkcja stali, cementu itd.) emisje dwutlenku węgla stanowią integralny element procesów chemicznych, więc mogą tam istnieć nieprzekraczalne granice możliwości ich zmniejszenia, chyba że możliwe okaże się zastąpienie wytwarzanych produktów na dużą skalę innymi substancjami lub będzie można zastosować nowe metody wychwytywania węgla. Z tego powodu każda gałąź przemysłu wymagać będzie osobnej analizy i własnego planu działań na rzecz dalszego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

4.10 Komitet oczekuje od Komisji wyjaśnienia, czy planowana analiza i zmniejszenie śladu węglowego w produktach wytwarzanych na miejscu (lub zleczanych do produkcji na zewnątrz) uważane są za część planu działań. Światowe emisje dwutlenku węgla z produkcji towarów na eksport wzrosły z 4,3 Gt (gigaton) w 1990 r. (20 % emisji na świecie) do 7,8 Gt w 2008 r. (26 %). Najwyraźniej efekt zmniejszenia emisji w państwach członkowskich może zostać odwrócony poprzez import towarów, które poprzednio wytwarzano w Unii Europejskiej. Wszelkie skuteczne sposoby zapanowania nad tą sytuacją wymagałyby zastosowania kombinacji podatków i kontroli granicznych, jak również zmiany wzorców konsumpcji wewnętrznej. Oba te obszary są bardzo delikatne.

4.11 **Rolnictwo i leśnictwo.** Komitet zgadza się, że w nadchodzącym przeglądzie wspólnej polityki rolnej należy zwrócić uwagę na promowanie efektywnych energetycznie i niskoemisyjnych sposobów prowadzenia działalności rolniczej, wychodząc od zmniejszenia emisji o 20 %, które już udało się osiągnąć (1990–2006) oraz że konieczne jest działanie na rzecz wspierania i stymulowania gospodarki rolnej i leśnej nastawionej na maksymalizowanie wychwytywania i magazynowania dwutlenku węgla. Należy zapewnić wsparcie rolnikom, którzy uczestniczą w krótkich, lokalnych łańcuchach dostaw. W sektorze tym występuje duży potencjał zmniejszenia emisji dwutlenku węgla z paliw kopalnych i materiałów nieodnawialnych. W sektorze rolnictwa wyraźne są jednak konflikty między stawianymi celami, mianowicie między koniecznością zwiększenia produkcji a potrzebą wiązania większej ilości CO<sub>2</sub> w glebie i w biomasie. Jak rozwiązać tę sprzeczność, na razie nie wiadomo. Zdaniem Komitetu rosnący światowy popyt na produkty żywnościowe, których wytworzenie wiąże się z dużymi emisjami CO<sub>2</sub>, oraz szersze wykorzystywanie biomasy są diametralnie sprzeczne z wyobrażeniami dotyczącymi ograniczenia stosowania nawozów, zwiększenia składowania CO<sub>2</sub>, unikania zaorywania łąk itd. Zaproponowane środki nie stanowią rozwiązania dla tego problemu.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 53–56.

4.12 **Odpady.** W europejskiej strategii gospodarki odpadami priorytetem pozostaje nadal zmniejszanie ich ilości, zachęcanie do ponownego wykorzystania lub recyklingu oraz minimalizowanie zanieczyszczenia i degradacji gleby. Proponujemy, aby Komisja oprócz oceny różnych sposobów unieszkodliwiania odpadów skupiła się również na wkładzie działań w tym zakresie w realizację idei bardziej zrównoważonej i niskoemisyjnej gospodarki. W szczególności należałoby zbadać kwestię wykorzystania odpadów jako odnawialnego źródła energii i odzyskiwania energii z gazu składowiskowego (metanu).

Bruksela, 22 września 2011 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji**

COM(2011) 336 wersja ostateczna – 2011/0147 (COD)

(2011/C 376/21)

Rada, w dniu 14 lipca 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 19 lipca 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 175 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji*

COM(2011) 336 wersja ostateczna – 2011/0147 (COD).

Zważywszy na to, że wniosek Komisji ogranicza się do przedłużenia tymczasowego odstępstwa wprowadzonego rozporządzeniem (WE) 546/2009, na temat którego Komitet wypowiedział się już w swojej opinii CESE 627/2009, przyjętej 24 marca 2009 r. <sup>(1)</sup>, na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z dnia 21 września) Komitet stosunkiem głosów 160 do 2 – 12 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 ustanawiające Europejski fundusz dostosowania do globalizacji, COM(2008) 867 wersja ostateczna – 2008/0267 (COD), Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 103.

2011/C 376/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier” COM(2010) 636 wersja ostateczna .....	81
2011/C 376/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie małżeńskich ustrojów majątkowych COM(2011) 126 wersja ostateczna – 2011/0059 (CNS) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich COM(2011) 127 wersja ostateczna – 2011/0060 (CNS) .....	87
2011/C 376/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015 – Technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej” COM(2010) 743 wersja ostateczna oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku interoperacyjności europejskich usług użyteczności publicznej” COM(2010) 744 wersja ostateczna .....	92
2011/C 376/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii »Europa 2020« ” COM(2011) 21 wersja ostateczna .....	97
2011/C 376/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania” COM(2011) 363 wersja ostateczna – Wkład europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego .....	102
2011/C 376/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.” COM(2011) 112 wersja ostateczna .....	110
2011/C 376/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji COM(2011) 336 wersja ostateczna – 2011/0147 (COD) .....	116



## CENY PRENUMERATY w 2011 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	1 100 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	770 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie na płycie DVD (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	400 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	300 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczej płycie DVD.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

### Sprzedaż i prenumerata

Prenumeratę różnych odpłatnych publikacji wydawanych okresowo, na przykład prenumeratę *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, można zamówić u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa i aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>

