

Dziennik Urzędowy C 317

Unii Europejskiej



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 52

23 grudnia 2009

<u>Zawiadomienie nr</u>	Spis treści	Strona
I	<i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i>	
	OPINIE	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	455. sesja plenarna w dniach 15 i 16 lipca 2009 r.	
2009/C 317/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie integracji polityki transportowej i gospodarki przestrzennej na rzecz bardziej zrównoważonego transportu miejskiego	1
2009/C 317/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Konkurencyjność europejskiego przemysłu szklarskiego i ceramicznego, szczególnie w kontekście pakietu klimatyczno-energetycznego UE” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji czeskiej)	7
2009/C 317/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki między UE a Bośnią i Hercegowiną: rola społeczeństwa obywatelskiego” (opinia rozpoznawcza)	15
2009/C 317/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Emisje z transportu drogowego: konkretne środki służące przezwyciężeniu zastoju” (opinia z inicjatywy własnej)	22
2009/C 317/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rynku podzespołów i części oraz rynków niższego szczebla w sektorze motoryzacyjnym (opinia z inicjatywy własnej)	29
2009/C 317/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich	37
2009/C 317/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ochrony dzieci zagrożonych przez podróżujących przestępców seksualnych	43

PL

Cena: 7 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2009/C 317/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości obszarów pozamiejskich w społeczeństwie opartym na wiedzy (opinia z inicjatywy własnej)	49
---------------	---	----

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

455. sesja plenarna w dniach 15 i 16 lipca 2009 r.

2009/C 317/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD)	54
2009/C 317/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w zakresie zapobiegania wprowadzaniu do legalnego systemu dystrybucji produktów leczniczych sfałszowanych pod względem tożsamości, historii lub źródła pochodzenia COM(2008) 668 wersja ostateczna – 2008/0261 (COD) ...	62
2009/C 317/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek w odniesieniu do mikropodmiotów COM(2009) 83 wersja ostateczna/2 – 2009/0035 (COD)	67
2009/C 317/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Część piąta” COM(2009) 142 wersja ostateczna – 2009/0048 (COD)	72
2009/C 317/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie śródkresowej oceny wykonania wspólnotowego planu działania na rzecz różnorodności biologicznej COM(2008) 864 wersja ostateczna	75
2009/C 317/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych” COM(2008) 435 wersja ostateczna/2	80
2009/C 317/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie korzyści telemedycyny dla pacjentów, systemów opieki zdrowotnej i społeczeństwa COM(2008) 689 wersja ostateczna	84
2009/C 317/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw pasażerów podróżujących drogą morską i wodną śródlądową oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów COM(2008) 816 wersja ostateczna – 2008/0246 COD	89

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

455. SESJA PLENARNA W DNIACH 15 I 16 LIPCA 2009 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie integracji polityki transportowej i gospodarki przestrzennej na rzecz bardziej zrównoważonego transportu miejskiego

(opinia rozpoznawcza)

(2009/C 317/01)

Sprawozdawca: **Frederic Adrian OSBORN**

Dnia 3 listopada 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

integracji polityki transportowej i gospodarki przestrzennej na rzecz bardziej zrównoważonego transportu miejskiego.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Frederic Adrian OSBORN.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 114 do 1 przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1. Ludzie potrzebują środków transportu, aby dojechać do pracy, do sklepów, do szkoły i do wszystkich innych miejsc związanych ze współczesnym życiem. Rozwój i utrzymanie wszelkiego rodzaju systemów transportowych jest ważnym zadaniem dla polityki publicznej. Transport ma jednak i swoje złe strony. Powoduje zanieczyszczenie powietrza, zatory na drogach i wypadki. Połączenia transportowe (lub ich brak) mogą wspierać społeczność, ale również mogą je dzielić i izolować. Ponadto transport w dużym stopniu odpowiada za emisję CO₂ i rosnące zagrożenie zmianami klimatu.

1.2. Istnieje zatem coraz większa potrzeba, aby władze publiczne w wszystkich szczeblach stworzyły bardziej zrównoważone modele transportu, które będą zaspokajać potrzeby ludzi w dziedzinie

przejazdów, a jednocześnie zmniejszą do minimum ich negatywne skutki. Najpoważniejsze problemy istnieją na terenach miejskich i to właśnie na tych terenach szczególnie potrzebne są zrównoważone strategie transportowe.

1.3. Wzorzec przewozów na terenach miejskich jest ściśle związany z wzorcem gospodarki przestrzennej. Bardziej zrównoważony transport wymaga zatem przyjęcia zintegrowanych strategii i polityk w dziedzinie gospodarki przestrzennej i transportu.

1.4. Podstawowa odpowiedzialność za opracowanie i wdrożenie zintegrowanych strategii spoczywa na władzach szczebla lokalnego i krajowego. Pewien postęp w tej dziedzinie już został osiągnięty w wielu małych i dużych miastach oraz państwach w Europie. Jednak jak dotąd postęp ten jest niejednorodny. Na szczeblu europejskim istnieje możliwość i potrzeba podjęcia inicjatywy promującej i przyspieszającej przyjęcie i wdrażanie bardziej zrównoważonych zintegrowanych strategii w dziedzinie gospodarki przestrzennej i transportu w małych i dużych miastach w całej Europie.

1.5. Kluczowymi elementami tej inicjatywy powinny być:

- uruchomienie nowej inicjatywy badawczej mającej na celu lepsze rozpoznanie głównych elementów najlepszej praktyki w tej dziedzinie;
- opracowanie wiarygodnego zestawu wskaźników postępu w kierunku zrównoważonego transportu;
- przegląd krajowych i lokalnych doświadczeń oraz systemów wsparcia legislacyjnego i finansowego pod kątem ich oddziaływania w zakresie transportu i emisji CO₂;
- opracowanie nowych europejskich ram zrównoważonego transportu miejskiego i gospodarki przestrzennej;
- dokonanie bilansu innych europejskich polityk i programów, tak by w swym ogólnym oddziaływaniu polityka europejska w większym stopniu wspierała zrównoważony transport;
- rozwój inteligentnych systemów transportowych (ITS).

2. Uwagi ogólne

2.1. Nowoczesne społeczeństwa w dużym stopniu zależą od środków transportu. Korzystamy ze środków transportu, aby dostać się do pracy, na zakupy, na zajęcia w czasie wolnym i niemal wszędzie tam, gdzie chcemy dotrzeć. Przedsiębiorstwa także potrzebują środków transportu do wytwarzania i dostarczania swoich towarów i usług na całym świecie.

2.2. W ciągu ostatnich dwustu lat rozwój techniczny w dziedzinie transportu ogromnie zwiększył odległości, które można wygodnie przemierzać za przystępną cenę, i powiększył asortyment towarów i usług oraz stylów życia dostępnych ludziom. Zmienił także sposób, w jaki rozwijają się miasta. Nie muszą już one ścieśniać się wokół małych centrów, w których wszędzie dociera się głównie pieszo. Mogą rozprzestrzeniać się na dużych obszarach, o mniejszym zagęszczeniu połączonych sieciami dróg i systemami transportu.

2.3. Zmiany te przyniosły wiele korzyści, ale spowodowały również znaczne problemy. Stały wzrost zapotrzebowania na środki transportu prowadzi do zatorów na drogach i opóźnień. Lokalne społeczności tracą spójność, gdy lokalna infrastruktura jest zastępowana przez dalej położoną, a ludzie tracą kontakt z sąsiadami. Większość silnikowych form transportu powoduje hałas i zanieczyszczenia. Większość jest także przyczyną emisji CO₂, a stały wzrost zapotrzebowania na transport jest jednym z najpoważniejszych powodów zmian klimatu.

2.4. Przez wiele lat rządy uważały rozwój możliwości podróżowania za dobro publiczne. Polityka publiczna i inwestycje w dziedzinie transportu były nastawione na rozszerzanie sieci transportowych i zapewnienie wszystkim lepszego do nich dostępu.

2.5. Wiele innych polityk i programów publicznych także miało wpływ na napędzanie popytu na większą liczbę dłuższych przejazdów i podróży. Wiele nowych osiedli jest budowanych w większym rozproszeniu, które jest niekorzystne dla publicznych środków transportu, i opiera się na założeniu, że mieszkańcy będą korzystać z prywatnych środków transportu, aby dostać się tam, gdzie potrzebują. Reorganizacja szkół, szpitali i innych usług publicznych prowadzi do tworzenia obiektów większych, ale położonych dalej. Przedsiębiorstwa budowane wznoszące centra handlowe także wybierają nowe, rozległe tereny położone poza miastami.

2.6. Sposób postrzegania stopniowo się zmienia. Ludzie zaczynają dostrzegać minusy transportu, jak również jego dobre strony. Polityka publiczna również się dostosowuje. Polityka i programy w zakresie środków transportu nadal muszą należyście zaspokajać podstawowe potrzeby w dziedzinie transportu. Jednocześnie jednak coraz częściej dostrzega się, że polityka w dziedzinie transportu, gospodarki przestrzennej i w innych dziedzinach powinna obejmować środki służące ograniczaniu lub powstrzymywaniu ogólnego zapotrzebowania na transport oraz zachęcaniu ludzi do korzystania z bardziej zrównoważonych rodzajów transportu, takich jak publiczne środki transportu, ruch pieszy i rowerowy, zamiast prywatnych samochodów.

2.7. Rosnące zagrożenie zmianami klimatu i brak bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej sprawiają, że rozwiązanie tych problemów staje się coraz pilniejsze i konieczne jest podjęcie bardziej zdecydowanych działań w celu zmniejszenia zapotrzebowania na transport oraz ograniczenia go do bardziej zrównoważonych rodzajów transportu. Może to wiązać się ze znaczącymi zmianami we wzorcach gospodarki przestrzennej i mobilności w miastach.

2.8. Można zidentyfikować cztery nowe kluczowe cele polityki w dziedzinie zrównoważonego transportu i zrównoważonej gospodarki przestrzennej:

- zachęcanie ludzi, aby wybierali miejsce zamieszkania bliżej miejsca pracy, kształcenia i rekreacji, oraz zapewnianie lokalizacji miejsc pracy i placówek edukacyjnych bliżej osiedli w celu ograniczenia zatorów na drogach, zanieczyszczenia powietrza i emisji gazów cieplarnianych oraz przywrócenia żywotności społecznościom lokalnym;
- zachęcanie ludzi, którzy mają taką możliwość, by korzystali z publicznych środków transportu albo poruszali się pieszo bądź jeździli rowerem, oraz zniechęcanie do korzystania z samochodów;
- zachęcanie przedsiębiorstw do większego wykorzystania lokalnych źródeł zaopatrzenia i siły roboczej, aby ograniczyć ich zapotrzebowanie na przewozy;
- ponowne rozbudzenie większego zainteresowania bliżej położonymi miejscami wakacyjnego wypoczynku w celu zmniejszenia lub ograniczenia wciąż rosnącego popytu na przewozy lotnicze oraz szkół, które powodują one w środowisku naturalnym.

2.9. Za wciąż rosnącym popytem na transport stoi ogromny impuls społeczny i gospodarczy i jego powstrzymanie albo odwrócenie nie jest zadaniem łatwym. Doświadczenie pokazuje, że z zadaniem tym można będzie sobie poradzić tylko wówczas, gdy prowadzić się będzie odpowiednio zintegrowaną politykę, łącząc strategię dotyczące transportu, gospodarki przestrzennej oraz innych dziedzin tak, aby się wzajemnie wzmacniały, i rozwijając je w sposób otwarty, przejrzysty i demokratyczny, aby zapewnić im wystarczające poparcie polityczne i społeczne na wszystkich szczeblach władzy. Opracowując nowe strategię i politykę, należy zwrócić szczególną uwagę na potrzeby osób starszych, osób niepełnosprawnych i gospodarstw domowych o niskich dochodach.

3. Elementy skoordynowanej polityki w zakresie transportu i gospodarki przestrzennej oraz polityki transportu zrównoważonego

3.1. Polityka w zakresie gospodarki przestrzennej oraz powiązane z nią strategię, mogące sprzyjać bardziej zrównoważonemu transportowi miejskiemu, obejmują:

- promowanie bardziej zwartej zabudowy;
- promowanie bardziej zwartych form rozwoju obszarów miejskich, w których odległość od wszystkich ważnych usług jest niewielka;
- promowanie rozbudowy lub rozwoju mniejszych i średnich miast zamiast dalszego rozwoju już nadmiernie rozległych wielkich miast;
- ograniczenie dalszego wdzierania się miast na otaczające je tereny zielone oraz tworzenie terenów zielonych w miastach i wokół miast itp.;
- zachęcanie do tworzenia mniejszej, bardziej lokalnej infrastruktury (sklepów, szkół, kościołów, szpitali, urzędów itp.) obejmującej mniejsze rejony oraz odchodzenie od tworzenia większych, dalej położonych obiektów, obejmujących większe rejony;
- zachęcanie do wprowadzania zabudowy mieszanej, o różnorodnych funkcjach, zamiast oddzielania różnych funkcji w strefach, do których można dotrzeć tylko samochodem lub publicznymi środkami komunikacji;
- zachęcanie ludzi, aby osiedlali się bliżej swoich miejsc pracy lub innych miejsc, w których regularnie bywają;
- zachęcanie do telepracy dzięki pełnemu wykorzystaniu internetu;
- kierowanie lokalizacji głównej infrastruktury (publicznej czy prywatnej) do miejsc, do których można łatwo dotrzeć publicznymi środkami transportu, i ograniczenie tworzenia miejsc parkingowych dla samochodów w takich miejscach lub wyznaczanie znaczących opłat za nie;
- zachęcanie firm do lokalizowania swojej działalności w miejscach łatwo dostępnych dla lokalnych pracowników, dostawców i konsumentów oraz w miejscach, do których docierają publiczne środki transportu;
- zachęcanie firm do korzystania z lokalnych dostaw i siły roboczej oraz do obsługi lokalnych rynków, do unikania sprzedaży na odległość i do łagodzenia skutków globalizacji;
- wprowadzenie technicznie uzasadnionej internalizacji kosztów zewnętrznych.

3.2. Polityka w dziedzinie transportu, która może sprzyjać bardziej zrównoważonemu transportowi miejskiemu, obejmuje:

- promowanie dobrych, czystych, dostępnych i efektywnych energetycznie publicznych środków transportu;
- przekierowanie inwestycji z infrastruktury drogowej na publiczne środki transportu;
- promowanie tras lub pasów przeznaczonych wyłącznie dla publicznych środków transportu;
- ograniczenie miejsca i czasu parkowania prywatnych środków transportu w centrach miast;
- promowanie systemów ruchu pieszego, stref ruchu pieszego, chodników i ścieżek dla pieszych oraz ścieżek rowerowych;
- promowanie systemów zarządzania mobilnością;
- promowanie zwiększania świadomości poprzez informacje o przewozach;
- promowanie opłat za korzystanie z dróg;
- włączanie do opodatkowania pojazdów i paliw wszystkich kosztów zewnętrznych, jakie nakładają one na społeczeństwo, z uwzględnieniem emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń;
- zachęcanie organów administracji, by lokowały swe siedziby w zwartych kompleksach budynków, nakłaniały urzędników do korzystania z publicznych środków transportu oraz wprowadzały elastyczne godziny pracy.

3.3. Z doświadczeń wynika jednak, że tego rodzaju strategii nie można wprowadzać chaotycznie. Są one skuteczne i akceptowalne pod względem politycznym tylko wówczas, gdy są wprowadzane jako element całościowej strategii, łączącej cele w dziedzinie gospodarki przestrzennej i transportu oraz uwzględniającej kilka części sektora publicznego oraz wiele podmiotów sektora prywatnego.

3.4. Na przykład ograniczenia w korzystaniu z prywatnych środków transportu w miastach, takie jak ograniczenie powierzchni parkingowej, opłaty pobierane od użytkowników dróg lub opłaty parkingowe, są akceptowalne i skuteczne tylko wtedy, gdy publiczne środki transportu stanowiące alternatywne rozwiązanie są wystarczająco atrakcyjne – tzn. są czyste, bezpieczne, często kursują, są niezawodne i w przystępnej cenie. Oprócz tego należy mieć szczególnie na uwadze potrzeby osób starszych, osób niepełnosprawnych oraz gospodarstw domowych o niskich dochodach.

3.5. Podobnie zachęcanie do korzystania z rowerów wymaga wprowadzenia szeregu środków, w tym stworzenia specjalnych ścieżek rowerowych, zapewnienia odpowiednich i bezpiecznych miejsc do parkowania zarówno na terenie obiektów publicznych, jak i prywatnych, a także zachęcania do korzystania w miarę możliwości z rowerów zamiast samochodów, udzielanego przez pracodawców wsparcia w zakresie kosztów dojazdów do pracy oraz rozwoju kultury przyjaznej korzystaniu z rowerów.

3.6. Zachęcanie do zakładania lokalnych sklepów i innej infrastruktury także wymaga odpowiednich wymogów w zakresie podziału na strefy, zarówno w celu popierania małej infrastruktury lokalnej, jak i odchodzenia od budowania wielkich obiektów położonych za miastem, do których można dotrzeć tylko samochodem; a także wymaga przyjaznej lokalnej polityki podatkowej, programów w dziedzinie rewitalizacji miast, które zwiększają atrakcyjność małych lokalnych obiektów i lokalnych ośrodków sąsiedzkich, służących za katalizatory.

3.7. Niełatwo będzie powstrzymać i odwrócić tendencje, które dominowały w rozwoju miast i transportu miejskiego w ciągu minionych stu lat. Większość działań przedsięwziętych do tej pory jest podejmowana na szczeblu lokalnym i są one nieuporządkowane i nieśmiałe. Postęp utrudniają konflikty między różnymi organami i szczeblami władzy. Należy przezwyciężyć liczne interesy osobiste, publiczne czy prywatne.

3.8. Rosnące zagrożenie zmianami klimatu i fakt, że udział transportu w emisji gazów cieplarnianych w całej Europie wciąż rośnie, sprawiają, że problemy te stają się coraz bardziej palące. Nie możemy sobie pozwolić na dalsze trwanie w inercji. Potrzebne jest dużo szybsze przejście do bardziej zrównoważonego transportu miejskiego i bardziej zrównoważonych modeli gospodarki przestrzennej.

4. Działania na szczeblu lokalnym i krajowym

4.1. Kluczową rolę na szczeblu lokalnym powinny odgrywać lokalne organy do spraw zagospodarowania przestrzennego współpracujące z lokalnymi organami do spraw transportu i autostrad oraz innymi organami publicznymi. Organy ds. zagospodarowania przestrzennego powinny stworzyć plany zagospodarowania przestrzennego, które wyznaczą wzorce zabudowy i połączenia transportowe w sposób, który sprawi, że wzorce transportu z czasem staną się bardziej zrównoważone (w tym rozwój systemów ITS). Organy ds. transportu powinny uzupełniać te środki w zakresie planowania działańami mającymi zagwarantować, że publiczne środki transportu będą kursować wystarczająco często, będą niezawodne i w przystępnej cenie, aby stanowić możliwą do przyjęcia alternatywę dla prywatnych środków transportu. Wspólnie muszą utworzyć zintegrowane strategie na rzecz zrównoważonego transportu i zrównoważonej gospodarki przestrzennej. Należy włączyć w te działania pozostałe organy publiczne i głównych inwestorów oraz postawić im wymóg, by w swoich przyszłych strategiach w pełni uwzględnili oddziaływanie transportu.

4.2. Oczywiście wykształcenie się bardziej zrównoważonego wzorca transportu miejskiego i gospodarki przestrzennej będzie wymagało czasu. Celem zintegrowanych strategii musi być zagwarantowanie, że ilekroć modyfikowane będą sieci transportowe bądź podejmowana będzie zabudowa lub rewitalizacja terenu, każdy kolejny krok będzie posunięciem we właściwym kierunku. Niektóre europejskie miasta już osiągnęły postęp w tej kwestii i wprowadziły znaczące nowatorskie strategie promujące bardziej zrównoważony transport. Generalnie jednak większość miast nadal boryka się z problemem braku uprawnień i środków finansowych, braku woli politycznej oraz niewystarczającego zrozumienia i poparcia ze strony obywateli. Wywierana jest też na nie presja, aby rywalizowały o przyciągnięcie nowych inwestycji budowlanych niezgodnych z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Potrzebny jest nowy model współpracy na rzecz bardziej policentrycznej formy zwartych i zrównoważonych miast przyszłości. Ruch na rzecz przekształcania miast potrzebuje wsparcia i zachęty.

4.3. Władze krajowe (i regionalne) mają do odegrania kluczową rolę w propagowaniu i umożliwianiu właściwych działań na szczeblu lokalnym. Władze krajowe czasami będą musiały zmienić strukturę lokalnych organów i instytucji lub granice ich uprawnień, aby ułatwić stworzenie naprawdę zintegrowanych strategii. Mogą też wymagać lub zachęcać, by różne odpowiednie organy lokalne i ministerstwa współpracowały jako partnerzy na rzecz rozwoju zintegrowanych strategii. Być może także będą musiały zapewnić zachęty, zebrać wiedzę i doświadczenia oraz zadbać o koordynację polityki na wszystkich szczeblach.

4.4. Władze krajowe są zazwyczaj odpowiedzialne za podstawowe ramy ustawowe dotyczące tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego oraz uregulowania dotyczące nowej zabudowy, a także zapewniają środki, za pomocą których władze lokalne mogą regulować taką zabudowę w sposób wspierający zintegrowaną strategię.

4.5. Władze krajowe są zazwyczaj odpowiedzialne za stworzenie podstawowych finansowych ram działania publicznych przedsiębiorstw transportowych, a często może okazać się konieczne, by zapewniły źródła finansowania niektórych spośród większych potrzebnych inwestycji. Kontrolują także ramy podatkowe i zasady opodatkowania, opłat i dotacji, które mają kluczowy wpływ na indywidualne i zbiorowe decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, rozwoju zabudowy i transportu.

4.6. Władze krajowe mają do odegrania kluczową rolę przede wszystkim w uwrażliwieniu społeczeństwa na przyszłe zagrożenia związane ze zmianami klimatu i wyczerpywaniem się zasobów oraz na potrzebę dużo pilniejszych i energiczniejszych działań w celu zmiany wzorców transportu i podróżowania. Uważamy, że wszystkie rządy w Europie powinny opracować kompleksowe strategie lub ramy służące integracji gospodarki przestrzennej i transportu w miastach.

5. Działania na szczeblu europejskim

5.1. Dotychczas europejska polityka i działania w dziedzinie transportu koncentrowały się na tworzeniu i rozwoju głównych sieci transportowych łączących różne części Europy. Fundusze regionalne i spójności odgrywają ważną rolę w rozwoju tych sieci, w szczególności w rozwoju najważniejszych sieci dróg. W tej sytuacji Europa zachęca do dalszego rozwoju i rozrastania się wielu dużych miast europejskich i utrudnia dążenie w kierunku bardziej zrównoważonych wzorców transportu miejskiego i gospodarki przestrzennej.

5.2. Niedawno Komisja podjęła wyzwanie polegające na promowaniu bardziej zrównoważonych wzorców transportu miejskiego. Wiele kluczowych problemów zostało zidentyfikowanych w zielonej księdze w sprawie transportu miejskiego oraz w towarzyszącym jej sprawozdaniu technicznym w sprawie planów zrównoważonego transportu miejskiego. UE dostarczyła środków na inwestycje z funduszy strukturalnych i funduszu spójności oraz za pośrednictwem Europejskiego Banku Inwestycyjnego. UE zachęcała do wymiany sprawdzonych rozwiązań oraz zaoferowała niewielkie dotacje na projekty w dziedzinie badań, rozwoju i demonstracji, na przykład w ramach programu CIVITAS. Były to przydatne działania i z pożytkiem mogłyby być kontynuowane i rozszerzane. Nie są jednak w żadnym stopniu przełomowe.

5.3. Nowe wyzwania związane ze zmianami klimatu i pilna konieczność podjęcia działań we wszystkich dziedzinach celem ograniczenia emisji CO₂ wskazują obecnie na rosnącą potrzebę nowych, wspólnych europejskich wysiłków. Tylko szeroko zakrojona europejska inicjatywa może odpowiednio przyspieszyć proces transformacji w kierunku lepiej skoordynowanych wzorców zrównoważonego transportu i gospodarki przestrzennej w przyszłości.

5.4. UE ma oczywiście ograniczone kompetencje w tej dziedzinie, a zastosowanie zasady pomocniczości powoduje, że większość podstawowych kompetencji związanych z planowaniem w zakresie lokalnego transportu i gospodarki przestrzennej pozostanie w gestii szczebla lokalnego i krajowego. Komitet uważa jednak, że można znacznie wzmocnić europejskie działania celem inicjowania i wspierania środków na szczeblu lokalnym i krajowym, przy czym należy szczególnie mieć na względzie wiodącą rolę Europy w zwalczaniu zmian klimatu i promowaniu ograniczania emisji CO₂.

5.5. Komitet popiera niedawne zalecenia Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów dotyczące rozwoju roli Europy w tym obszarze. Komitet zaleca, aby w nowym planie działania Komisja zastosowała pięcioletni podejście:

5.6. *A. Podjęcie istotnych nowych badań nad wzajemnym oddziaływaniem gospodarki przestrzennej i transportu miejskiego*

Istnieje długa i ważna tradycja projektów badawczych poświęconych wzajemnemu oddziaływaniu transportu miejskiego i gospodarki przestrzennej w 4. i 5. unijnym programie ramowym w zakresie badań i rozwoju technologicznego (por. np. Marshall i Banister [red.]: *Land Use and Transport: European Research: Towards Integrated policies* [Gospodarka przestrzenna i transport: Badanie europejskie: W kierunku zintegrowanych polityk], London/Amsterdam: Elseviers, 2007 r.). Z tej tradycji badawczej zrezygnowano w okresie 6. i 7. programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego. Zmiany klimatu i potencjalne przyszłe niedobory energii stanowią nowe wyzwanie dla planowania urbanistycznego i wymagają ukierunkowanych politycznie badań, które dostarczą decydentom wiarygodnych informacji na temat możliwego oddziaływania potencjalnych zintegrowanych strategii na rosnące koszty energii i na realizację celów UE w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Konieczny jest zatem przegląd i aktualizacja wyników wcześniejszych badań w świetle tych, być może, zasadniczo innych warunków. Pilnego zbadania wymagają następujące kwestie polityczne:

- *Przystosowanie do zmian klimatu:* Jakiego rodzaju powiązania polityki w dziedzinie transportu i gospodarki przestrzennej są konieczne i wykonalne w celu ograniczenia przewidywanych zagrożeń związanych ze zmianami klimatu, takich jak powodzie, osunięcia ziemi, fale sztormowe, fale upałów itp.?
- *Łagodzenie zmian klimatu:* Jakiego rodzaju powiązania polityki w dziedzinie transportu i gospodarki przestrzennej mogą najskuteczniej przyczynić się do osiągnięcia celów UE i państw członkowskich w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z sektora transportu do 2020 r. i do 2050 r. i powodować przy tym jak najmniejszy koszt dla gospodarki, równości społecznej i jakości życia?
- *Dostęp do podstawowych usług i życia społecznego:* Jakiego rodzaju powiązania polityki w dziedzinie transportu i gospodarki przestrzennej są najlepsze dla osiągnięcia minimalnych standardów w zakresie dostępu, za pomocą publicznych środków transportu, do podstawowych usług (zdrowie, handel detaliczny, edukacja) i życia społecznego (ze szczególnym

uwzględnieniem potrzeb osób starszych, osób niepełnosprawnych oraz gospodarstw domowych o niskich dochodach) w świetle starzenia się i zmniejszania się liczebności populacji i wysokich cen energii?

5.7. *B. Opracowanie uzgodnionego zestawu wskaźników ukazujących, jakich postępów dokonano na obszarach miejskich na drodze do zrównoważonego transportu*

Takie wskaźniki mogą na przykład obejmować odsetek wszystkich podróży odbytych z wykorzystaniem zrównoważonych środków transportu (chodzenie pieszo, jazda rowerem i publiczne środki transportu) w porównaniu z prywatnymi środkami transportu. Mogą także uwzględniać dane na temat wielkości rejonów, które obejmuje cała infrastruktura (szkoły, szpitale, urzędy, centra handlowe), i sposobu ich ograniczenia wraz z upływem czasu dzięki propagowaniu mniejszej, lokalnej infrastruktury, przy jednoczesnym zachowaniu decentralizacji jednostek usług publicznych, pozwalającej na skrócenie czasu dojazdu.

5.8. *C. Zainicjowanie ogólnoeuropejskiego przeglądu obecnych praktyk w zakresie transportu miejskiego i gospodarki przestrzennej*

Głównym celem powinna być identyfikacja systemów instytucjonalnych, legislacyjnych i finansowych, które są najbardziej pomocne w przechodzeniu do zrównoważonego transportu i gospodarki przestrzennej. Przegląd mógłby w szczególności obejmować nowsze i bardziej kontrowersyjne kwestie, takie jak:

- systemy opłat drogowych i opłat za parkowanie albo ograniczanie parkowania w centrach miast;
- systemy finansowania rozwoju dobrej jakości systemów transportu publicznego i wspierające ich funkcjonowanie;
- systemy wprowadzające wymóg, by przedsiębiorstwa budowlane zajmujące się budową dużych obiektów publicznych zapewniały odpowiednie połączenia z systemami transportu publicznego i ograniczały liczbę miejsc parkingowych dla pojazdów prywatnych;
- systemy wprowadzające wymóg, by publiczne i prywatne przedsiębiorstwa budowlane podczas przygotowywania własnych planów na przyszłość uwzględniały kwestię transportu, i być może wprowadzające – dla przedsiębiorstw budowlanych oraz podmiotów eksploatujących duże obiekty infrastruktury – opłaty lub podatki związane z tym, że w wyniku ich decyzji mieszkańcy danej społeczności są zmuszeni do przejazdów na dłuższych trasach, co zwiększa emisję CO₂.

5.9. *D. Przygotowanie europejskich ram zrównoważonego transportu miejskiego i gospodarki przestrzennej*

Takie ramy mogłyby obejmować:

- wytyczne dotyczące krajowych strategii państw członkowskich w zakresie promowania zrównoważonego transportu miejskiego i gospodarki przestrzennej. W każdej krajowej strategii powinno znaleźć się wymaganie, aby lokalne organy ds. planowania, transportu i autostrad (i inne właściwe organy publiczne) współpracowały celem przygotowania lokalnych planów gospodarki przestrzennej i zrównoważonego transportu dla każdego miasta i dużego ośrodka miejskiego;

- wytyczne dotyczące dobrych praktyk i ustalania wskaźników podczas opracowywania lokalnych strategii, z uwzględnieniem uzgodnień w zakresie systematycznych i szeroko zakrojonych konsultacji ze społeczeństwem i wszystkimi zainteresowanymi stronami, tak aby budować społeczną świadomość potrzebnych zmian i osiągnąć jak najlepsze porozumienie w sprawie dalszych działań;
- wskaźniki pomiaru postępów na drodze do zrównoważonego rozwoju oraz oceny wkładu różnych miast i regionów w ograniczanie emisji CO₂ dzięki bardziej zrównoważonym planom;
- przepisy dotyczące zapewnienia pomocy finansowej na szczeblu europejskim lub krajowym dla inwestycji potrzebnych w celu wdrażania strategii w miarę upływu czasu. W ramach programu CIVITAS wsparto kilka znakomitych inicjatyw i Komitet uważa, że należy go rozszerzyć.

5.10. *E. Przegląd pozostałych europejskich przepisów prawnych oraz programów finansowania, które oddziałują na transport i gospodarkę przestrzenną*

Większość europejskich wydatków w dziedzinie transportu jest skierowana na rozbudowę infrastruktury drogowej, kolejowej i lotniczej w interesie wzrostu gospodarczego, przy ograniczonej ocenie ich wpływu na emisje CO₂ i zrównoważony rozwój. Obecnie słuszne byłoby: ponowna ocena bilansu tych programów, wprowadzenie systematycznej oceny skutków takich inwestycji w zakresie emisji CO₂ oraz reorientacja programów, tak aby zapewniały one większe wsparcie dla publicznych środków transportu, sieci kolejowych oraz zrównoważonego transportu miejskiego, a mniejsze – dla promowania dalszego wzrostu liczby przejazdów na duże odległości powodujących poważne emisje CO₂.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Konkurencyjność europejskiego przemysłu szklarskiego i ceramicznego, szczególnie w kontekście pakietu klimatyczno-energetycznego UE”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji czeskiej)

(2009/C 317/02)

Sprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**

Współsprawozdawca: **Tomasz CHRUSZCZOW**

Pismem z 10 grudnia 2008 r. Marek Mora, zastępca wicepremiera ds. europejskich Republiki Czeskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwrócił się w imieniu przyszłej prezydencji czeskiej do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Konkurencyjność europejskiego przemysłu szklarskiego i ceramicznego, szczególnie w kontekście pakietu klimatyczno-energetycznego UE”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 4 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Josef ZBOŘIL, a współsprawozdawcą Tomasz CHRUSZCZOW.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednogłośnie przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Przemysł szklarski i ceramiczny UE są integralną częścią gospodarki Wspólnoty i być może jednymi z najstarszych gałęzi przemysłu na tym obszarze, rozwijanymi od ponad 4 000 lat. Branże te stanęły obecnie w obliczu szeregu wyzwań zagrażających ich konkurencyjności, a spowodowanych w dużym stopniu przez globalizację, wzrost liczby przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz rosnące koszty energii.

1.2. Obydwie gałęzie cechują się wysoką energochłonnością. Obydwie korzystają z miejscowych surowców, a ich produkty sprzedawane są przede wszystkim na terenie UE (jednakże podsektory wytwarzające szkło opakowaniowe i szkło stołowe mają duże rynki zbytu za granicą: szkło stołowe eksportowane jest na wszystkie rynki światowe, a opakowania szklane wykorzystywane są w eksporcie dużej części unijnych produktów wysokiej jakości). Gałęzie te stworzyły bezpośrednio niemal pół miliona miejsc pracy, a pośrednio są źródłem o wiele większego wzrostu zatrudnienia zarówno w sektorze surowcowym, jak i w branżach korzystających z ich produktów (zwłaszcza w budownictwie).

1.3. Produkty przemysłu szklarskiego i ceramicznego mają absolutnie kluczowe znaczenie na obecnym etapie rozwoju Wspólnoty, a dostępność konkurencyjnych materiałów zastępczych jest niewielka. Obydwie gałęzie narażone są na konkurencję ze strony krajów rozwijających się, które korzystają z faktu, że w UE warunki do prowadzenia działalności gospodarczej są trudniejsze.

1.4. Jeśli chodzi o wytwarzanie energii odnawialnej i oszczędność energii, to korzyści z produktów szklanych, pod warunkiem ich odpowiedniego recyklingu, równoważą zużyta energię i emisję CO₂ uwolnione podczas ich produkcji. Z tego względu wykozystywanie tych produktów, których okres eksploatacji może trwać 20 lat lub dłużej, jest niezbędne do osiągnięcia europejskich celów w zakresie ochrony środowiska w obszarze budownictwa mieszkaniowego, transportu oraz energii odnawialnej. Ostateczna likwidacja tych produktów, po wielokrotnym recyklingu, jest zawsze bezemisyjna.

1.5. Zdaniem EKES-u należy koniecznie zająć się kluczowymi czynnikami wpływającymi na konkurencyjność przemysłu szklarskiego i ceramicznego oraz zapewnić tym gałęziom bardziej przyjazne otoczenie biznesowe w UE, co zalecają obydwie analizy sektorowe ⁽¹⁾. Należy uwzględnić specyfikę obydwu sektorów, a mianowicie różne zastosowania i różny użytek ich produktów oraz zróżnicowany asortyment, korzyści dla środowiska, stopień energochłonności, poziom koncentracji, wymiar regionalny oraz udział MŚP w obu sektorach.

1.6. Najcenniejszymi i niezastąpionymi atutami przemysłu szklarskiego i ceramicznego są doświadczenie i zaangażowanie siły roboczej, będące wynikiem długiej tradycji przemysłowo-rzemieślniczej oraz wysokiej jakości kształcenia i szkolenia, a także dziedzictwa kulturowego i społecznego danych regionów i gmin. Fakt ten powinny uwzględniać wszelkie strategie polityczne w tym zakresie. Niestety często nie docenia się lub wręcz nie dostrzega wpływu pewnych kierunków polityki na tę wartość historyczno-kulturową.

⁽¹⁾ Zob. przypisy 4 i 5.

1.7. Bez względu na obecny kryzys gospodarczy istnieje potrzeba zajęcia się kluczowymi kwestiami utrzymywania i zwiększania konkurencyjności obu gałęzi, ponieważ mają one charakter systemowy, niezwiązany bezpośrednio z kryzysem.

1.8. Przede wszystkim gałęzie te należy wspierać w ich dążeniu do innowacji, gdyż może to pomóc im umocnić pozycję na rynku, poprawić swoją ekologiczność, i oczywiście także odgrywać istotniejszą rolę w wysiłkach na rzecz łagodzenia skutków zmian klimatu dla całego społeczeństwa.

1.9. Dlatego też, mając na uwadze stopień wpływu obydwu gałęzi na środowisko oraz ich przewidywany wkład w łagodzenie zmian klimatu, należy wreszcie sprawiedliwie ustalić ich włączenie do wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji EU ETS, z uwzględnieniem analiz cyklu życia dla całych branż, czego korzyści znacznie przewyższają związane z tym obciążenia dla środowiska. Reasumując, wszystkie gałęzie przemysłu przetwórczego powinny być zwolnione na cały okres handlowy aż do roku 2020 z licytacji uprawnień, co usunęłoby istotny brak pewności związany z inwestowaniem oraz towarzyszące temu przeszkody. Może to znacząco poprawić pozycję konkurencyjną tych sektorów.

1.10. Należy poprzez sprawnie funkcjonujące rynki energii w możliwie największym stopniu zamortyzować wpływ unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego na ceny energii w przemyśle szklarskim i ceramicznym, co ma również znaczenie dla łańcuchów dostaw na wcześniejszych etapach produkcji. W tym kontekście niezbędne jest wspieranie konkurencji na rynkach energii oraz rozwój ogólnounijnej sieci elektroenergetycznej, dzięki której osiągnięte się długoterminowe bezpieczeństwo dostaw energii.

1.11. Należy zdecydowanie wspierać wysiłki zmierzające do zwiększenia współczynnika odzyskiwania szkła i jego późniejszej reutilizacji (co prowadzi do większej ekologiczności ze względu na poprawę efektywności energetycznej i mniejsze emisje dwutlenku węgla).

1.12. Trzeba wzmocnić istniejące, a w razie konieczności wprowadzić nowe środki o charakterze regulacyjnym koncentrujące się na eliminowaniu nieuczciwych praktyk handlowych, takich jak podrabianie znane wzornictwa i znaków handlowych. Wprowadzenie oznakowania „kraju pochodzenia” również może pomóc w rozwiązaniu tego problemu. Ponadto EKES przyjmuje z zadowoleniem działania prowadzone przez organizacje konsumenckie i uważa je za naturalnych sprzymierzeńców produkcji cechującej się wysoką wartością dodaną. Wsparcie ze strony organizacji konsumenckich w UE jak również w krajach trzecich jest bardzo korzystne nie tylko dla konsumentów, ale również dla przedsiębiorstw wytwarzających towary wysokiej jakości.

1.13. Pomocne byłoby dalsze wsparcie polityczne oraz wspólne działania na szczeblu UE polegające na:

- usuwaniu barier importowych na rynkach pozaunijnych;
- poprawie dostępu MŚP do rzetelnych informacji rynkowych;

- ułatwianiu dostępu do zamówień publicznych na rynkach rozwijających się;

- usuwaniu barier handlowych wobec surowców sprowadzanych z Chin;

- promowaniu w UE recyklingu opakowań szklanych w obiegu zamkniętym..

1.14. Należy promować wysoką ekologiczność wielu produktów szklanych i ceramicznych (materiały izolacyjne, podwójne szyby itp.) jako wzór energooszczędności dla budownictwa w UE. Ponadto technologie te powinny być elementem wszelkich planowanych transferów technologii do krajów spoza UE o wysokim potencjale w dziedzinie energooszczędności. Ogromne możliwości w tym zakresie występują w krajach byłego ZSRR w obliczu nadchodzących zmian w polityce energetycznej. Pomocne dla producentów unijnych w zrównoważeniu własnych emisji CO₂ mogą być także wspólne projekty (takie jak CDM – mechanizm czystego rozwoju).

1.15. Zachęty stosowane przez rządy państw członkowskich w sektorze budownictwa w celu promowania optymalnej charakterystyki energetycznej budynków są najlepszym instrumentem wspierania przemysłu szklarskiego i angażowania się w politykę przeciwdziałania zmianom klimatu.

1.16. EKES zaleca, by władze UE powróciły do koncepcji lepszego stanowienia prawa, która utknęła w martwym punkcie, nie przynosząc wymiernych (a bardzo potrzebnych) postępów. Ponadto każdy nowy akt prawny powinien być znacznie staranniej rozważony, przedyskutowany z zainteresowanymi stronami i poddany o wiele bardziej rygorystycznej ocenie skutków bazującej na realistycznych danych, a nie na założeniach niemających oparcia w faktach. Otoczenie biznesu należy rozszerzyć, a wprowadzanie jakichkolwiek dalszych ograniczeń jest sprzeczne z zasadami zrównoważonego rozwoju.

2. Wprowadzenie: kwestie związane z konkurencyjnością

2.1. W niniejszej opinii, opracowanej na wniosek prezydencji czeskiej, analizuje się konkurencyjność przemysłu szklarskiego i ceramicznego jako najważniejszych przykładów energochłonnych gałęzi przemysłu. Ponadto w analizie tej, koncentrując się na wpływie unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego, uwzględniono inne czynniki oddziałujące na konkurencyjność wszelkich energochłonnych gałęzi przemysłu, a w szczególności przemysłu szklarskiego i ceramicznego.

2.2. Na tej podstawie EKES przedstawia szereg zaleceń dotyczących polityki, jaką należałoby prowadzić w stosunku do przemysłu szklarskiego i ceramicznego z myślą o utrzymaniu przezeń konkurencyjnej pozycji i rozwoju korzystnego potencjału w ramach polityki UE na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym (zob. poprzedni rozdział).

2.3. Ceramika i szkło należą do materiałów podstawowych, takich jak stal, aluminium i inne metale nieżelazne, chemikalia, cement, wapno, masa celulozowa i papier, których produkcja i przetwarzanie są procesami energochłonnymi, a które stanowią niezbędną podstawę łańcuchów wartości w przemyśle (2).

2.4. W energochłonnych gałęziach przemysłu wyróżnić można następujące czynniki konkurencyjności:

2.4.1. Doświadczenie i zaangażowanie siły roboczej, będące wynikiem długiej tradycji przemysłowo-rzemieślniczej oraz wysokiej jakości kształcenia i szkolenia, a także dziedzictwa kulturowego i społecznego danych regionów i gmin. Przeniesienie tego rodzaju wartości gdzie indziej jest często bardzo trudne.

2.4.2. Zrównoważone innowacje w zakresie technologii i produktów. Jest to bardzo ważne, jeżeli chcemy osiągnąć efektywność zużycia materiałów i energii, jakość, niezawodność, wydajność ekonomiczną, trwałość, korzystny wpływ na środowisko naturalne itp.

2.4.3. Dostępność podstawowych surowców, najlepiej pochodzących z UE. Bardzo pożądane są jednak także surowce importowane z regionów o stabilnej sytuacji politycznej, pod warunkiem że koszty ich transportu będą rozsądne.

2.4.4. Dostępność energii, w tym pierwotnych źródeł energii. Dostępności tej nie można oceniać biorąc pod uwagę tylko funkcjonującą sieć energetyczną i ceny energii; bardzo istotną rolę odgrywa także bezpieczeństwo dostaw. Przy ocenie oddziaływania na zużycia energii należy uwzględnić cały łańcuch wartości.

2.4.5. Konkurencyjne zarządzanie operacyjne oraz ostrożne finansowanie inwestycji. Z jednej strony surowce i bezpieczne dostawy energii to pozycje, które generują największe koszty w energochłonnych gałęziach przemysłu i stanowią dość wysoki odsetek kosztów ogólnych. Z drugiej zaś strony, gałęzie te zwykle stosują bardzo niskie marże i są kapitałochłonne. To wszystko sprawia, że konieczne jest wysoce konkurencyjne zarządzanie operacyjne i ostrożność w finansowaniu inwestycji.

2.4.6. Równowaga ekologiczna i ramy regulacyjne dotyczące energii i zmian klimatu. W UE przepisy dotyczące ochrony środowiska są bardzo surowe w stosunku do podstawowych, energochłonnych gałęzi przemysłu, chociaż gałęzie te w ostatnich dwóch dziesięcioleciach ogromnie poprawiły swoje oddziaływanie w tym zakresie, a w wyniku wdrożenia dyrektywy IPPC można spodziewać się stopniowej dalszej poprawy.

2.4.6.1. Szczególną uwagę należy zwrócić na przyjęty niedawno *pakiet klimatyczno-energetyczny UE* (3), który znacząco odbija się na konkurencyjności energochłonnych gałęzi przemysłu. Uznają to zarówno EKES, jak i Komisja Europejska, Rada oraz Parlament Europejski we wszystkich swych dokumentach dotyczących tych zagadnień.

2.4.6.2. Przed przyjęciem pakietu oraz po jego przyjęciu zarówno władze, jak i zainteresowane gałęzie przemysłu przedstawiły liczne analizy wpływu. Z analiz tych wynika wyraźnie, że energochłonne gałęzie przemysłu są szczególnie podatne na zjawisko przenoszenia wysokoemisyjnej produkcji do krajów trzecich oraz że wdrażanie pakietu musi być planowane ostrożnie, z uwzględnieniem obecnego spowolnienia gospodarczego oraz wyniku konferencji COP-15, która odbędzie się w Kopenhadze w grudniu 2009 r.

2.4.6.3. Przemysł materiałów podstawowych, w tym sektor szkła i ceramiki – wykorzystuje głównie paliwa kopalne, a koszt poszczególnych źródeł energii wpływa w różnoraki sposób na jego sytuację. Przemysł ten zużywa – oprócz paliw kopalnych – także znaczną ilość energii elektrycznej.

2.4.6.4. Jak dotąd koszty wdrażania środków związanych z polityką klimatyczną obciążają tylko jedną stronę: państwa członkowskie UE oraz ich podmioty gospodarcze, podczas gdy kraje spoza UE nie mają obowiązku stosowania analogicznych instrumentów. A nawet w ramach Unii Europejskiej koszty ponoszą tylko elektrownie oraz energochłonne gałęzie przemysłu.

2.4.6.5. Tymczasem energochłonne gałęzie przemysłu europejskiego wykazały pozytywną postawę w stosunku do polityki przeciwdziałania zmianom klimatu i osiągnęły bezwzględne zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 6 % w stosunku do poziomu z 1990 r., mimo że wielkość produkcji wzrosła. Świadczy to o faktycznym oddzieleniu poziomu emisji od wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony, osiągnięcie to wiązało się z kosztami. Ustalając dalsze cele i mechanizmy redukcji emisji, należy poważnie brać pod uwagę fizyczne ograniczenia poszczególnych technologii w tych gałęziach przemysłu.

2.4.6.6. O ile sektor energetyczny może przełożyć koszty ponoszone w związku z wdrażaniem środków pakietu klimatycznego bezpośrednio na politykę cen energii, energochłonne gałęzie przemysłu nie mają takiej możliwości, jako że muszą mierzyć się z ostrą konkurencją krajów spoza UE. Gałęzie te nie korzystają ani z przenoszenia kosztów ani z nieoczekiwanych zysków.

2.4.6.7. Z tego powodu energochłonne gałęzie przemysłu są podwójnie narażone na niekorzystny wpływ wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji EU ETS: po pierwsze, pośrednio dotyka ich wzrost cen energii elektrycznej; po drugie, muszą bezpośrednio ponosić koszty związane z EU ETS. Możliwe, że postanowienia przyjęte ostatnio przez Radę i Parlament Europejski częściowo złagodzą przewidywane koszty związane z handlem uprawnieniami – jednak oznacza to tylko przełożenie tego obciążenia na okres po 2020 r.

(2) Opinia EKES-u w sprawie wpływu stałego rozwoju rynków energetycznych na łańcuchy wartości w przemyśle europejskim, Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 88-95.

(3) Zob. komunikat prasowy Komisji nr IP/08/1998 pod adresem <http://europa.eu/rapid/>.

2.4.6.8. W ostatnich dwudziestu latach w energochłonnych gałęziach przemysłu miały miejsce głębokie przemiany technologiczne, konieczne do utrzymania konkurencyjności. W efekcie udało się osiągnąć wspomniane wcześniej zmniejszenie emisji o 6 %, podczas gdy w sektorze energetycznym miał nawet miejsce wzrost poziomu emisji. Zatem przyjęcie tego samego roku odniesienia (2005) oraz tych samych celów redukcji dla energetyki i dla energochłonnych gałęzi przemysłu jeszcze bardziej pogarsza niekorzystną sytuację tych ostatnich. Albowiem, mimo że do roku 2005 osiągnęły one w rzeczywistości całkowite zmniejszenie emisji aż o 50 % (w stosunku do poziomu z 1990 r. będącego zgodnie z protokołem z Kioto rokiem odniesienia), nowy system handlu uprawnieniami do emisji zmusza je do redukcji o dalsze 21 % w stosunku do poziomu emisji stwierdzonego w tymże 2005 r. Oznacza to, że gałęzie, które wykazały się dobrymi wynikami, zostaną za nie ukarane. Presja dalszej redukcji emisji zmusi je bądź do zahamowania swojego rozwoju gospodarczego bądź nawet do ograniczenia działalności, a ostatecznie do przeniesienia jej poza obszar ekonomiczny UE.

2.4.6.9. Nie ma wątpliwości, że takie jednostronne obciążenie może prowadzić do przenoszenia produkcji, a przez to także do przenoszenia emisji, którego się obawiamy. Ani obecne osłabienie koniunktury i wynikające z tego deponowanie uprawnień zaoszczędzonych w obecnym okresie handlowym, ani odroczenie wprowadzenia aukcyjnego systemu handlu uprawnieniami nie złagodzi narażenia przemysłu na te niekorzystne zjawiska, jeżeli do 2009 r. nie zostanie przyjęte na szczelnie międzynarodowym **adekwatne** porozumienie post-Kioto.

3. Przemysł szklarski i ceramiczny w UE – główne czynniki konkurencyjności

3.1. Przemysł szklarski ⁽⁴⁾ w szerokim zarysie obejmuje produkcję szkła płaskiego, szkła opakowaniowego, szkła stołowego (gospodarczego), włókien szklanych oraz szkła specjalnego. W 2007 r. przemysł szklarski w UE wyprodukował ok. 37 mln ton różnego rodzaju szkła o wartości ok. 39 mld EUR, co stanowiło 32 % produkcji światowej. Od roku 2000 dynamika wzrostu produkcji w UE była stosunkowo słaba. W 2007 r. 58 % wielkości produkcji przypadało na szkło opakowaniowe, 27 % na szkło płaskie, 4 % na szkło stołowe, 6 % i 2 % odpowiednio na włókna izolacyjne i wzmacniające, a 3 % na szkło specjalne.

3.2. Znaczna część tego przemysłu (68 % w 2007 r.) nadal skupia się w starych państwach członkowskich (UE-15), w szczególności w Niemczech, we Francji, we Włoszech, w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Na nowe państwa członkowskie UE przypadało 15 %, natomiast na pozostałe kraje piętnastki – 17 %. Największym producentem z krajów całej UE są Niemcy, natomiast w ramach nowych państw członkowskich (UE-12) produkcja koncentruje się w Polsce i w Czechach. Przemysł szklarski w Niemczech, Czechach i Polsce jest częścią dziedzictwa kulturowego tych krajów z uwagi na jego wielowiekową tradycję na tych obszarach. Za tradycyjne wyroby artystyczne uznaje się także szkło dekoracyjne oraz wysokiej jakości szkło kryształowe.

3.3. Zatrudnienie w przemyśle szklarskim w UE od 2000 r. wykazuje ogólną tendencję spadkową, co jest w znacznym stopniu spowodowane wymogami wydajności, rosnącą automatyzacją, konsolidacją sektora oraz konkurencją ze strony tańszych wyrobów. W 2007 r. przemysł szklarski w UE zatrudniał 234 tys. osób. Niemal 40 % przypadało na dwanaście nowych państw członkowskich, co odzwierciedla różnice w kapitałochłonności i pracochłonności między UE-12 a UE-15. Większość miejsc pracy w ramach dwunastki znajduje się w Polsce i w Czechach, na które to kraje przypada ok. 71 % zatrudnienia w UE-12. Wydajność na jednego pracownika w 2007 r. wynosiła 160,5 tony.

3.4. Stopień koncentracji produkcji w przemyśle szklarskim jest stosunkowo wysoki w przypadku głównych podgałęzi (szkło płaskie i szkło opakowaniowe), natomiast niezbyt wysoki w innych (szkło gospodarcze i szkło kryształowe). Podgałęzie te są zatem w bardziej narażone na różnego rodzaju ryzyko (rynkowe, finansowania itp.), ponieważ mniejsi producenci cierpią z powodu niedoboru zasobów, zwłaszcza w trudniejszych obecnie warunkach prowadzenia działalności.

3.5. Ogólnie rzecz biorąc, większość produkcji znajduje zbyt na rynku Wspólnoty: w 2007 r. było to 90,7 % (w ujęciu tonażowym). 3,496 mln ton sprzedano na eksport, co odpowiadało około 9,3 % całkowitej produkcji. Ogromną większość eksportu stanowiło szkło gospodarcze i kryształowe (25,4 %) oraz szkło specjalne (38,6 %). W 2007 r. eksport wzrósł o 5,3 %. Dla porównania, wzrost importu, jaki odnotowano w tym samym czasie, wyniósł 35,8 % w skali roku, przewyższając całkowity tonaż eksportu (3,601 mln ton w 2007 r.). Średnia cena sprzedaży eksportowanego szkła wynosiła 1 780,1 EUR za tonę, znacznie przewyższając cenę szkła importowanego (1 159,5 EUR za tonę). Największymi importerami pod względem ilościowym są Chiny i Tajwan. Wzrost wielkości importu obserwuje się także w przypadku Indii, Turcji i Japonii. Import chińskiego szkła płaskiego od 2004 r. zwiększył się dziesięciokrotnie.

3.6. Lata 2007–2009 to trudny okres dla przemysłu szklarskiego w UE. W wyniku zapaści kredytowej i spadku popytu następuje osłabienie aktywności gospodarczej. Szczególnie podatny na osłabienie koniunktury wydaje się sektor budownictwa, jako że spadają zarówno indeks zaufania gospodarstw domowych, jak i wydatki, a popyt inwestycyjny jest ograniczony. Taki rozwój wypadków ma oczywiście znaczny wpływ na przemysł szklarski: około 90 % produktów szklanych przeznaczonych jest na potrzeby przemysłu wytwórczego produkującego dobra konsumpcyjne (przemysł samochodowy i produkcja innych pojazdów, przemysł elektrotechniczny, chemiczny, spożywczy itd.) oraz na potrzeby budownictwa. Przemysł szklarski w znacznie mierze zależy od stabilności i rozwoju wyżej wymienionych sektorów.

3.7. Te trudne warunki pogorszy jeszcze wzrost zdolności produkcyjnych w krajach sąsiadujących z UE. Szacunki dotyczące okresu 2004–2009 przewidują, że wzrost ten wyniesie 7,3 mln ton, w czym będzie miało udział szereg krajów (m. in. Rosja, Ukraina, Białoruś, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Egipt). Wzrośnie głównie produkcja szkła płaskiego i opakowaniowego. W obliczu takiej ekspansji należy spodziewać się dalszego wzrostu wymiany handlowej, dlatego konieczna jest polityka zapewniająca producentom szkła z UE równe warunki działania.

⁽⁴⁾ Analiza konkurencyjności przemysłu szklarskiego: FWC Sector Competitiveness Studies – Competitiveness of the Glass Sector, październik 2008.

3.8. Konkurencyjność przemysł szklarskiego w UE stoi w obliczu szeregu wyzwań, spowodowanych w dużym stopniu przez globalizację, wzrost liczby przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz rosnące koszty energii. Coraz większa ilość porównywalnych produktów przemysłu szklarskiego importowanych po niskich cenach z rynków wschodzących to znak, że przewaga konkurencyjna UE w tej gałęzi maleje, zwłaszcza na rynku wyrobów niższej wartości.

3.9. Przemysł szklarski musi sprostać wymogom regulacji w zakresie ochrony środowiska dotyczącym zużycia energii, emisji CO₂, zapobiegania zanieczyszczeniom, odpadów oraz szeregu innych kwestii. Producentów spoza UE, zwłaszcza z krajów rozwijających się, obowiązuje znacznie mniej surowe ustawodawstwo w tym zakresie, a co za tym idzie napotykają oni mniejsze ograniczenia dotyczące produkcji oraz ponoszą niższe jej koszty. Poza wymienionymi problemami, konkurencyjności przemysłu szklarskiego w UE zagrażają następujące zjawiska:

3.9.1. *Presja na obniżanie kosztów ze strony rynków zbytu.* Presja obniżania kosztów, spowodowana coraz intensywniejszą międzynarodową konkurencją, z którą muszą mierzyć się europejscy producenci samochodów, sprzętu elektronicznego domowego użytku, linie lotnicze i handel detaliczny, może niekorzystnie odbić się na przemyśle szklarskim. Producenci ci są bezpośrednimi lub pośrednimi odbiorcami wyrobów europejskiego przemysłu szklarskiego w takiej czy innej formie, dlatego globalizacja wpływa także na strukturę popytu w przemyśle szklarskim.

3.9.2. *Globalne nadwyżki mocy produkcyjnych.* W szeregu podgałęzi europejskiego przemysłu szklarskiego występują nadwyżki mocy produkcyjnych. Dotyczy to np. produkcji szkła płaskiego. Może to mieć niekorzystny wpływ na tę gałąź przemysłu w UE, ponieważ zmniejsza marżę zysku, z drugiej jednak strony po zakończeniu kryzysu będzie można szybciej zwiększyć produkcję, by zaspokoić popyt ze strony konsumentów.

3.9.3. *Presja na wzrost cen energii (i surowców).* Globalny wzrost popytu na energię odbija się na długoterminowych dostawach i kosztach w przemyśle szklarskim w UE. Niesie to poważne zagrożenie dla tego przemysłu, jako że należy on do najbardziej energochłonnych i koszty energii mają w jego przypadku znaczny udział w całkowitych kosztach produkcji. Należy zwrócić uwagę na efekt domina związany z unijnym pakietem energetyczno-klimatycznym: przemysł szklarski i ceramiczny mają wchłoniąć w ramach swojej działalności przewidywany wzrost cen energii. Wzrost ten jest wynikiem połączenia szeregu czynników, w tym handlu uprawnieniami do emisji, inwestycji w moce wytwórcze i sieci przesyłowe oraz potrzeby zapewnienia wyższego udziału energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym sektora produkcji energii. Ponadto wzrostowi cen energii towarzyszyć może także wzrost cen podstawowych surowców, takich jak soda kalcynowana czy piasek krzemionkowy.

3.9.4. *Przepisy dotyczące warunków pracy.* Szereg przepisów w zakresie warunków pracy dotyczy materiałów używanych do produkcji, sposobu ich przechowywania, obchodzenia się z nimi oraz wykorzystania w procesie produkcyjnym. W wielu krajach spoza UE przepisy te są mniej surowe, a w związku z tym koszty produkcji niższe. Jednak w UE podmioty działające w branży przemysłowej akceptują swoją odpowiedzialność za zapewnianie ochrony w tym zakresie.

3.9.5. *Ograniczenia w handlu oraz podrabianie produktów mogą hamować eksport na rynki spoza UE.* Wiele krajów będących rynkami eksportowymi nakłada cła na produkty pochodzące z UE. Wysokie stawki cel obowiązuja na przykład na produkty z UE sprzedawane w Stanach Zjednoczonych. Konkurencyjność wielu europejskich producentów wyrobów szklanych ucierpiała w wyniku podrabiania wzornictwa powstałego w UE przez firmy spoza Unii. Dla wielu przedsiębiorstw jest to obecnie poważny problem, który prawdopodobnie będzie się utrzymywał także w przyszłości, jeżeli nie podejmie się należytej próby jego kompleksowego rozwiązania. Jednocześnie gałęzie przemysłu związane z wzornictwem korzystają ze wsparcia w postaci takich inicjatyw jak prowadzone przez Komisję **biuro wsparcia MŚP w kwestiach dotyczących praw własności przemysłowej w Chinach**, dostosowane do indywidualnych potrzeb materiały szkoleniowe i warsztaty oraz indywidualne doradztwo w zakresie problematyki praw własności przemysłowej.

3.10. W 2006 r. wartość produkcji i sprzedaży przemysłu ceramicznego w UE ⁽⁵⁾ wyniosła ok. 39 mld EUR. W ostatnich latach wzrost produkcji był bardzo niewielki. Dwa największe podsektory przemysłu ceramicznego to produkcja płytek ściennych i podłogowych oraz cegieł i dachówek. Razem z rurami kamionkowymi tworzą one grupę ceramicznych materiałów budowlanych i stanowią łącznie 60 % przemysłu ceramicznego pod względem wartości produktu. Wyroby ogniotrwałe, ceramika stołowa i ozdobna, sprzęt sanitarny oraz ceramika techniczna stanowią odpowiednio 13 %, 9 %, 10 % i 5 % przemysłu ceramicznego pod względem wartości produktu. Główne regiony produkcji to Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania i Włochy. Niemcy są największym producentem w większości podsektorów, podobnie jak Wielka Brytania, natomiast Włochy i Hiszpania są dużymi ośrodkami produkcji płytek ceramicznych, cegieł i dachówek, w mniejszym zaś stopniu sprzętu sanitarnego. Spośród nowych państw członkowskich największą produkcją zdają się wykazywać Czechy, Polska i Węgry. Kraje te mają dobrze rozwinięty przemysł ceramiczny i w przeszłości eksportowały jego wyroby do innych krajów UE. Jednakże udział nowych państw członkowskich w przemyśle ceramicznym w UE jest stosunkowo mały.

3.11. Warto wspomnieć, że chociaż większość cech przemysłu szklarskiego i czynników na niego oddziałujących dotyczy także przemysłu ceramicznego, pozostaje między nimi jedna istotna różnica. Podczas gdy przemysł szklarski charakteryzuje się dosyć wysokim poziomem koncentracji, w przemyśle ceramicznym występuje niewiele ogromnych, zintegrowanych zakładów produkcyjnych.

3.12. Od 2000 r. zatrudnienie w przemyśle ceramicznym w UE wykazuje ogólną tendencję spadkową. Jego poziom spada, co w znacznym stopniu spowodowane jest wymogami wydajności w połączeniu z rosnącą konkurencją ze strony tańszych wyrobów. W 2006 r. przemysł ceramiczny w UE zatrudniał 330 tys. osób, co oznaczało niewielki spadek z 360 tys. w roku 2005 r. Największy udział w zatrudnieniu mają producenci płytek ściennych i podłogowych. W 2006 r. udział ten wynosił łącznie około 52 % zatrudnienia w przemyśle ceramicznym, na drugim miejscu pod względem zatrudnienia plasowali się producenci ceramiki stołowej i ozdobnej (22 %).

⁽⁵⁾ Analiza konkurencyjności przemysłu ceramicznego: FWC Sector Competitiveness Studies – Competitiveness of the Ceramics Sector, październik 2008.

3.13. Zwykle ok. 20–25 % wyrobów ceramicznych produkowanych w UE (ponad 30 % w przypadku płytek ściennych i podłogowych) jest eksportowanych poza jej granice. Udział importu jest różny w zależności od produktu – od 3–8 % w przypadku np. płytek ściennych i podłogowych oraz wyrobów ogniotrwałych do ponad 60 % w przypadku ceramiki stołowej i ozdobnej. Głównymi rynkami eksportowymi przemysłu ceramicznego są Stany Zjednoczone, Szwajcaria i Rosja. Ostatnio występuje tendencja do pogarszania się równowagi w wymianie handlowej spowodowanego rosnącą konkurencją ze strony tanich produktów z krajów takich jak Chiny czy Turcja, utrzymującymi się ograniczeniami dostępu do niektórych rynków poza UE, a także stopniowym wzrostem wartości euro w stosunku do większości walut, który ma miejsce od 2000 r. W związku z tym handel, a w szczególności *terms of trade* dla eksporterów z UE, stały się kwestią o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia przemysłu szklarskiego.

3.14. Przemysł ceramiczny w UE stoi w obliczu szeregu wyzwań w **zakresie konkurencyjności**, spowodowanych w dużym stopniu przez globalizację oraz wzrost liczby przepisów dotyczących ochrony środowiska.

3.15. W niektórych kategoriach produktów, w szczególności w produkcji ceramiki stołowej, przewaga konkurencyjna UE, oparta na innowacyjności i wzornictwie, maleje coraz bardziej na skutek niskich cen produktów eksportowanych przez kraje o wschodzących gospodarkach na rynki UE i inne kluczowe rynki. Niemniej jednak UE nadal pozostaje jednym z najbardziej liczących się podmiotów w wielu podgałęziach przemysłu ceramicznego, zwłaszcza w produkcji płytek ściennych i podłogowych.

3.16. Drugim kluczowym czynnikiem konkurencyjności wpływającym na przemysł ceramiczny w UE jest rosnąca liczba przepisów i kontrola w zakresie ogólnie pojmowanej ochrony środowiska, zwłaszcza zaś obciążenia powodowane przez system EU ETS. Pomimo, że koszty energii stanowią przeciętnie 30 % kosztów produkcji w przemyśle ceramicznym, wskaźnik emisji CO₂ na tonę jest niski. Ponad 10 % wszystkich zakładów przemysłowych objętych systemem EU ETS należy do przemysłu ceramicznego, ale generuje on mniej niż 1 % emisji przemysłowych objętych tym systemem. Na skutek przyjętej zmiany do dyrektywy dotyczącej EU ETS, w roku 2013 około 1 800 zakładów przemysłu ceramicznego powinno być objętych systemem EU ETS. Będą one generować mniej niż 1,5 % przemysłowych emisji CO₂ objętych tym systemem. Warto podkreślić, że zakłady ceramiczne są przeważnie niewielkich rozmiarów: 40 % zakładów tego sektora emituje mniej niż 25 000 ton CO₂ na rok, a 70 % emituje rocznie mniej niż 50 000 ton CO₂.

3.17. Struktura kosztów w energochłonnych przedsiębiorstwach produkujących wyroby ceramiczne jest coraz bardziej niekorzystna ze względu na rosnące ceny surowców i materiałów. Niektóre podgałęzie przemysłu ceramicznego charakteryzują się silną zależnością od surowców pierwotnych, które w coraz większym zakresie importuje się spoza UE. Analiza pokazuje, jak brak konkurencyjności materiałów używanych w procesie produkcji ceramicznej, zwłaszcza na rynkach energii, ogranicza konkurencyjność europejskich producentów wyrobów ceramicznych.

3.18. Główny problem dla konkurencyjności, przed którym stoi przemysł ceramiczny UE, to gwałtowny wzrost importu wyrobów ceramicznych z krajów spoza UE, w których regulacje

prawne dotyczące ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa są mniej wymagające. Stosunkowo wysokie wymogi nałożone przez przepisy unijne oznaczają, że producenci wyrobów ceramicznych nie mają już zapewnionych równych warunków konkurencyjności w skali międzynarodowej. W związku z tym pojawiło się szereg wyzwań dla konkurencyjności, ale także szereg zróżnicowanych prognoz jej zmian.

3.19. W tym kontekście struktura kosztów przemysłu ceramicznego (wysokie koszty energii i pracy), jego stosunkowo niska rentowność oraz rosnąca konkurencja zarówno w obrębie UE, jak i na rynkach eksportowych sprawi, że bardzo trudno będzie producentom wyrobów ceramicznych przerzucić na konsumentów dodatkowe koszty związane z emisją CO₂. Ponadto w produkcji tej stosuje się już zaawansowane technologie i techniki mające na celu zmniejszenie zużycia energii przez piece, dlatego w najbliższej przyszłości raczej nie należy spodziewać się dalszego znacznego wzrostu efektywności.

3.20. Przemysł ceramiczny potrzebuje wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, niezbędnych narzędzi oraz umiejętności obsługi technologii i współpracy między różnymi działami, bez względu na ich lokalizację. Stanowi to wyzwanie zarówno dla MSP badających możliwości działania na rynkach międzynarodowych, jak i wielkich koncernów obecnych w wielu krajach, co doskonale ilustruje przykład podsektora produkcji cegieł. Umiejętności te można poszerzać, koncentrując się na kształceniu się przez całe życie, zwiększając atrakcyjność tej gałęzi przemysłu oraz poprzez specjalistyczne szkolenia.

4. W jaki sposób przemysł szklarski i ceramiczny może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju w UE z uwzględnieniem programu przyjętego na konferencji w Kopenhadze?

4.1. Mając na uwadze wszystkie aspekty zrównoważonego rozwoju, należy ocenić zalety i wady przemysłu szklarskiego i ceramicznego. Obie te gałęzie wykorzystują występujące lokalnie krajowe surowce mineralne, które dostępne są w wystarczającej ilości, by zapewnić im trwałość zarówno w obszarze gospodarczym UE, jak i na arenie światowej. Przemysł ten w znacznym stopniu ograniczył niekorzystny wpływ na środowisko i nie stanowi szczególnego zagrożenia dla zdrowia – ani pracowników, ani ogółu ludności.

4.2. Obecnie nie powinniśmy spodziewać się żadnych przełomowych innowacji w procesach produkcyjnych szkła i ceramiki. Szkło topi się, a ceramikę wypala w bardzo wysokich temperaturach, co oznacza, że istnieją określone fizyczne granice zmniejszania emisji dwutlenku węgla – granice, do których gałęzie te szybko się zbliżają. Niestety owych fizycznych granic nie uwzględniono przy opracowywaniu zmian w systemie handlu uprawnieniami do emisji EU ETS, ponieważ analizowane gałęzie przemysłu zostały pominięte wśród innych energochłonnych gałęzi, których technologie wytwórcze nieuchronnie wiążą się z emisjami gazów cieplarnianych.

4.3. Technologie i procesy stosowane w tych gałęziach przemysłu są również zaawansowane pod względem zużycia energii i poziomu emisji związków węgla. Tak więc nie stwarzają one zagrożenia dla klimatu, a raczej przyczyniają się do rozwiązywania problemów w tym zakresie. Przykładowo przemysł szklarski:

- oszczędzając energię, poprzez zastosowanie szkła w charakterze izolatora, przyczynia się do ograniczenia emisji dwutlenku węgla,
- przyczynia się do wytwarzania bezwęgłowej energii przy produkcji energii ze źródeł odnawialnych,
- poziom emisji związków węgla generowanych przez ten przemysł jest znacznie niższy niż korzyści w zakresie emisji,
- oferuje szereg innych korzyści społecznych, np. w dziedzinie medycyny czy konserwowania żywności, co czyni go zrównoważonym.

4.4. Szkło należy do materiałów o stosunkowo wysokim wskaźniku recyklingu. Zazwyczaj proces produkcyjny przewiduje pętle recyklingowe. W pewnym sensie jest to technologia bezodpadowa. Odzyskane szkło stanowi znaczną część wykorzystywanego materiału, zwłaszcza w przypadku szkła opakowaniowego. Właściwie nie ma żadnych fizycznych granic możliwości ponownego wykorzystywania szkła, jeśli chodzi o cykl życia tego materiału. Systemy recyklingu zostały wprowadzone w całej Europie, na skutek czego w wskaźnik recyklingu dla szkła opakowaniowego osiągnął w 2007 r. wartość 62 %. Wszelkie wysiłki na rzecz zwiększenia odzysku szkła oraz jego wykorzystania mogą w trojaki sposób przyczynić się do zmniejszenia obciążenia dla środowiska: (1) poprzez poprawę efektywności energetycznej – jednoprocentowy wzrost odzysku szkła przekłada się na spadek zużycia energii o 0,25 %, (2) poprzez obniżenie emisji dwutlenku węgla – jednoprocentowy wzrost odzysku szkła obniża emisję CO₂ o 0,47 %, oraz (3) poprzez oszczędność materiałów – wykorzystanie jednej tony szkła pochodzącego z recyklingu do produkcji nowego szkła zaoszczędza 1,2 tony surowców pierwotnych.

4.5. W praktyce produkty szklane mogą przyczyniać się do zmniejszenia zużycia energii, a tym samym emisji CO₂, np. poprzez zastosowanie w budynkach szklanych włókien izolacyjnych lub szyb ze szkła o niskiej emisyjności. Stosując izolację dachów i ścian można zmniejszyć emisję CO₂ o 460 mln ton rocznie (jest to więcej niż całkowita wartość zobowiązań UE w ramach protokołu z Kioto). Przykładowo, gdyby wszystkie pojedyncze i podwójne szyby w UE zastąpiono podwójnymi i potrójnymi szybami ze szkła niskoemisyjnego, pozwoliłoby to uniknąć emisji 97 mln dwutlenku węgla rocznie. Odpowiada to 21 mln ton ekwiwalentu ropy naftowej lub rocznemu zużyciu energii w budynkach zamieszkałych przez 19 mln osób. Włókna szklane stosowane do wzmacniania tworzyw sztucznych w turbinach wiatrowych oraz w materiałach szklanych wykorzystywanych przez przemysł samochodowy (np. w celu zmniejszenia zapotrzebowania na energię poprzez mniejsze wymogi w zakresie klimatyzacji) to inny przykład, jak produkty przemysłu szklarskiego przyczyniają się do zmniejszenia emisji CO₂.

4.6. Przewiduje się, że w najbliższych dziesięciu latach nastąpi znaczna ekspansja technologii słonecznych, przy tym szkło odgrywa obecnie kluczową rolę w przezroczystych materiałach dla systemów fotowoltaicznych oraz systemów koncentrowania energii słonecznej, takich jak wieże słoneczne, a także w produkcji biopaliw, fotokatalizie oraz oczyszczaniu i odsalaniu wody z wykorzystaniem energii słonecznej. Te zastosowania mają krótki okres zwrotu, jeśli chodzi o emisje gazów cieplarnianych, i pod względem ekologicznym są zgodne z zasadami zrównoważonej energii. Różne odpowiedzialne podsektory mają do odegrania kluczową rolę we wspieraniu i rozwijaniu tych zastosowań, a ich trwałe umiejscowienie w UE ma ogromne znaczenie zarówno z punktu widzenia nauki, jak i produkcji.

4.7. Emisje gazów cieplarnianych osiągają poziom 20 mln ton w całym przemyśle szklarskim i 27 mln ton rocznie w sektorze ceramicznym. W obu tych sektorach wewnętrzne możliwości zmniejszenia tych emisji są bardzo ograniczone. Oznacza to, że włączenie przemysłu szklarskiego i ceramicznego do systemu EU ETS jest mało racjonalne tak pod względem fizycznym, jak ekonomicznym. Co więcej, powstaje ryzyko narażenia potencjalnych redukcji emisji gazów cieplarnianych. Analogiczne analizy można przedstawić dla niemal każdej podstawowej, energochłonnej gałęzi przemysłu. Trzeba unikać wszelkich nadmiernych kosztów, gdy waga się decyzje dotyczące kwestii wyprowadzania wysokoemisyjnej produkcji oraz opartego na poziomach odniesienia przydziału uprawnień na trzeci okres handlowy. Aby uwzględnić różnorodność poszczególnych sektorów i podsektorów, potrzebne są oddzielne poziomy odniesienia. Powinny one brać pod uwagę różne techniki produkcji, zapotrzebowanie na energię i fizyczne możliwości ograniczenia emisji przez zakłady.

4.8. Z powodu niskiego poziomu koncentracji, dużego zróżnicowania produktów i niskiej jakości publicznie dostępnych danych statystycznych, sprawiedliwe stosowanie systemu EU ETS przysporzy wiele problemów w przemyśle ceramicznym. Jeśli chodzi o ocenę narażenia przemysłu ceramicznego na „ucieczkę emisji”, to kwestię dostępności i spójności danych można rozwiązać jedynie poprzez gromadzenie odpowiednich danych na trzycyfrowym poziomie klasyfikacji (NACE rev. 2-2008). Na tego rodzaju poziomie gromadzenia danych możliwe jest wykazanie stopnia narażenia na „ucieczkę emisji” trzech subsektorów przemysłu ceramicznego, a mianowicie „wyróbów ogniotrwałych” (NACE 23.2), „ceramicznych materiałów budowlanych” (NACE 23.3) oraz „pozostałych wyróbów z porcelany i ceramiki” (NACE 23.4).

4.9. Przemysł ceramiczny nie posiada takich możliwości wpływania na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych jak przemysł szklarski, choć warto w tym kontekście wspomnieć o właściwościach izolacyjnych nowoczesnych cegieł, płytek i włókien mineralnych. Mimo to przemysł ceramiczny jest dobrym przykładem zrównoważonego zużycia i zrównoważonej produkcji, a to dzięki charakterystycznym właściwościom jego wyróbów – trwałości, higienie i walorom estetycznym. Większość wyróbów ceramicznych ma po wyprodukowaniu długi cykl życia, wiele z nich nie wymaga dalszej konserwacji.

4.10. W ramach przemysłu ceramicznego wyróżnić można pewną niezwykle istotną podgałąź, a mianowicie produkcję materiałów ogniotrwałych. Materiały tego rodzaju mają kluczowe znaczenie dla wielu gałęzi przemysłu wykorzystujących wysokie temperatury: żelazo, stal, wapno i cement. Materiały te nie mogłyby istnieć bez wysoce skutecznych materiałów ogniotrwałych, które wspierają i ułatwiają zastosowanie najbardziej efektywnych technologii w wymienionych sektorach.

4.11. Głównym warunkiem poczynienia postępów w zakresie ogólnej konkurencyjności, a szczególnie efektywności energetycznej i efektów działalności środowiskowej, są szeroko zakrojone i skuteczne B+R. Dotyczy to wszystkich sektorów – zarówno przemysłu szklarskiego, jak i ceramicznego, a szczególnie podsektora szkła specjalnego, w którym najwyższy odsetek dochodów przeznacza się zazwyczaj na innowacje, gdyż wytwarzane produkty szybko ewoluują. Chociaż podsektor ten nie jest najważniejszy z punktu widzenia wielkości produkcji i zatrudnienia, to wielkie znaczenie dla jego rozwoju ma to, by pozostał on na terytorium UE.

4.12. W perspektywie krótkookresowej surowe regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska i zużycia energii, a ponadto brak równych reguł gry w skali międzynarodowej będą ogromnym obciążeniem dla MŚP w Unii Europejskiej, a także utrudniać będą finansowanie ze środków prywatnych innowacyjnych inwestycji oraz badań i rozwoju. Niemniej jednak regulacje dotyczące ochrony środowiska stanowią także bodziec do inwestycji w badania i rozwój, w celu poprawy efektywności energetycznej i ograniczania zależności od tradycyjnych źródeł energii. W rezultacie zmniejszyć się może udział kosztów energii w całkowitych kosztach produkcji. Są to jednak efekty o charakterze długookresowym, które wymagać będą znacznego wysiłku ze strony przedsiębiorstw oraz wiązać się będą z istotnym ryzykiem.

4.13. Jak dotąd najnowsze wymogi ustawowe oraz surowsze normy doprowadziły do nowych innowacji w zakresie efektywności energetycznej oraz do optymalizacji produktów pod względem ekologicznym, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. Opracowuje się również nowe techniki recyklingu. Niemniej jednak możliwości dalszego postępu w dziedzinie recyklingu materiałów ceramicznych są w pewnym sensie ograniczone ze względu na charakter tych produktów.

4.14. Przy odpowiednim nakładzie badawczym, wyroby ceramiczne, jako opcja bardziej ekologiczna, mogą stać się jeszcze bardziej atrakcyjne. Przykładem takiego nowoczesnego produktu mogą być pustaki ceramiczne o podwyższonej izolacji termicznej, które są energochłonne w produkcji, a zastosowane w budownictwie przyczyniają się do oszczędzania energii. Inny przykład to zastosowanie wyrobów ceramicznych w samochodach. Ze względu na swe wyjątkowe cechy – odporność na wysokie temperatury, zużycie i korozję, niską masę, właściwości elektro- i termoizolacyjne – mogą one w przyszłości być stosowane w wielu kluczowych elementach silników. W samochodach przyszłości materiały ceramiczne być może będą szeroko stosowane w samej konstrukcji silnika, w układzie paliwowym jako elementy odporne na zużycie, czy też jako elementy dodatkowe w układzie rozrządu, takie jak zawory czy gniazda zaworowe. Być może samochody będą posiadały ceramiczne ogniwa paliwowe, zapewniające niemal bezemisyjne działanie.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki między UE a Bośnią i Hercegowiną: rola społeczeństwa obywatelskiego”

(opinia rozpoznawcza)

(2009/C 317/03)

Sprawozdawca: **Patrik ZOLTVÁNY**

Pismem z dnia 2 września 2008 r. wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Margot Wallström i komisarz ds. rozszerzenia Olli Rehn na mocy art. 9 protokołu o współpracy pomiędzy Komisją Europejską a Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym zwrócili się do Komitetu o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Stosunki między UE a Bośnią i Hercegowiną: rola społeczeństwa obywatelskiego”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Patrik ZOLTVÁNY.

Na 455 sesji plenarnej w dniach 15-16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię.

1. Najważniejsze zalecenia opinii

1.1. Zalecenia dla instytucji i organów Unii Europejskiej (UE):

- Wspieranie rządu Bośni i Hercegowiny w pracach nad strategią rozwoju społeczeństwa obywatelskiego ⁽¹⁾.
- Zwiększenie wsparcia, także finansowego, dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie w celu utrzymania ich niezależności od rządu oraz zagwarantowania trwałości realizowanych przez nie projektów.
- Stworzenie bardziej odpowiednich i skuteczniejszych programów pomocy finansowej w celu skrócenia długotrwałych procedur rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji. Dotyczy to także nowego instrumentu ustanowionego przez Komisję Europejską (KE) na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu. Szeroki krąg zainteresowanych organizacji także powinien mieć dostęp do wsparcia dostosowanego do ich potrzeb.
- Przyspieszenie negocjacji w sprawie zniesienia obowiązku wizowego oraz aktywna pomoc w spełnianiu standardów technicznych i innych.
- Rozróżnienie pomiędzy organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi w kontekście tworzenia i przyjęcia strategii wsparcia.
- Wspieranie programów dotyczących budowania potencjału partnerów społecznych z myślą o umocnieniu ich zdolności prowadzenia skutecznego dialogu społecznego.

- Czynne wspieranie dialogu społecznego i obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie.
- Uczestnictwo, w roli aktywnego pośrednika, w procesie tworzenia nowej konstytucji.
- Domaganie się wdrożenia ratyfikowanych dokumentów międzynarodowych oraz konstytucji Bośni i Hercegowiny, jak również zapewnienie związkom zawodowym i organizacjom pracodawców możliwości rejestracji zgodnie z określona podstawą prawną, która umożliwiałaby im sprawne działanie.
- Systematyczne wspieranie prowadzonych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego projektów koncentrujących się na promowaniu idei integracji europejskiej w całym społeczeństwie. W systematycznej debacie na temat kwestii dotyczących integracji europejskiej powinny uczestniczyć wszystkie grupy społeczne, w tym społeczeństwo obywatelskie.
- Wspieranie projektów mających na celu transfer wiedzy specjalistycznej i doświadczenia z państw członkowskich UE do Bośni i Hercegowiny. Prawdziwą wartość dodać mogłyby stanowić wkład „nowych” państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej. Instytucje europejskie powinny bardziej docenić znaczenie projektów współpracy bliźniaczej i wspierać je. Ustanowiony niedawno instrument służący promowaniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu może stanowić wsparcie dla tego typu działalności.
- Umożliwianie przedstawicielom organizacji społeczeństwa obywatelskiego z Bośni i Hercegowiny przyjazdów do instytucji UE i bezpłatnego udziału w konferencjach i wydarzeniach organizowanych przez UE.
- Wzmocnienie wsparcia dla regionalnych sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich i opracowanie programów regionalnych.

⁽¹⁾ Zgodnie z definicją Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego termin „społeczeństwo obywatelskie” obejmuje organizacje pracodawców, organizacje pracowników, a także inne organizacje pozarządowe i grupy interesów.

- Utrzymywanie systematycznego dialogu z pozostałymi podmiotami udzielającymi wsparcia finansowego, tak aby organizacjom społeczeństwa obywatelskiego Bośni i Hercegowiny oraz całych Bałkanów Zachodnich zapewnić właściwie ukierunkowane oraz skuteczne i rzeczywiste wsparcie w odpowiednim czasie.
- Organizowanie regularnych spotkań z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby umożliwić bardziej elastyczne reagowanie na ich oczekiwania i potrzeby.

1.2. Zadania dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u):

- Stworzenie wspólnego komitetu konsultacyjnego EKES-u i organizacji społeczeństwa obywatelskiego Bośni i Hercegowiny w celu promowania i wspierania dialogu obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie.
- Czynny udział w nowym programie bezpośredniego dialogu, którym kieruje Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia KE: Komitet mógłby przygotować i zorganizować wizyty studyjne w UE (zwłaszcza w Brukseli) dla przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego Bośni i Hercegowiny.
- Umożliwianie przedstawicielom organizacji społeczeństwa obywatelskiego z Bośni i Hercegowiny wizyt w EKES-ie i zapoznania się z jego działalnością.

1.3. Zalecenia dla władz Bośni i Hercegowiny:

- Opracowanie ram prawnych wspierających społeczeństwo obywatelskie, a więc i organizacje pracodawców oraz związki zawodowe.
- Przygotowanie strategii na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, co stworzyłoby podstawy do zaistnienia prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego, które jest niezbędnym elementem dojrzałego społeczeństwa demokratycznego. Strategia ta powinna zostać opracowana w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.
- Prowadzenie systematycznego dialogu z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego na temat kwestii dotyczących tych organizacji. Rząd powinien w większym stopniu angażować społeczeństwo obywatelskie.
- Wprowadzenie różnych zachęt, także finansowych, dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu wspierania ich rozwoju i trwałości ich działań. Należy opracować przejrzysty system dotacji, który będzie umożliwiał organizacjom społeczeństwa obywatelskiego ubieganie się o dotacje z budżetu państwa.
- Zwiększenie skali dialogu i współpracy z władzami publicznymi, przy zapewnieniu uznawania roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

- Rozwiązanie kwestii rejestracji Konfederacji Związków Zawodowych Bośni i Hercegowiny (KsBiH).
- Czynne wspieranie ustanowienia Rady Społeczno-Gospodarczej na poziomie państwowym, wraz z postępowaniem w zakresie tworzenia innych instytucji na poziomie państwowym zajmujących się kwestiami gospodarczymi i społecznymi.
- Przyspieszenie prac zmierzających do wypełnienia warunków zniesienia obowiązku wizowego.
- Wprowadzenie edukacji obywatelskiej w dziedzinach objętych działalnością społeczeństwa obywatelskiego.

1.4. Zalecenia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie:

- Pobudzanie podejścia oddolnego i samorządowego wśród społeczeństwa obywatelskiego, które sprzyja większemu utożsamianiu się z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.
- Uświadomienie obywatelom roli społeczeństwa obywatelskiego w procesach politycznych.
- Ułatwianie tworzenia sieci kontaktów i budowanie partnerstw, np. poprzez wymianę informacji, wiedzy fachowej i doświadczeń.
- Zwiększanie wiedzy na temat integracji europejskiej, unijnych strategii politycznych i instytucji.
- Wzmocnienie działalności edukacyjnej i szkoleniowej w ramach organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- Zachęcanie do dialogu między różnymi grupami etnicznymi i wyznaniowymi oraz zwiększanie zasięgu współpracy, kontaktów i projektów bliźniaczych wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2. Kontekst opinii

2.1. Cele Unii Europejskiej na Bałkanach Zachodnich

Bałkany Zachodnie stanowią jeden z najważniejszych priorytetów regionalnych polityki zagranicznej UE. Głównym celem Unii Europejskiej na Bałkanach Zachodnich jest zwiększenie stabilności i dobrobytu w regionie. Za równie ważne można uznać przygotowanie krajów Bałkanów Zachodnich do członkostwa w UE. By osiągnąć ten cel, Unia Europejska wykorzystuje specjalne instrumenty w ramach pomocy przedakcesyjnej.

Proces stabilizacji i stowarzyszenia zainicjowano, by pomóc krajom tego regionu w ich dążeniu do członkostwa w UE. Na proces ten składają się dialog polityczny, znaczne preferencje handlowe oraz wsparcie finansowe. Należy do niego także ustanowienie wszechstronnych stosunków opartych na umowach, które powinny pomóc państwom tego regionu przygotować się do przyszłego wstąpienia do UE. Rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego i demokratyzacja to jedne z celów tego procesu i według oczekiwań powinny przyczynić się do politycznej, gospodarczej i instytucjonalnej stabilizacji regionu. Podpisanie Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu jest uważane za istotny krok w kierunku uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej.

2.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny a Bałkany Zachodnie

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny odgrywa istotną rolę we wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich. W 2004 r. utworzono Grupę kontaktową ds. Bałkanów Zachodnich, która jest jedynym stałym, specjalnym organem EKES-u zajmującym się tym konkretnym regionem. Jako jeden z wielu organów UE działających w tym obszarze grupa koncentruje się na wartości dodanej, którą może wnieść do ogólnych prac Unii nad tym zagadnieniem.

Główne cele EKES-u na Bałkanach Zachodnich to: monitorowanie zmian w sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej krajów leżących na Bałkanach Zachodnich i zmian w stosunkach między UE a tym regionem, a ściślej rzecz ujmując – monitorowanie realizacji agendy z Salonik oraz ewolucji procesu stabilizacji i stowarzyszenia; wspieranie współpracy między EKES-em a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z Bałkanów Zachodnich, krajowymi radami społeczno-gospodarczymi lub podobnymi instytucjami oraz zachęcanie do wymiany najlepszych wzorców postępowania między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego UE a ich odpowiednikami na Bałkanach Zachodnich i rozszerzanie takiej wymiany.

3. Przemiany polityczne w Bośni i Hercegowinie

3.1. Obecna sytuacja polityczna

Na proces polityczny w Bośni i Hercegowinie w dalszym ciągu wpływa doświadczenie wojny oraz postanowienia układu pokojowego z Dayton, w którym ustanowiono niepodległe państwo Bośni i Hercegowiny w obecnym kształcie. Konkurujące ze sobą ugrupowania polityczne usiłują wyciągnąć korzyści z ustalonej w Dayton struktury konstytucyjnej, a jednocześnie przewyżżyć zawarte w niej ograniczenia. Potrzeba usprawnienia i modernizacji rządów w Bośni i Hercegowinie jest coraz bardziej zauważana przez wspólnotę międzynarodową, jak i w samym kraju, chociaż elity polityczne obu części składowych Bośni i Hercegowiny nie wyrażają jednakowego poparcia dla tego procesu, który jest w dużym stopniu inicjowany przez środowiska międzynarodowe.

Największym wyzwaniem politycznym dla tego kraju w nadchodzących latach będzie reforma konstytucyjna, bez której trudno będzie osiągnąć dalsze postępy na drodze ku bardziej demokratycznemu i sprawnie działającemu państwu, wdrażanie wszechstronnego programu reform czy zbliżenie do UE. Reforma struktury konstytucyjnej zatwierdzonej układem z Dayton nie może zostać narzucona z zewnątrz, nawet jeśli wspólnota międzynarodowa, a Unia Europejska w szczególności, wyraża tu gotowość wsparcia. Reforma ta będzie musiała wynikać z porozumienia pomiędzy zainteresowanymi podmiotami politycznymi Bośni i Hercegowiny oraz uzyskać szerokie poparcie obywateli. Proces ten, który może dotyczyć wszystkich dziedzin, będzie niezwykle złożony i trudny i może wymagać sporo czasu.

Należy zauważyć, że istnieje wiele poglądów na temat przyszłości Bośni i Hercegowiny, a pomiędzy osobami należącymi do różnych grup etnicznych wciąż występuje pewna nieufność. Ogólnie rzecz biorąc, nadal panuje retoryka nacjonalistyczna, a liderzy Bośni i Hercegowiny nie poczynili postępów w tworzeniu, za pomocą reformy ram konstytucyjnych, bardziej funkcjonalnych i mniej kosztownych struktur państwowych, które służyłyby procesowi integracji europejskiej.

Z powodu obaw co do stabilności politycznej w Bośni i Hercegowinie i w całym regionie, kilkakrotnie przesuwano termin zamknięcia Biura Wysokiego Przedstawiciela w tym kraju. W lutym 2008 r. Rada ds. Zaprowadzania Pokoju postanowiła uzależnić zamknięcie tego urzędu od postępów Bośni i Hercegowiny w osiągnięciu pięciu szczegółowych celów i spełnienia dwóch warunków (podpisania Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz osiągnięcia stabilnej sytuacji politycznej). Poza kwestią ostatecznej decyzji co do przynależności okręgu Brzko, postępy w osiągnięciu pięciu celów ⁽²⁾ były bardzo słabe.

3.2. Stosunki polityczne z UE i krajami sąsiadującymi

3.2.1. Stosunki z Unią Europejską

Negocjacje w sprawie podpisania Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Bośnią i Hercegowiną rozpoczęto w listopadzie 2005 r. Układ ten został paraflowany 4 grudnia 2007 r. i podpisany 16 czerwca 2008 r., po osiągnięciu postępów w czterech kluczowych obszarach wyznaczonych w 2005 r. przez Komisję Europejską i Radę ⁽³⁾. W oczekiwaniu na ratyfikację układu przez wszystkie państwa członkowskie UE, postanowienia układu dotyczące spraw handlowych zostały wprowadzone w życie za pośrednictwem umowy przejściowej, mającej zastosowanie od 1 lipca 2008 r. Układ ten, między innymi, sformalizował preferencje handlowe przyznawane (autonomicznie) przez UE bośniackim produktom od 2000 r. oraz doprowadził do wygaszenia przez BiH ograniczeń handlowych i stopniowej obniżki celi na produkty pochodzące z UE. Wdrażanie umowy przejściowej przebiega, jak dotąd, w sposób zadowalający.

⁽²⁾ 1) Możliwe do przyjęcia i trwałe rozwiązanie kwestii podziału majątku między państwo a inne szczeble administracji; 2) możliwe do przyjęcia i trwałe rozwiązanie kwestii własności majątku związanego z obronnością; 3) ostateczna decyzja co do przynależności okręgu Brzko; 4) stabilność fiskalna (wspierana w oparciu o umowę w sprawie stałej metody ustalania współczynników oraz ustanowienie krajowej rady ds. polityki fiskalnej); 5) umacnianie praworządności (o czym świadczyć ma przyjęcie krajowej strategii dotyczącej zbrodni wojennych, ustawy o obcokrajowcach i azylu oraz krajowej strategii w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości).

⁽³⁾ 1) Przeprowadzenie reformy policji zgodnie z porozumieniem w sprawie restrukturyzacji policji z października 2005 r.; 2) pełna współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym ds. Zbrodni Wojennych w byłej Jugosławii (ICTY); 3) przyjęcie i wprowadzenie w życie niezbędnego ustawodawstwa dotyczącego nadawania publicznego; 4) opracowanie ram prawnych oraz rozwijanie zdolności administracyjnych umożliwiających właściwą realizację Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu.

Równolegle do negocjacji w sprawie Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu przygotowano umowę dotyczącą ułatwiania procedur wydawania wiz, którą podpisano 17 września 2007 r.; umowa ta weszła w życie w styczniu 2008 r. Dzięki tej umowie obniżono opłaty za wydawanie wiz, a w wypadku niektórych kategorii obywateli nawet zupełnie je zniesiono. Uproszczono także warunki wydawania wiz dla wielu grup obywateli, m.in. dla studentów, przedsiębiorców, dziennikarzy i in. Rozmowy na temat zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli Bośni i Hercegowiny zostały rozpoczęte przez Unię Europejską 26 maja 2008 r. Aby móc zamknąć negocjacje, BiH musi wykazać postępy w wypełnianiu wszystkich kryteriów.

Co się tyczy przedakcesyjnej pomocy finansowej, to we wrześniu 2008 r. przyjęto wieloletni plan orientacyjny (MIPD) na lata 2008-2010 dla Bośni i Hercegowiny. Komisja Europejska przyznała temu krajowi łącznie 74,8 mln euro w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej na 2008 r. Głównymi obszarami, na które przeznaczono fundusze, są: wzmacnianie praworządności i struktur administracji publicznej, rozwój społeczno-gospodarczy oraz stabilizacja demokracji. W ramach instrumentu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, na rozwój ten przeznaczono 6,5 mln euro za pośrednictwem krajowych programów IPA na lata 2007-2008. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego z Bośni i Hercegowiny korzystają także z działań regionalnych i programów wymiany delegacji finansowanych przez program adresowany do wielu beneficjentów. Ponadto 5,7 mln euro z funduszy Wspólnoty przeznaczono na wsparcie budżetu Biura Wysokiego Przedstawiciela do czerwca 2009 r.

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) oraz pozostałe środki wsparcia z programu regionalnego CARDS są wdrażane przez delegaturę KE w Sarajewie. Średniookresowym celem dotyczącym Bośni i Hercegowiny wciąż pozostaje zarządzanie środkami pomocy w sposób zdecentralizowany. Przygotowania do takiego zdecentralizowanego wdrażania posuwają się nieznacznie do przodu. Nowe stanowiska w Funduszu Krajowym oraz w Centralnym Wydziale ds. Finansów i Zamówień Publicznych w Ministerstwie Finansów i Skarbu Państwa zostały już częściowo obsadzone, a rekrutacja kolejnych pracowników trwa. Złożona struktura instytucjonalna i polityczna Bośni i Hercegowiny doprowadziła do znacznych opóźnień w ratyfikacji Umowy Ramowej IPA. Wdrożenie samej umowy także nie jest jeszcze zapewnione. W związku z tym opóźnieniu ulega także wdrożenie programu IPA na 2007 r.

3.2.2. Stosunki z Chorwacją

Stosunki z Chorwacją znacznie się zmieniły od 2000 r. Oba kraje przyjęły dalsze porozumienia dotyczące powrotu uchodźców przez granicę Bośni i Hercegowiny z Chorwacją oraz podpisały umowę o wolnym handlu, która została wdrożona prawie natychmiastowo. W lutym 2008 r. Zgromadzenie Parlamentarne Bośni i Hercegowiny zatwierdziło porozumienie z Chorwacją o podwójnym obywatelstwie. Szacuje się, że ok. 400 tys. obywateli Bośni i Hercegowiny posiada również obywatelstwo chorwackie. Do rozstrzygnięcia pozostają nadal spory graniczne, istnieją także w dalszym ciągu przeszkody dla transferu spraw sądowych oraz ekstradycji podejrzanych w przypadkach przestępstw oraz zbrodni przeciwko ludzkości między Bośnią i Hercegowiną a Chorwacją.

3.2.3. Stosunki z Serbią

Stosunki z Serbią znacznie się poprawiły od czasu upadku reżimu Miloszevicia, zaś stosunki dyplomatyczne zostały nawiązane 15 grudnia 2000 r. Podczas przewodnictwa Bośni i Hercegowiny w Procesie Współpracy Państw Europy Południowo-Wschodniej (SEEC) w latach 2003-2004, ministrowie spraw zagranicznych Byłej Jugosławii spotkali się ze swoimi odpowiednikami z Europy Południowo-Wschodniej, aby wzmocnić zaangażowanie na rzecz stosunków dobrosąsiedzkich, stabilności, bezpieczeństwa i współpracy w Europie Południowo-Wschodniej.

W październiku 2006 r. podczas kampanii wyborczej w Bośni i Hercegowinie otwarcie propagowano wzmocnienie więzi między Republiką Serbską a Serbią, co zaowocowało podpisaniem 26 września 2007 r. w Banja Luce zmienionej specjalnej umowy o stosunkach równoległych. Obie strony podkreśliły jednak, iż umowa nie podważa w żaden sposób suwerenności, integralności terytorialnej czy niezależności politycznej Bośni i Hercegowiny.

Nadal jednak istnieją potencjalne napięcia w stosunkach Bośni i Hercegowiny z Serbią. Po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo nastąpiła intensyfikacja retoryki sprzeciwiającej się układowi z Dayton oraz gróźb secesji w Republice Serbskiej. W dniu 21 lutego 2008 r. Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej uchwaliło rezolucję, w której porównano sytuację Republiki Serbskiej w Bośni i Hercegowinie do sytuacji Kosowa w Serbii i opisano okoliczności, w których Republika Serbska byłaby uprawniona do secesji.

3.2.4. Współpraca regionalna

Stosunki z Czarnogórą są dobre i nadal rozwijają się. Podpisano umowy o współpracy w dziedzinie obrony, współpracy policyjnej, ochrony ludności oraz współpracy transgranicznej.

Stosunki z Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii są dobre, zarówno w kontekście dwustronnym, jak i regionalnym. Zawarto umowy o readmisji, współpracy policyjnej i ochronie ludności.

Zacieśniono stosunki z Albanią, zaś Bośnia i Hercegowina postanowiła otworzyć ambasadę w Tiranie.

Bośnia i Hercegowina aktywnie uczestniczy w programach i inicjatywach na rzecz współpracy regionalnej, np. w CEFTA.

4. Przemiany gospodarcze w Bośni i Hercegowinie

4.1. Obecna sytuacja gospodarcza w Bośni i Hercegowinie

Pomimo trudnych warunków politycznych Bośnia i Hercegowina odnotowała cztery lata stabilności gospodarczej, zaś wzrost PKB w 2008 r. szacowano na 5,5 %. Inflacja w pierwszym kwartale 2007 r. wynosiła jedynie 1,5 %, lecz zwiększyła w drugiej połowie 2007 r. ze względu na wzrost cen żywności i transportu

i wyniosła 4,9 % w grudniu, a następnie 9,5 % w sierpniu 2008 r. Deficyt na rachunku bieżącym spadł z 21,3 % PKB w 2005 r. do 11,4 % PKB w 2006 r., lecz zwiększył się znowu do 12,7 % PKB w 2007 r. Deficyt handlowy spadł z 49,6 % PKB w 2005 r. do ok. 37 % PKB w 2006 i 2007 r. Dalsza poprawa jest obecnie mało prawdopodobna, ponieważ rozwój eksportu spowolnił się w 2007 r., import znowu wzrósł, a bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) prawdopodobnie zmaleją w związku ze światowym kryzysem gospodarczym. Całkowita nadwyżka fiskalna wyniosła 3 % w 2006 r., co wynikało głównie ze wzrostu wpływów po wprowadzeniu podatku VAT. Nadwyżka zmniejszyła się do 1,3 % PKB w 2007 r. i może w 2008 r. przekształcić się w deficyt, m.in. w związku z wzrostem zwrotów VAT.

Podobnie jak inne kraje będące w okresie transformacji, Bośnia i Hercegowina ma rozwijającą się gospodarkę, lecz stoi w obliczu szeroko rozpowszechnionego ubóstwa i problemów społecznych. Szacunkowe oceny bezrobocia mówią o stopie między 16 % a 44 %. Bośnia i Hercegowina boryka się ze skutkami kryzysu finansowego i gospodarczego, który stanowi zagrożenie dla sytuacji gospodarczej, społecznej i etnicznej oraz dla stosunków w UE i w regionie.

Struktura rządowa państwa jest nieefektywna i pochłania ponad 50 % PKB. Rozdrobnione struktury, ograniczone zasoby i brak doświadczenia oraz doraźne podejście do wspierania krajowych zdolności administracyjnych podważają możliwości rządu w zakresie kształtowania i wdrażania polityki.

Unia Europejska jest głównym partnerem handlowym Bośni i Hercegowiny (wymiana z UE stanowi ponad 50 % całkowitej wymiany handlowej Bośni i Hercegowiny). Podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz wejście w życie umowy przejściowej prawdopodobnie pogłębią te stosunki i zwiększą integrację handlową z UE. Bośnia i Hercegowina eksportuje głównie do Włoch, Niemiec i Słowenii, import pochodzi także z tych państw oraz w mniejszym stopniu z Austrii. Eksport Bośni i Hercegowiny opiera się zasadniczo na metalach, drewnie i produktach drzewnych, produktach mineralnych i chemikaliach. Import obejmuje w szczególności maszyny, produkty mineralne, spożywcze i chemiczne.

5. Obecna sytuacja i rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego

5.1. Dialog społeczny

5.1.1. Uwarunkowania prawne

Dialog społeczny oficjalnie nie istnieje na szczęblu Bośni i Hercegowiny. Jest to spowodowane faktem, że obecna konstytucja nie zawiera przepisów dotyczących ustanawiania instytucji rządowych na szczęblu państwowym zajmujących się polityką społeczną lub edukacją.

Bośnia i Hercegowina ratyfikowała wszystkie osiem kluczowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Swoboda stowarzyszania się jest zagwarantowana w konstytucjach Bośni i Hercegowiny, Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej. Obie jednostki mają odrębne przepisy prawa pracy, podobnie jak dystrykt Brzko.

Ustawa Bośni i Hercegowiny o stowarzyszeniach i fundacjach, przyjęta w grudniu 2001 r., nie zawiera przepisów dotyczących rejestracji federacji związków zawodowych na szczęblu Bośni i Hercegowiny.

Od tej pory, według sprawozdania Komisji Europejskiej z 2008 r. w sprawie postępów, nie osiągnięto żadnego postępu w tej dziedzinie. Fakt, iż na szczęblu państwowym nie istnieją kompetencje w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej pozostaje przeszkodą dla rozwoju ogólnokrajowej strategii zatrudnienia. W oparciu o argumenty konstytucyjne Republika Serbska systematycznie sprzeciwia się przyznaniu szczęblowi państwowemu roli w zakresie kwestii związanych z wewnętrznym rynkiem pracy. Strategie w dziedzinie zatrudnienia i projekty aktywnych środków w dziedzinie zatrudnienia zostały opracowane przez obie jednostki i dystrykt Brzko. Jednakże koordynacja między nimi jest niewielka.

Podobnie wygląda sytuacja w dziedzinie dialogu społecznego. Konfederacja Związków Zawodowych nie była w stanie zarejestrować się na szczęblu państwowym. W rozumieniu obecnego prawa rejestracja związków zawodowych jest równoznaczna z ich uznaniem i z akceptacją ich reprezentatywności. Również podstawa prawna i procedura dotyczące partnerów społecznych są takie same jak w przypadku wszelkich innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, takich jak organizacje konsumenckie czy stowarzyszenia sportowe, co jest niewspółmierne. Złożona organizacja polityczna i społeczna kraju nadal wpływa na dialog między partnerami społecznymi, nie ma ponadto rozwiązań, które można by było szybko wprowadzić. Brak jasności w zakresie prawnej rejestracji związków zawodowych zablokował dalsze postępy na rzecz ustanowienia negocjacji zbiorowych. Należy opracować nowe przepisy, zastępujące wyżej wymienioną ustawę o stowarzyszeniach i fundacjach, aby ograniczyć uznaniowy charakter decyzji rządu w zakresie rejestracji nowych organizacji.

5.1.2. Partnerzy społeczni

5.1.2.1. Pracodawcy

W przypadku Bośni i Hercegowiny trudno jest mówić o organizacjach pracodawców działających na szczęblu państwowym. Na szczęblu tym nie istnieje ministerstwo pracy, zaś wiele kwestii gospodarczych leży w gestii rządów poszczególnych jednostek, przy braku oficjalnej koordynacji i współpracy na szczęblu państwowym między organizacjami pracodawców.

Dwie główne organizacje pracodawców to Stowarzyszenie Pracodawców Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Stowarzyszenie Pracodawców Republiki Serbskiej. Obie uczestniczą w radach społeczno-gospodarczych na szczęblu każdej jednostki. Główne kwestie, przed którymi stoją organizacje pracodawców zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, to reprezentatywność i skuteczna reprezentacja interesów ich członków wobec władz publicznych.

5.1.2.2. Związki zawodowe

Liczba związków zawodowych w sektorze formalnym jest dość wysoka w Federacji Bośni i Hercegowiny oraz w Republice Serbskiej. Konfederacja Niezależnych Związków Zawodowych (*Savez Samostalnih Sindikata Bosne i Hercegovine*, SSSBiH) zrzesza pracowników w Federacji Bośni i Hercegowiny, zaś Konfederacja Związków Zawodowych Republiki Serbskiej (*Savez Sindikata Republike Srpske*, SSRS) pełni taką samą funkcję w Republice Serbskiej. Konfederacje związków zawodowych obu jednostek Bośni i Hercegowiny, mianowicie Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej, utworzyły podczas zgromadzenia założycielskiego w Sarajewie 24 czerwca 2005 r. wspólną organizację patronacką związków zawodowych Bośni i Hercegowiny (KsBiH). KsBiH złożyła wniosek o rejestrację na szczeblu państwowym, jednak jak dotąd sprawy nie rozstrzygnięto.

5.1.3. Ocena istniejących mechanizmów

Na szczeblu państwowym nie ustanowiono żadnej rady społeczno-gospodarczej, głównie ze względu na niechęć do przeniesienia kwestii dialogu społecznego na szczebel państwowy, przede wszystkim ze strony Republiki Serbskiej⁽⁴⁾. Istnieją dwa kodeksy pracy – po jednym w każdej jednostce, nie ma też ministerstwa pracy na szczeblu państwowym. Główne kwestie dotyczące partnerów społecznych, takie jak polityka gospodarcza, prawo pracy czy edukacja należą do kompetencji każdej jednostki i samorządów lokalnych. Właściwy jednolity rynek w Bośni i Hercegowinie (w tym rynek pracy) nie został jeszcze ustanowiony. Rady społeczno-gospodarcze działają jedynie na szczeblu jednostek, a ich działalność finansuje rząd. Pozostała formalną przeszkodą dla ustanowienia RSG na szczeblu państwowym jest kwestia nieuznawania patronackiej organizacji związków zawodowych. Należy również zauważyć, że potencjał partnerów społecznych jest nadal słaby i wymagana jest dalsza wewnętrzna profesjonalizacja ich pracy.

5.2. Dialog obywatelski

5.2.1. Uwarunkowania prawne

Bośnia i Hercegowina mają „ograniczoną” historię rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przed wojną istniał szereg organizacji publicznych, które działały przede wszystkim w dziedzinie kultury i sportu. Podczas wojny i po wojnie większość działań organizacji pozarządowych skupiła się na dystrybucji pomocy humanitarnej i dopiero powoli zaczęła obejmować bardziej standardowe zadania.

Organizacje pozarządowe mogą dokonywać rejestracji na szczeblu państwowym, na szczeblu jednostki, kantonu (dla Federacji Bośni i Hercegowiny) oraz gminy. Od 2002 r. ustawa o stowarzyszeniach i fundacjach pozwala organizacjom pozarządowym na rejestrację w Ministerstwie Sprawiedliwości Bośni i Hercegowiny oraz na działalność w dowolnym miejscu w kraju. Jednakże ze względu na uciążliwe procedury konieczne do uzyskania rejestracji na szczeblu państwowym, a także nieuznawanie rejestracji państwowej na szczeblu jednostki (Republika Serbska), wiele organizacji pozarządowych woli rejestrować się na szczeblu

jednostki. Protokół ustaleń podpisany w 2004 r. w sprawie utworzenia Wspólnego Rejestru Stowarzyszeń i Fundacji w Bośni i Hercegowinie między państwem, rządami obu jednostek oraz dystryktem Brčko propaguje „zwiększenie swobody przemieszczania się stowarzyszeń i fundacji oraz ustanawia system szybkiego dostępu do informacji o wszystkich fundacjach i stowarzyszeniach”.

Ustawa o stowarzyszeniach i fundacjach została zmieniona i weszła w życie w 2008 r. Nadal obowiązuje regulamin dotyczący rejestracji z 2002 r., co komplikuje proces rejestracji. Władze Bośni i Hercegowiny dążą do zmiany tego regulaminu, aby zmniejszyć liczbę formularzy wymaganych do zarejestrowania się. Planowane jest także wprowadzenie rejestracji on-line.

Zgodnie z analizą opracowaną przez misję ONZ⁽⁵⁾, jedną z ważniejszych kwestii dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest wprowadzony ostatnio system VAT. Ustawa o VAT, która weszła w życie w Bośni i Hercegowinie 1 stycznia 2006 r., wprowadziła jednolitą stawkę podatku w wysokości 17 %, co oznacza wzrost podatku. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą dodatkowo odprowadzać różne składki (na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne itd.) podczas zatrudniania nowych pracowników. Darrowizny podlegają dodatkowemu opodatkowaniu. Panuje ogólne przekonanie, że zwolnienia podatkowe dla sektora społeczeństwa obywatelskiego byłyby wskazane i ułatwiłyby jego pracę.

Inną ważną kwestią jest publiczne finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W większości przypadków organizacje te postrzegają dystrybucję środków publicznych jako niewystarczającą przejrzystą. Nie zostały jeszcze wdrożone przepisy dotyczące wolontariatu. Rozwiązanie problemu niedostatecznego wdrażania przepisów oraz potrzeba ich harmonizacji mają nadal kluczowe znaczenie. Niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego zauważają, że proces opracowywania przepisów prawnych w Bośni i Hercegowinie jest nieprzejrzysty i hermetyczny.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego spotykają się ze słabym poparciem władz politycznych, ponieważ niektóre z tych władz postrzegają sektor społeczeństwa obywatelskiego jako rywała. Wśród władz lokalnych panuje powszechne niezrozumienie wartości i korzyści partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim.

5.2.2. Sytuacja w obrębie różnych grup interesu

Całkowita liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych w Bośni i Hercegowinie wynosi obecnie prawie 8 tys⁽⁶⁾, lecz liczba aktywnych organizacji jest znacznie niższa. Dochody trzeciego sektora szacowane są na 4,5 % PKB, zaś wydatki operacyjne na 2,4 %. Pracownicy zatrudnieni w tym sektorze stanowią 1,45 % ludności czynnej zawodowo⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Premier Republiki Serbskiej, Milorad Dodik, ogłosił 22 sierpnia 2007 r., że „rząd Republiki Serbskiej nie poprze utworzenia rady społecznej na szczeblu Bośni i Hercegowiny, [ponieważ uważa, że] podstawowe kwestie gospodarcze i społeczne są rozstrzygane na szczeblu jednostki, a utworzenie takiej rady jest kwestią polityczną”.

⁽⁵⁾ Główne wnioski dotyczące poziomu współpracy między agencjami ONZ a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w Bośni i Hercegowinie, styczeń 2007 r., dokument roboczy misji ONZ w Bośni i Hercegowinie.

⁽⁶⁾ Stan z lutego 2005 r. – dane zawarte w sprawozdaniu z finansowania przez UE projektu „Mapping Study of Non-State Actors in Bosnia-Herzegovina”, wrzesień 2005 r.

⁽⁷⁾ „Employment, social service provision and the non-governmental organisation (NGO) sector. Status and prospects for Bosnia and Herzegovina. Analysis and policy implications”, Qualitative Study #3, 2 kwietnia 2005 r.; DFID Labour and Social Policy Project („Zatrudnienie, świadczenie usług społecznych i sektor organizacji pozarządowych. Obecny stan i perspektywy dla Bośni i Hercegowiny. Analiza i wnioski polityczne”), Badanie jakościowe #3, Projekt DFID w zakresie polityki pracy i polityki społecznej.

Głównym obszarem działalności organizacji pozarządowych jest propagowanie praw człowieka. Inne dziedziny, którymi w znaczącym stopniu zajmują się organizacje pozarządowe, to edukacja, równość płci, rozwój gospodarczy, pomoc humanitarna, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zdrowie, młodzież i dzieci oraz rozwój lokalnych społeczności.

5.2.3. Ocena istniejących mechanizmów

Stwierdzono pewne postępy w zakresie instytucjonalizacji stosunków między władzami a sektorem organizacji pozarządowych na szczeblu państwowym. Rada Ministrów Bośni i Hercegowiny, wraz z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego podpisała 7 maja 2007 r. umowę o współpracy między Radą Ministrów Bośni i Hercegowiny a sektorem pozarządowym w Bośni i Hercegowinie.

Zgodnie z tą umową, w październiku 2007 r. utworzono Radę Społeczeństwa Obywatelskiego. Mimo że Rada nie reprezentuje całego społeczeństwa obywatelskiego, obejmuje 31 podsektorów, co czyni z niej najsilniejsze forum dla organizacji pozarządowych w kraju. Jednakże konieczne są większe wysiłki ze strony władz, by ustanowić regularną i systematyczną komunikację ze społeczeństwem obywatelskim i zachęcić je do udziału w kształtowaniu polityki.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

6. Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w integracji UE

6.1. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego a proces integracji europejskiej

Idea integracji europejskiej nie jest szczególnie obecna w działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele postrzegają europejską integrację Bośni i Hercegowiny jako odległy projekt. Większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma ograniczone doświadczenie w pracy z ich odpowiednikami z krajów UE. W Bośni i Hercegowinie debata dotycząca UE dopiero się rozpoczęła. Projekty organizacji społeczeństwa obywatelskiego skupiają się wokół priorytetów określanych przez podmioty zapewniające finansowanie: organizacje międzynarodowe, rządy i lokalnych donatorów. Propagowanie w każdym sektorze idei integracji europejskiej Bośni i Hercegowiny jest praktycznie niewidoczne, z wyjątkiem działalności międzynarodowych organizacji pozarządowych. Mimo to 80 % obywateli popiera przyszłe członkostwo Bośni i Hercegowiny w UE, co stanowi dobry punkt wyjścia dla działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego propagujących spełnienie kryteriów przystąpienia do UE.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Emisje z transportu drogowego: konkretne środki służące przezwyciężeniu zastoju”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 317/04)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Emisje z transportu drogowego: konkretne środki służące przezwyciężeniu zastoju”.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 109 do 7 – nikt nie wstrzymał się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W walce z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego i zanieczyszczeniem hałasem zaangażowanych jest wiele instytucji. Kluczową rolę odgrywają europejskie instytucje wspólnotowe, które odpowiadają za promowanie i aktualizację przepisów, a także państwa członkowskie odpowiedzialne za ich wdrażanie poprzez wydawanie przepisów wykonawczych i władze lokalne, na których spoczywa odpowiedzialność za kontrolę zanieczyszczeń i hałasu. Odpowiedzialność za zahamowanie postępów ma charakter zbiorowy i władze wszystkich szczebli powinny się bardziej zaangażować na rzecz wyeliminowania lub jak największego ograniczenia zagrożeń dla zdrowia obywateli i ich dobrobytu.

1.2. Emisje z drogowego transportu prywatnego, publicznego i towarowego powodują choroby oraz pogorszenie jakości życia, zwłaszcza mieszkańców obszarów miejskich, do których należy ponad 75 % obywateli europejskich. Pomimo inicjatyw Komisji, która ostatnio dostosowuje europejskie prawodawstwo za pomocą pakietu w sprawie ekologicznego transportu, w państwach członkowskich daje się wciąż zauważyć zahamowanie postępów w walce z zanieczyszczeniem powietrza i hałasem spowodowanym ruchem ulicznym.

1.3. O ile z jednej strony przepisy, przynajmniej w odniesieniu do jakości powietrza atmosferycznego, zostały z biegiem czasu dostosowane i udoskonalone, to z drugiej strony należy podkreślić brak postępów, jeżeli chodzi o liczbę i jakość kontroli zarówno emisji z pojazdów samochodowych oraz pojazdów silnikowych dwu- lub trzykołowych, jak i ilości gazu i cząstek stałych w powietrzu. Należy przyznać, że Komisja dostarczyła znaczących bodźców naukowych i technicznych za pośrednictwem swych programów TREMOVE, planów analizy skutków różnych obszarów polityki w sektorze transportu, a także rozwoju systemu COPERT 4 (*Computer Program for Calculating Emissions from Road Transport*) w ramach działalności Europejskiego Centrum Tematycznego ds. Powietrza i Zmiany Klimatu, które zostało szerzej rozwinięte przez Wspólne Centrum Badawcze. Ta metodologia jest integralną częścią podręcznika inwentaryzacji

emisji EMEP/CORINAIR, opracowanego przez grupę zadaniową Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (EKG/ONZ) zajmującą się oceną i prognozowaniem danych.

1.4. W pakiecie w sprawie ekologicznego transportu przedstawiono propozycję dotyczącą zmniejszenia zanieczyszczenia hałasem spowodowanego przez ruch kolejowy, podczas gdy 22 czerwca 2009 r. przyjęto rozporządzenie COM(2008) 316 w sprawie bezpieczeństwa ogólnego pojazdów silnikowych, które przewiduje znaczne ograniczenie hałasu powodowanego przez toczące się opony.

1.5. EKES zaleca Komisji, Radzie Unii Europejskiej ds. Środowiska, Radzie ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Polityki dotyczącej Konsumentów, a także Parlamentowi Europejskiemu przedsięwzięcie natychmiastowych kroków w celu wzmocnienia środków kontroli, a tym samym ochrony zdrowia obywateli. Kontrole poza cyklem testowania oraz kontrole na drodze – zwłaszcza w czasie eksploatacji – dowiodłyby, że dzisiejsze pojazdy samochodowe są bardziej hałaśliwe od tych sprzed 30 lat i że powodują znacznie wyższy poziom emisji niż w trakcie cyklu testowania.

1.6. EKES podkreśla, że brakuje skonsolidowanego podejścia, że przepisy EKG/ONZ nie przewidują skutecznych systemów kontroli, podobnie jak przepisy UE, oraz że model samocertyfikacji producenta, pozostawiający kontrolę mechanizmom rynkowym, okazał się niewystarczający.

1.7. EKES pragnie wskazać wiele działań, jakie różne organy Unii Europejskiej, państw członkowskich i samorządu terytorialnego mogą podjąć w celu zmniejszenia skutków zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego:

- zaangażowanie obywateli poprzez zachęcenie ich do przyjmowania odpowiedzialnej postawy służącej budowaniu zbiorowego dobrobytu, zwiększenie przejrzystości i udzielanie większej liczby informacji za pośrednictwem tablic informacyjnych i stron internetowych;
- wsparcie kształcenia i szkolenia w zakresie ochrony środowiska;

- rozpowszechnianie sprawdzonych rozwiązań takich jak karta mobilności, która uprawnia do bezpłatnego transportu publicznego;
 - wykorzystanie w miejskim transporcie publicznym tramwajów elektrycznych i trolejbusów, w tym zasilanych na baterie, dzięki czemu można ich używać również na obszarach niepokrytych napowietrzną linią trakcyjną;
 - ograniczenie transportu prywatnego poprzez poprawę i rozwój transportu publicznego;
 - przyjęcie różnych stawek podatków od pojazdów samochodowych i paliwa w zależności od stopnia powodowanego przez nie zanieczyszczenia, a także opłat za wjazd do centrum miasta, które uwzględniałyby różne możliwości finansowe obywateli i poziom emisji;
 - internalizacja kosztów zewnętrznych, zwłaszcza kosztów zdrowotnych ponoszonych przez obywateli;
 - opracowanie zintegrowanej polityki transportu poprzez ustalenie stopnia zgodności poszczególnych projektów z zasadami rozwoju zrównoważonego;
 - przyczynianie się do zmiany stylu życia, tak by był on bardziej wstrzemięźliwy i ekologiczny;
 - wsparcie dla zrównoważonej mobilności pieszej lub rowerowej na krótkich odcinkach, przy jednoczesnej poprawie jakości infrastruktury dla pieszych i rowerzystów;
 - unikanie niepotrzebnego transportu;
 - przegląd zarządzania logistyką i produkcją w systemie „dokładnie na czas”;
 - promowanie – tam gdzie, to możliwe – telepracy;
 - zmniejszenie zatorów na drogach poprzez optymalizację wykorzystania wszystkich środków transportu i priorytetowe traktowanie transportu publicznego;
 - wsparcie badań naukowych oraz innowacyjnego rozwoju materiałów i rozwiązań technologicznych służących ograniczaniu zanieczyszczeń z ruchu i transportu drogowego, takich jak ogniwa paliwowe do samochodów zasilane wodorem, samochody elektryczne oraz zasilane węglowodorami o niskiej emisyjności, takimi jak gaz syntezowy, metan i skroplony gaz ropopochodny;
 - przeprowadzanie bardziej zaostrzonych kontroli okresowych w tych krajach, gdzie park samochodowy jest bardziej zestarzały i powoduje więcej zanieczyszczeń (np. w Polsce 60 % pojazdów samochodowych ma ponad 10 lat).
- 1.8. By zmniejszyć wpływ zanieczyszczenia hałasem, można by wprowadzić:
- ograniczenia w ruchu nocnym pojazdów prywatnych na obszarach mieszkalnych;
 - spowalnianie ruchu na nawierzchniach ulic;
 - poprawę jakości asfaltu;
 - ekrany dźwiękochłonne na obszarach o największej gęstości ruchu;
 - rzeczywście odstraszaające kary dla pojazdów przekraczających dopuszczalny poziom emisji hałasu, w tym nawet konfiskatę pojazdów, ze szczególnym uwzględnieniem pojazdów silnikowych dwu- i trzykołowych;
 - testy poziomu hałasu przeprowadzane w warunkach bardziej zbliżonych do „normalnych” warunków użytkowania pojazdów;
 - częstsze wizyty lekarskie dla osób najbardziej narażonych na ryzyko zanieczyszczenia hałasem;
 - skuteczne działania na rzecz usprawnienia ruchu drogowego ze szczególnym uwzględnieniem rozpowszechnienia pasów ruchu i ulic dla transportu publicznego;
 - szczególne przepisy i odpowiednie udogodnienia dla osób pracujących na drogach, które wdychają zanieczyszczone powietrze lub są stale narażone na hałas.
- 1.9. Metody oceny wpływu cyklu życia powinny być stosowane również w wypadku pośrednich emisji związanych z transportem, których czynnikami są:
- produkcja i transport paliwa (wydobycie, transport do rafinerii, stacji benzynowej, a w wypadku pojazdu na baterie – emisje spowodowane produkcją energii elektrycznej);
 - produkcja pojazdu (emisje spowodowane przez przemysł, w tym usuwanie odpadów);
 - ulice i parkingi (jeżeli do ich budowy wykorzystywane są parki i obszary zielone, jakość powietrza się pogarsza, gdyż zanika efekt fotosyntezy).
- 1.10. Niniejsza opinia koncentruje się na emisjach zanieczyszczeń i hałasie powodowanym przez transport drogowy. W dyskusji zwrócono uwagę na potrzebę rozwinięcia przemysłu na temat innych środków transportu i pojazdów rekreacyjnych, na przykład na temat zanieczyszczeń spowodowanych przez rolnictwo. Należy również kontrolować pociągi, samoloty, statki morskie i statki żeglugi śródlądowej, maszyny samojezdne nieporuszające się po drogach, takie jak traktory lub maszyny do robót ziemnych, maszyny stosowane w budownictwie i wydobywaniu podziemnym ⁽¹⁾.
2. Wstęp
- 2.1. Mimo że z pewnymi trudnościami, Rada Europejska zatwierdziła cały pakiet klimatyczno-energetyczny, dzięki czemu może właściwie przygotowana stać się na grudniowym spotkaniu w Kopenhadze i utwierdzić swoje przywództwo w dążeniu do zainicjowania konkretnych działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

1.8. By zmniejszyć wpływ zanieczyszczenia hałasem, można by wprowadzić:

- ograniczenia w ruchu nocnym pojazdów prywatnych na obszarach mieszkalnych;
- spowalnianie ruchu na nawierzchniach ulic;

2.1. Mimo że z pewnymi trudnościami, Rada Europejska zatwierdziła cały pakiet klimatyczno-energetyczny, dzięki czemu może właściwie przygotowana stać się na grudniowym spotkaniu w Kopenhadze i utwierdzić swoje przywództwo w dążeniu do zainicjowania konkretnych działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 220 z 16.9.2003, s. 16.

2.2. Nie da się powiedzieć tego samego o wynikach inicjatyw mających na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń i hałasu wytwarzanych przez środki transportu.

2.3. Ruch pojazdów negatywnie wpływa na zdrowie publiczne za przyczyną dwóch głównych zjawisk – są to uwalnianie substancji zanieczyszczających do atmosfery i hałas. Najważniejsze pochodzące z ruchu pojazdów substancje zanieczyszczające, które mają bezpośrednie negatywne skutki dla zdrowia, to: tlenek i dwutlenek azotu (NO i NO_2), tlenek węgla (CO), dwutlenek siarki (SO_2), amoniak (NH_3), lotne związki organiczne i cząstki stałe bądź też aerozol. Substancje te uważane są za pierwotne, ponieważ są emitowane bezpośrednio przez pojazdy, natomiast inne substancje, zwane wtórnymi, powstają wskutek reakcji zachodzących w atmosferze, np. ozon, azotan amonu (NH_4NO_3), siarczan amonu ($[(\text{NH}_4)_2(\text{SO}_4)]$) i wtórne aerozole organiczne.

2.4. W UE-27 transport drogowy jest głównym źródłem emisji NO_x (39,4 %), CO (36,4 %) i NMVOC (17,9 %) (niemetanowe lotne związki organiczne), a także drugim co do wielkości źródłem emisji PM_{10} (17,8 %) i $\text{PM}_{2.5}$ (15,9 %) (Europejska Agencja Środowiska – EEA, sprawozdanie techniczne 2008/7 z 28 lipca 2008 r.).

2.5. Źródłem naturalnych cząstek pierwotnych są wybuchy wulkaniczne, pożary lasów, erozja i wietrzenie skał, rośliny (pyłki i resztki roślin), zarodniki, rozpylona woda morska i pozostałości owadów. Naturalne cząstki wtórne to cząsteczki, które powstają w wyniku utleniania różnych substancji; są to: dwutlenek siarki i siarkowodor emitowane do atmosfery przez pożary i wulkany, tlenki azotu uwalniane przez grunt oraz terpeny (węglowodory) emitowane przez roślinność.

2.6. Cząstki pierwotne pochodzące z działalności ludzkiej powstają w wyniku użycia paliw kopalnych (ogrzewanie domów, elektrociepłownie itp.), emisji z pojazdów samochodowych, zużycia opon, hamulców i nawierzchni dróg, a także różnych procesów przemysłowych (odlewnie, kopalnie, cementownie itp.). Należy również wspomnieć o dużej ilości pyłu, który może powstawać w wyniku różnego rodzaju działalności rolnej. Natomiast źródłem antropogenicznych cząstek wtórnych jest przede wszystkim utlenianie węglowodorów oraz tlenków siarki i azotu powstających w wyniku różnego rodzaju działalności ludzkiej.

2.7. Klasyfikacja cząstek stałych opiera się na ich rozmiarach: obejmuje ona spektrum od nanocząstek poprzez pył zawieszony aż do widocznego pyłu. Cząstki o średnicy mniejszej niż $10\text{ }\mu\text{m}$ określane są jako PM_{10} , cząstki o średnicy nieprzekraczającej $1\text{ }\mu\text{m}$ – jako PM_1 ; najmniejsze cząstki są najbardziej niebezpieczne, gdyż najgłębiej przenikają do płuc.

2.8. Inne substancje emitowane przez pojazdy nie są bezpośrednio szkodliwe dla zdrowia, jednak zdaniem EEA poważnie szkodzą środowisku naturalnemu – chodzi tu np. o gazy cieplarniane, dwutlenek węgla (CO_2), metan (CH_4) i tlenek azotu (N_2O). Również one są źródłem poważnego zaniepokojenia w społeczeństwie, a poziom ich stężenia ograniczają przepisy dotyczące emisji pochodzących z pojazdów.

2.9. Stężenie substancji zanieczyszczających na niskiej wysokości zależy w równym stopniu od poziomów emisji z transportu i od warunków meteorologicznych. Występowanie niskiej temperatury przy gruncie, szczególnie jeśli towarzyszy jej zjawisko inwersji termicznej, utrudnia ruchy konwekcyjne, powodujące mieszanie powietrza w atmosferze, przez co sprzyja gromadzeniu się substancji zanieczyszczających w najniższych warstwach atmosfery. Fenomen ten występuje w szczególności w dolinach na obszarach górskich, które w szczególności niepokojący sposób odczuwają skutki zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego.

2.10. Wpływ substancji zanieczyszczających na zdrowie został potwierdzony w badaniach epidemiologicznych: chroniczny bronchit i rozedma płuc to skutki w krótkim okresie, związane z występowaniem wysokiego stężenia cząstek, z kolei słabe dowody przemawiają za tym, że istnieje współzależność z objawami alergicznymi, takimi jak astma, katar czy zapalenie skóry.

2.11. Skutki hałasu dla zdrowia dotyczą zarówno słuchu, jak i innych narządów; fakt ten skłonił Wspólnotę Europejską do wprowadzenia limitów dotyczących narażenia pracowników i mieszkańców na hałas. Przepisy odnoszące się do oceny stopnia narażenia na hałas są zawarte w normach ISO 1996-1:2003, ISO 1996-2:2006, ISO 9613-1:1993, ISO 9613-2:1996 i w dyrektywie europejskiej 2002/49/WE.

2.12. W celu uwzględnienia różnej wrażliwości systemu słuchowego na poszczególne częstotliwości widma akustycznego (od 20 do 20 000 Hz), do oceny narażenia na hałas stosuje się krzywe korekcyjne, aby określić gęstość widmową mierzoną w funkcji wrażliwości narządu słuchu. Najczęściej używana jest krzywa korekcyjna A, która pozwala na skorygowany pomiar stopnia narażenia, wyrażony w dB(A) .

3. Prawodawstwo europejskie

3.1. Jakość powietrza

3.1.1. Jakość powietrza to jedna z dziedzin, w której Europa szczególnie się uaktywniła w ostatnich latach i rozwinęła ogólną strategię, opracowując długoterminowe cele w tym zakresie. Wprowadzono dyrektywy mające na celu kontrolę poziomów niektórych substancji zanieczyszczających oraz monitorowanie ich stężenia w atmosferze.

3.1.2. W roku 1996 Rada Ministrów ds. Środowiska przyjęła dyrektywę ramową 96/62/WE dotyczącą oceny jakości otaczającego powietrza oraz zarządzania tą jakością. W dokumencie tym dokonano przeglądu istniejącego prawodawstwa i wprowadzono nowe standardy jakości powietrza w odniesieniu do zanieczyszczeń powietrza nieobjętych wcześniejszymi regulacjami; zarazem określono harmonogram dotyczący opracowania dyrektyw pochodnych w sprawie szeregu substancji zanieczyszczających. W wykazie substancji zanieczyszczających powietrze zawartym w tej dyrektywie ujęto dwutlenek siarki (SO_2), dwutlenek azotu (NO_x), cząstki stałe (PM), ołów (Pb) i ozon (substancje zanieczyszczające objęte istniejącymi wcześniej celami w zakresie jakości otaczającego powietrza), benzen, tlenek węgla, węglowodory aromatyczne, kadm, arsen, nikiel i rtęć.

3.2. Dyrektywy pochodne

3.2.1. W ślad za dyrektywą ramową opracowane zostały dyrektywy pochodne, w których ustalono limity liczbowe lub – w wypadku ozonu – wartości referencyjne dla każdej określonej substancji zanieczyszczającej. Poza ustanowieniem limitów dotyczących jakości powietrza i progów alarmowych dyrektywy te mają następujące cele: harmonizacja strategii monitorowania, metod pomiaru oraz metod kalibracji i oceny jakości powietrza, tak aby uzyskać porównywalne pomiary w całej UE i zapewnić opinii publicznej użyteczne informacje.

3.2.2. Pierwsza dyrektywa pochodna (1999/30/WE), dotycząca dopuszczalnych wartości stężenia NO_x , SO_2 , Pb i PM w otaczającym powietrzu, weszła w życie w lipcu 1999 r. W trosce o utworzenie harmonijnego i uporządkowanego systemu sprawozdań, Komisja określiła szczegółowe środki, by umożliwić każdemu państwu członkowskiemu przedstawienie informacji na temat własnych planów i programów. Środki te zostały wyszczególnione w decyzji 2004/224/WE.

3.2.3. Druga dyrektywa pochodna (2000/69/WE), dotycząca dopuszczalnych wartości benzeny i tlenku węgla w otaczającym powietrzu, weszła w życie w 13 grudnia 2000 r. Roczne sprawozdania przewidziane tą dyrektywą powinny być przedkładane zgodnie z decyzją Komisji 2004/461/WE.

3.2.4. Trzecia dyrektywa pochodna 2002/3/WE, dotycząca ozonu, została przyjęta 12 lutego 2002 r. i ustanawia długookresowe cele zgodne z nowymi wytycznymi i wartościami referencyjnymi określonymi przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) w odniesieniu do stężenia ozonu w otaczającym powietrzu, które to cele powinny zostać osiągnięte do roku 2010. Odpowiadają one postanowieniom dyrektywy 2001/81/WE w sprawie krajowych progów emisji.

3.2.5. Czwarta dyrektywa pochodna 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 2004 r. ma na celu zmniejszenie stężenia arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu.

3.2.6. Niedawno przyjęto dyrektywę 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy; dokument łączy w jeden tekst dyrektywę ramową i trzy pierwsze dyrektywy pochodne, jeśli zaś chodzi o włączenie przepisów czwartej dyrektywy pochodnej, przewiduje, że nastąpi to, kiedy zgromadzone zostanie wystarczające doświadczenie związane z jej wdrażaniem. Nowa dyrektywa określa techniki pomiaru drobnego pyłu zawieszonego $\text{PM}_{2,5}$ i ustanawia krajowe cele w zakresie redukcji narażenia, wskaźnik średniego narażenia oraz wartość dopuszczalną, ustaloną na $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$, a od roku 2020 – na $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Dyrektywa ta została przyjęta w wyniku uwzględnienia sprawozdania Światowej Organizacji Zdrowia (WHO): „Air Quality Guidelines Global Update 2005”, które ukazało zagrożenia wynikające z $\text{PM}_{2,5}$, a także wskazało progi szkodliwości dla NO_x , SO_x i O_3 .

3.2.7. Najistotniejszym argumentem przemawiającym za stosowaniem wskaźnika $\text{PM}_{2,5}$ jest fakt, że są one najlepszym instrumentem pomiaru działalności ludzkiej, zwłaszcza źródeł spalania (sprawozdanie Komitetu Naukowego ds. Zagrożeń dla Zdrowia i Środowiska (SCHER), 2005 r.).

3.3. Zanieczyszczenie hałasem

3.3.1. Dyrektywa 70/157/EWG, która zbliżała krajowe przepisy w zakresie dopuszczalnego hałasu powodowanego przez transport, sięga roku 1970.

3.3.2. Na kolejny dokument trzeba było czekać do roku 1986, kiedy to przyjęto dyrektywę 46/188 EWG w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie hałasu w miejscu pracy.

3.3.3. Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 czerwca 2002 r. odnosi się do oceny poziomu hałasu w środowisku i zarządzania nim; hałas w środowisku jest w niej zdefiniowany jako niepożądane lub szkodliwe dźwięki powodowane przez działalność człowieka na wolnym powietrzu, w tym hałas emitowany przez środki transportu.

3.3.4. Następnie przyjęte zostały dyrektywa 2007/34/WE Komisji z 14 czerwca 2007 r., zmieniająca dyrektywę Rady 70/157/EWG odnoszącą się do dopuszczalnego poziomu hałasu i układu wydechowego pojazdów silnikowych w celu jej dostosowania do postępu technicznego, oraz regulamin nr 117 Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ) „Jednolite przepisy dotyczące homologacji opon w odniesieniu do emisji hałasu toczenia i przyczepności na mokrych nawierzchniach” (Dz.U. WE L 231 z 29.8.2008). Powinno się do tego dodać niedawne przyjęcie rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa ogólnego pojazdów silnikowych, które przewiduje znaczne ograniczenie hałasu powodowanego przez toczone opony (COM (2008) 316).

4. Obecna sytuacja

4.1. Według badania EEA (*Exceedence of air quality limit values in urban areas, Core set indicators assesment*, grudzień 2008 r.) dotyczącego dekady 1997-2006 odsetek ludności miejskiej, która była potencjalnie narażona na stężenie w powietrzu wyższe od dopuszczalnych wartości przewidzianych przez UE w celu ochrony zdrowia ludzkiego, przedstawiał się następująco:

- w przypadku cząstek stałych (PM_{10}) 18-50 % (dopuszczalna wartość dobową $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, nie może zostać przekroczona częściej niż przez 35 dni w roku kalendarzowym);
- w przypadku dwutlenku azotu (NO_2) 18-42 % (dopuszczalna wartość $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ na rok kalendarzowy), przy czym odnotowano nieznaczny spadek;
- w przypadku ozonu (O_3) 14-61 % ($120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ – dopuszczalna wartość dobową określaną jako maksymalna średnia 8-godzinna, nie może zostać przekroczona częściej niż 25 razy w roku kalendarzowym); wartość szczytowa 61 % została osiągnięta w roku 2003, nie można jednak ustalić wiarygodnej tendencji;
- w przypadku dwutlenku siarki (SO_2) odsetek ludności narażonej na przewidziane limity był niższy niż 1 % (wartość dopuszczalna $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$, nie może zostać przekroczona częściej niż przez 3 dni w roku kalendarzowym).

5. Szkody powodowane przez zanieczyszczenie hałasem i przez zanieczyszczenia atmosfery

5.1. Hałas stanowi dziś jedną z głównych przyczyn pogarszania się jakości życia w miastach. Choć bowiem tendencja obserwowana we Wspólnocie w ostatnich 15 latach pokazuje, że zmniejszeniu uległy najwyższe poziomy hałasu na obszarach szczególnie zagrożonych, to jednak zarazem doszło do powiększenia się obszarów wymagających szczególnej uwagi, co pociągnęło za sobą wzrost liczby osób narażonych na hałas i zniwelowało pozytywne skutki pierwszego zjawiska.

5.2. Hałas określany jest powszechnie jako „dźwięk niepożądany” lub „nieprzyjemne i dokuczliwe wrażenie słuchowe”.

5.3. Hałas można eliminować na trzy sposoby:

- wpływając na źródła hałasu (poprzez ograniczenie emisji u źródła lub poprawę warunków mobilności na określonym terenie);
- wpływając na rozchodzenie się hałasu (poprzez zachowanie maksymalnej odległości między obszarami mieszkalnymi a terenami o największym poziomie emisji dźwięku);
- stosując systemy biernej ochrony (bariery dźwiękochłonne) w budynkach najbardziej narażonych na emisję hałasu.

5.4. Najczęstsze choroby powodowane przez hałas mogą dotyczyć zarówno słuchu, jak i innych narządów. Niedosłuch, szumy uszne (dzwonienie, które słyszy się czasem wewnątrz ucha i które może się brać z trwałego uszkodzenia komórek włosowatych ślimaka), problemy związane zarówno z zespołem ślimak-słuchowe drogi nerwowe, jak i z trąbką Eustachiusza. Ekspozycja na hałas powoduje ostre i chroniczne uszkodzenia systemu słuchowego. Hałas pochodzący z ruchu pojazdów nie osiąga poziomów, które mogłyby powodować poważne następstwa dla zdrowia. System słuchowy może się w pełni zregenerować po negatywnych skutkach długotrwałego narażenia na hałas, jeśli zapewni mu się wystarczająco długi czas odpoczynku. Z tego względu limity dotyczące długoterminowego narażenia odnoszą się do ogólnego narażenia pracowników ważonego krzywą A, mierzonego dla 8-godzinnej pracy. Ustalony w UE limit indywidualnego narażenia dobowego jest następujący: $L_{Aeq,8h} = 87 \text{ dB(A)}$.

5.5. Jeśli chodzi o choroby inne niż te dotyczące bezpośrednio narząd słuchu, mogą to być choroby układu sercowo-naczyniowego, układu trawienego (w związku ze stresem), silne bóle głowy i problemy endokrynologiczne (z uwagi na to, że zmiany ulegają zasadnicze parametry). Dobrze znane skutki hałasu niezwiązane ze słuchem obejmują rozdrażnienie, zaburzenia snu, komplikacje istniejących uprzednio chorób psychiatrycznych. Liczne badania dowiodły istnienia współzależności między deklarowanym wysokim poziomem rozdrażnienia (subiektywny wskaźnik dokuczliwości) a poziomem hałasu pochodzącego z ruchu pojazdów, w tym także z ruchu kolejowego, przede wszystkim w odniesieniu do hałasu nocnego. Zaburzenia snu, bezpośrednio powodowane przez hałas ruchu pojazdów w godzinach nocnych, prowadzą często do wystąpienia chorób układu sercowo-naczyniowego i hormonalnego, które na ogół nie ustępują w miarę przedłużania się okresu narażenia, jak to ma miejsce w wypadku trudności z zasypianiem.

5.6. Inaczej rzecz się ma z zanieczyszczeniem atmosfery. Co roku 500 000 osób na świecie umiera z powodu zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, ponadto skraca się średnie trwanie życia (prawie 3 mln osób umierają z powodu zanieczyszczenia powietrza wewnątrz budynków). Departament Epidemiologii Środowiskowej i Rejestru Nowotworów Krajowego Instytutu Analizy i Leczenia Nowotworów w Mediolanie (Istituto Nazionale per lo Studio e la Cura dei Tumori) przeprowadził badanie, z którego wynika, że gdyby zmniejszono stężenie cząstek stałych PM10 w powietrzu z 60 do 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, liczba zgonów spadłaby o 1 575 z obecnych 13 122. Mieszkańcy tego miasta powinni być tym szczególnie zainteresowani!

5.7. Ta długookresowa ekstrapolacja pochodzi z badania przeprowadzonego przez C. Ardena Pope'a III (opublikowanego w periodyku „JAMA”, 2002, t. 287, nr 9) na próbie 1,2 mln osób należących do Cancer Society w okresie obserwacji trwającym od 1982 do 1998 r. Praca nosi tytuł *Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality and Long-term Exposure to fine Particulate Air Pollution* („Rak płuc, umieralność na choroby serca i płuc a długotrwałe narażenie na zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym”). WHO przyjęła parametry wynikające z tego badania, w którym stwierdza się 6-procentowy wzrost zagrożenia śmiercią dla osób w wieku powyżej 30 lat.

5.8. Zanieczyszczenie powietrza powoduje wiele chorób, takich jak ostry i chroniczny bronchit, choroby płuc, serca i układu krążenia, trudności z oddychaniem, jak np. duszności, rozwój nowotworów, częstsze pojawianie się ataków astmy, ostre zapalenia oczu.

6. Pracownicy narażeni na zanieczyszczenie hałasem i zanieczyszczenia atmosfery

6.1. Nadmierne narażenie na działanie zanieczyszczonego środowiska miejskiego dotyczy wielu kategorii pracowników. Odnosi się ono do wszystkich osób pracujących na drogach, takich jak: robotnicy zajmujący się utrzymaniem dróg, strażnicy miejscy i policja drogowa, pracownicy stacji benzynowych, kierowcy autobusów i pojazdów transportujących towary. Prawodawstwo europejskie i krajowe szczegółowo analizuje potencjalne zagrożenia dotyczące poszczególnych profesji i przewiduje stosowne środki bezpieczeństwa.

6.2. Przepisy w zakresie zanieczyszczenia powietrza w miejscu pracy są szczególnie surowe dla przedsiębiorstw przemysłowych stosujących materiały niebezpieczne, jeśli zaś chodzi o hałas, każde emitujące go urządzenie lub maszyna muszą spełnić stosowne warunki w momencie homologacji; wyjątkami są szczególnie urządzenia (młoty pneumatyczne czy frezarki drogowe), których poziom hałasu przekracza dopuszczalne limity – w ich przypadku obowiązkowe jest używanie ochraniaczy słuchu.

6.3. Nie istnieją żadne konkretne postanowienia dotyczące osób, które pracują na drogach i wdychają zanieczyszczone powietrze lub znoszą ciągły hałas. Co się tyczy kierowców autobusów, konieczne jest ograniczenie źródeł hałasu i wibracji w pojazdach oraz poprawa izolacji akustycznej w kabinie kierowcy. Nadmierny poziom hałasu ujemnie wpływa na wydajność pracy kierowcy, powoduje bowiem stres, co z kolei zwiększa napięcie mięśniowe i upośledza precyzję ruchów. Hałas oddziałuje na autonomiczny układ nerwowy i osłabia niektóre funkcje szczególnie ważne w przypadku prowadzenia pojazdów, takie jak np. ocena prędkości i odległości.

6.4. Za poprawę warunków higieny i bezpieczeństwa pracy powinny być odpowiedzialne wszystkie szczeble polityczne i administracyjne; należy nasilić kontrole i surowo karać każdego, kto narusza przepisy w zakresie bezpieczeństwa. Pracownicy stają się często ofiarami wypadków, których można by uniknąć, gdyby odpowiednio dostosowywano przepisy w zakresie bezpieczeństwa, opierając się na wynikach najnowszych badań i postępie technologicznym. Chodzi m.in. o najnowsze badania epidemiologiczne dotyczące czynników zanieczyszczających, które jako efekt uboczny mogą powodować obniżenie uwagi i nieodwracalne konsekwencje.

7. Jakie inicjatywy należy podjąć w celu przewyżczenia zastoju?

7.1. Raporty agencji europejskich pokazują, że walkę z czynnikami zanieczyszczającymi tak naprawdę dopiero należy zacząć. Należy wzmocnić środki ochrony prawnej obywateli za pomocą odpowiedniego systemu kontroli, które powinny być niezależne od administracji i władz lokalnych.

7.2. Zgodnie z ostatnimi badaniami EEA głównym powodem wzrostu szkodliwych emisji jest wzrost popytu na transport, pomimo oszczędności związanych z efektywnością energetyczną i paliwem, gdyż popyt powstaje często w wyniku czynników zewnętrznych wobec sektora transportu (przemieszczanie się związane z zakupami, pracą i turystyką wakacyjną). Decyzje podejmowane poza sektorem transportu wpływają na jego ślad węglowy (emisje gazu cieplarnianego), a ich konsekwencje nie są brane pod uwagę. Konieczne jest przeprowadzenie szczegółowej analizy działalności gospodarczej zewnętrznej wobec sektora transportu (*Beyond transport policy – exploring and managing the external drivers of transport demand*, EEA Technical report No 12/2008).

7.3. Aby ograniczeniami w ruchu pojazdów nie utrudniać działalności handlowej, w niektórych miastach doszło do tego, że przeniesiono centra dystrybucji z terenów bardziej zanieczyszczonych do spokojnych przedmieść lub też po prostu przestano gromadzić dane dotyczące takich obszarów.

7.4. System certyfikacji własnej producenta w przemyśle produkującym opony, wraz z kontrolami opartymi na stanie nawierzchni dróg (chropowatość, naturalna dźwiękochłonność), jest w dużym stopniu ukierunkowany na hałas wewnętrzny odczuwalny w pojazdach samochodowych („in-vehicle noise”), a nie na hałas zewnętrzny („pass-by”), czyli odczuwany przez obywateli.

7.5. Zanieczyszczenie hałasem oznacza wprowadzenie hałasu do środowiska mieszkalnego lub zewnętrznego w taki sposób, że staje się on dokuczliwy bądź zakłóca odpoczynek lub działalność ludzi, stanowi niebezpieczeństwo dla zdrowia, pogarsza stan ekosystemów, dóbr materialnych, środowiska mieszkalnego lub zewnętrznego bądź też utrudnia zgodne z prawem korzystanie z tych środowisk. Takim zanieczyszczeniu należy zapobiegać poprzez umiejętne angażowanie całego społeczeństwa, zachęcając je do przyjęcia przykładowych zachowań, które zapewnią dobre samopoczucie wszystkich.

7.6. Poza propagowaniem odpowiednich wzorców zachowań, szczególnie wśród młodych pokoleń – poprzez współdziałanie z placówkami oświatowymi poczynawszy od szkół podstawowych, konieczne jest podjęcie działań ukierunkowanych na osiągnięcie celu, jakim jest stworzenie społeczeństwa o niskim poziomie emisji CO₂ i substancji zanieczyszczających.

7.7. Zrównoważony, zbiorowy transport miejski należy wspierać za pomocą zachęt. Ciekawą inicjatywę przedsięwzięło miasto Bazylea, które w porozumieniu z właścicielami hoteli dystrybuuje bezpłatną (tzn. wliczoną w cenę zakwaterowania) kartę mobilności, uprawniającą do darmowego korzystania z publicznych środków komunikacji miejskiej przez tyle dni, ile trwa pobyt w hotelu. Inaczej mówiąc, zachęca się do zostawienia samochodu w domu.

7.8. Warto wprowadzać ograniczenia w ruchu miejskim, propagując pasażerski transport publiczny ⁽²⁾, zróżnicowane opodatkowanie pojazdów i paliw w zależności od wywoływanych przez nie emisji ⁽³⁾, internalizując w ten sposób koszty zewnętrzne ⁽⁴⁾, płatne przepustki umożliwiające wjazd do centrum miasta, aczkolwiek te ostatnie – jak w wypadku Londynu, Sztokholmu czy Mediolanu – z czasem przestają być skuteczne, mimo że początkowo wywierają pozytywny wpływ dzięki redukcji ruchu miejskiego. Samochody sportowo-użytkowe (SUV) powinny być użytkowane na otwartej przestrzeni, a nie w małych europejskich miasteczkach zaprojektowanych z myślą o powozach konnych (choćby również one powodowały emisję CH₄!).

7.8.1. Produkcja i użycie pojazdów w większym stopniu przestrzegających ograniczeń zanieczyszczenia powietrza mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów wyznaczonych w prawodawstwie europejskim na ten temat.

7.9. Rozwój Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS) ⁽⁵⁾. Systemy ITS różnią się w zależności od stosowanych technologii, poczynawszy od podstawowych systemów zarządzania, takich jak systemy nawigacji satelitarnej, systemy sygnalizacji ruchu drogowego lub urządzenia do pomiaru prędkości w ramach systemów monitorowania przez telewizję przemysłową, po zaawansowane urządzenia dostarczające w czasie rzeczywistym dane pochodzące z różnych źródeł zewnętrznych, na przykład informacje meteorologiczne, systemy odladzania mostów itp.

7.10. Można wykorzystać technologie informatyczne, połączone z systemami operacyjnymi w czasie rzeczywistym, stosując mikroprocesory wykorzystywane już w nowych samochodach; system FCD (*Floating Car Data* lub *Floating Cellular Data*), który wykorzystuje sygnały z telefonów komórkowych kierowców; technologie oparte na czujnikach wewnętrznych lub zewnętrznych; identyfikację za pomocą pętli indukcyjnych i czujników umieszczonych pod powierzchnią jezdni, a także za pomocą wideo.

7.11. Technologia elektroniczna umożliwia również rozwiązanie problemu opłat za użytkowanie dróg na obszarach pozamiejskich i miejskich. Oprócz ściągania opłat elektronicznych systemy pobierania opłat (Electronic Toll Collection – ETC) są również wykorzystywane do monitorowania zatorów komunikacyjnych, mierząc liczbę przejazdów w określonym odcinku czasu.

⁽²⁾ Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 77-86.

⁽³⁾ Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 26-28.

⁽⁴⁾ Zob. str. 80 niniejszego Dziennika Urzędowego.

⁽⁵⁾ Opinia CESE 872/2009 – TEN/382 w sprawie wdrażania inteligentnych systemów transportowych, sprawozdawca: Josef ZBORIL (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

7.12. Należy rozpocząć przemyślenia na temat pojazdów rekreacyjnych (małe samochody terenowe typu *buggy*, czterokołowce (quady), motocykle terenowe, skutery wodne, skutery śnieżne, ultralekkie statki powietrzne). Często cechą charakterystyczną tych pojazdów jest to, że powodują one hałas i emisje o silnym i nieprzyjemnym zapachu. Prawie nigdy nie mają one tablicy rejestracyjnej, lecz można je transportować i parkować zgodnie z prawem. Wykorzystywane w nich silniki powinny być zgodne z ogólnymi przepisami, lecz powstaje pytanie, czy przepisy te uwzględniają w należyтым stopniu fakt, że pojazdy te są używane na obszarach o dużych walorach przyrodniczych. Szybkie rozpowszechnianie się tych pojazdów stwarza nie tylko problemy związane z ochroną środowiska, lecz jest również wyzwaniem technologicznym.

7.13. Istotna jest także internalizacja kosztów zewnętrznych, zwłaszcza kosztów dla zdrowia publicznego i zintegrowanej polityki transportowej, poprzez określenie stopnia zrównoważonego charakteru poszczególnych projektów, stosunku kosztów do spodziewanych korzyści, pozytywnego oddziaływania na środowisko naturalne, aspektu dotyczącego tworzenia miejsc pracy, wpływu na zatory komunikacyjne.

7.14. Należy wspierać zmianę stylów życia, zrównoważoną mobilność pieszą lub rowerową na krótkich odcinkach, jednocześnie poprawiając jakość istniejącej infrastruktury dla pieszych i rowerzystów.

7.15. Należałoby dokonać przeglądu zarządzania logistyką i produkcją w systemie „dokładnie na czas”, zarządzanie to bowiem pociąga za sobą ogromne marnotrawstwo przewozów towarowych. Poza tym potrzebna byłaby standaryzacja wzorów użytkowych, co ograniczyłoby liczbę części wymiennych.

7.16. Tam, gdzie to możliwe, należy rozwinąć telepracę.

7.17. Pożądane jest wspieranie badań naukowych i innowacyjnego rozwoju materiałów i rozwiązań technologicznych służących redukcji substancji zanieczyszczających wytwarzanych przez ruch pojazdów i transport drogowy.

7.18. W celu zmniejszenia wpływu zanieczyszczenia hałasem można by zastosować spowalniacze ruchu na nawierzchniach ulic, poprawić jakość asfaltu, zamontować ekrany dźwiękochłonne na terenach o największej gęstości ruchu. Należałoby wprowadzić rzeczywiście odstraszaające kary dla pojazdów przekraczających dopuszczalny poziom emisji hałasu, z możliwością konfiskaty pojazdu włącznie. Testy poziomu hałasu powinny być przeprowadzane w warunkach bardziej zbliżonych do „normalnych” warunków użytkowania pojazdów.

7.19. Za dokuczliwy i szkodliwy hałas odpowiedzialne są często pojazdy silnikowe dwu- i trzykołowe. Należy zaostrzyć kontrolę wywoływanego przez nie hałasu, wprowadzając zakaz ruchu dopóty, dopóki nie zostanie przedstawiony certyfikat zgodności z obowiązującymi przepisami.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rynku podzespołów i części oraz rynków niższego szczebla w sektorze motoryzacyjnym

(opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 317/05)

Sprawozdawca: **Gustav ZÖHRER**

Współsprawozdawca: **José Custódio LEIRIÃO**

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

rynku podzespołów i części oraz rynków niższego szczebla w sektorze motoryzacyjnym.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Gustav ZÖHRER, współsprawozdawcą – José Custódio LEIRIÃO.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 104 do 4 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie, wnioski i zalecenia

1.1. Sektor motoryzacyjny stanowi jedną z kluczowych gałęzi przemysłu w UE. Jest on siłą napędową dla wzrostu, zatrudnienia, eksportu i innowacji. Takie samo znaczenie ma rynek podzespołów i części oraz rynek usług należące do rynków niższego szczebla tego sektora. Podmiotami rynku niższego szczebla są producenci pojazdów, dostawcy części dla nich i niezależni lub autoryzowani dostawcy usług serwisowych, części zamiennych i akcesoriów, a także usług z zakresu produkcji, dystrybucji i handlu detalicznego. Jest to sieć 834 700 przedsiębiorstw (przeważnie MŚP) o łącznym obrocie 1 107 mld EUR, w której zatrudnionych jest około 4,6 mln osób.

1.2. Zarówno producenci pojazdów, jak i sprzedawcy mają do czynienia z zaostrzoną konkurencją prowadzącą do coraz niższych marż zysku. W ten sposób coraz większe znaczenie zyskują rynki niższego szczebla po sprzedaży, przy czym producenci pojazdów zajmują pozycję dominującą wobec niezależnych dostawców.

1.3. Kryzys rynków finansowych w drugiej połowie 2008 r. jako jeden z pierwszych sektorów gospodarki realnej szczególnie dotknął sektor motoryzacyjny oraz rynek podzespołów i części oraz spowodował dotkliwe załamanie rynku zbytu. Związany z tym spadek produkcji ma poważne konsekwencje zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla ich pracowników. To samo dotyczy także przedsiębiorstw na rynkach niższego szczebla. Poważnym, zagrażającym ich istnieniu problemem jest przede wszystkim utrudniony dostęp do środków finansowych. Komitet wzywa więc Komisję i państwa członkowskie do uwzględnienia podmiotów rynków niższego szczebla w równym stopniu we wszystkich podejmowanych działaniach.

1.4. Niezależnie od aktualnej sytuacji w sektorze motoryzacyjnym istnieją średnio- i długoterminowe tendencje, które spowodują znaczne zmiany strukturalne także na rynku niższego szczebla. Za kilka lat struktura tego sektora całkowicie się zmieni. Z jednej strony udział w rynku zmienia się na korzyść niezależnych dostawców, z drugiej zaś strony wiele przedsiębiorstw – zwłaszcza małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw – przetrwa tylko w przypadku, gdy rozwinie nowe koncepcje i poczyni inwestycje.

1.4.1. EKES uważa, że restrukturyzacja rynków niższego szczebla będzie nadal postępować i powstaną różnorodne nowe partnerstwa (także z innymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego) i nowe formy stosunków z klientami. Ponieważ sektor samochodowy jest ściśle związany z innymi sektorami, a przemysł zaopatrzeniowy i handel pojazdami są bardzo rozbudowane, wszelkie formy restrukturyzacji, które będą miały znaczny negatywny wpływ na MŚP, dotkną wielu setek tysięcy pracowników we wszystkich państwach członkowskich UE. Dlatego też EKES jest zdania, że Komisja powinna uważnie śledzić procesy restrukturyzacji na rynkach niższego szczebla i w razie potrzeby podejmować działania mające na celu utrzymanie konkurencji.

1.4.2. Komitet zachęca więc do utworzenia zgodnie ze strategią lizbońską grupy wysokiego szczebla, która w oparciu o wyniki CARS 21 opracuje perspektywy na okres po kryzysie i zbada pola działania. Uwzględniając rozwój sytuacji w całym sektorze motoryzacyjnym, należy przy tym szczególnie skupić się na następujących zagadnieniach:

- dalszy rozwój ram prawnych/dostęp do wolnej i uczciwej konkurencji;
- wdrażanie strategii lizbońskiej;
- ustalenie zapotrzebowania na wykwalifikowanych pracowników;
- innowacje;
- kwestie dotyczące konsumentów;

- polityka handlowa;
- aspekty społeczne.

1.5. EKES uważa, że w związku z obecną sytuacją gospodarczą i społeczną przegląd unijnego prawodawstwa powinien przyczynić się do utrzymania wolnej i uczciwej konkurencji dzięki:

- unikaniu destrukcyjnych zmian w tym trudnym okresie kryzysu;
- należytemu wyważeniu wszystkich przepisów sprzyjających zbyt dużej koncentracji dystrybucji;
- zapewnieniu odpowiednich ram dotyczących bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i uproszczenia przepisów;
- uprzedzaniu zachowań naruszających konkurencję dzięki nowej organizacji rynku;
- promowaniu zasady „najpierw myśl na małą skalę” zawartej w programie Small Business Act celem wsparcia rozwoju MŚP i innowacji oraz ochrony miejsc pracy.

1.6. W celu zagwarantowania odpowiedniej ilości i jakości miejsc pracy, zwiększenia mobilności pracowników i podniesienia ogólnej atrakcyjności sektora konieczne jest, aby sektor i przedsiębiorstwa stawiały także czoła wymaganiom społecznym. Przede wszystkim należy poruszyć kwestie przemian demograficznych, opracowania modeli szkoleń i kształcenia przez całe życie oraz nowych wymagań w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Komitet wzywa więc zainteresowane podmioty i Komisję do wspierania dialogu społecznego na wszystkich szczeblach (w obrębie sektora, na szczeblu krajowym i w przedsiębiorstwach).

2. Kontekst

2.1. Sektor motoryzacyjny stanowi jedną z najważniejszych branż UE. CCMI przedstawiła w listopadzie 2007 r. raport informacyjny „Przemysł motoryzacyjny w Europie: sytuacja obecna i perspektywy”. Raport ten ograniczał się jednak do głównego elementu tej branży czyli „produkcji pojazdów i części” (zgodnie z NACE29, nomenklaturą gałęzi gospodarki). Jak przedstawiono w dokumencie, wszelkie dostawy podzespołów i części dla sektora motoryzacyjnego oraz cały wachlarz powiązanych działań gospodarczych nie są jednak zawarte w klasyfikacji NACE29.

2.2. Rynek podzespołów i części samochodowych oraz rynki niższego szczebla stanowią rozległą kombinację różnych typów działalności, z których niektóre są zależne od przemysłu (produkcja wyposażenia elektrycznego do silników i pojazdów, produkcja lakierów dla sektora motoryzacyjnego, produkcja opon, produkty tekstylne i z tworzyw sztucznych, systemy klimatyzacji, akumulatory i instrumenty pomiarowe). Z kolei inne są zależne od sektora usług, chodzi tu na przykład o obsługę i naprawę pojazdów samochodowych.

2.3. Podmioty na rynkach niższego szczebla w Europie to producenci pojazdów, ich dostawcy części oraz niezależni dostawcy usług serwisowych, części zamiennych i akcesoriów oraz usług z zakresu produkcji, dystrybucji i handlu detalicznego. Takie rodzaje działalności gospodarczej odgrywają kluczową rolę w europejskiej gospodarce, ponieważ obejmują znaczną liczbę sektorów (oraz zarówno duże przedsiębiorstwa, jak i MŚP) i mają duże znaczenie dla polityki w zakresie zatrudnienia.

2.3.1. Zasadniczo rynki niższego szczebla dzielą się na trzy główne branże:

I. Dystrybucja, serwisowanie, naprawy i konserwacja

Do tej kategorii zaliczają się struktury własne producentów (dystrybucja i serwis) oraz kontrahenci zależni bezpośrednio od producenta (importerzy generalni, autoryzowane serwisy itd.), tak samo jak niezależne warsztaty. Istnieją warsztaty świadczące ogólne usługi oraz takie, które wyspecjalizowały się w pewnych dziedzinach. Warsztaty wyspecjalizowane w poszczególnych komponentach należy częściowo przyporządkować także sektorowi podzespołów i części.

II. Części zamienne

Produkcję i dostawę części zamiennych zapewniają w pierwszym rzędzie sami producenci pojazdów lub przedsiębiorstwa dostarczające im podzespoły i części oraz dealerzy. Jednak coraz większy udział mają jednak nieoryginalne części zamienne. Ponadto istnieje cały szereg ogólnie stosowanych części zamiennych, których nie można przyporządkować poszczególnym producentom samochodów (opony, felgi, akumulatory, świece zapłonowe, filtry, lampy itp.).

III. Akcesoria i tuning

Jako akcesoria i tuning można traktować mniej więcej wszystkie części lub komponenty, które stosuje się do indywidualnego kształtowania wzorów, komfortu lub bezpieczeństwa pojazdu. Jest to bardzo szeroka dziedzina, obejmująca zarówno bardzo skomplikowane komponenty elektroniczne lub hydrauliczne (jak np. systemy nawigacyjne GPS lub podwozia), jak i proste przedmioty z plastiku (jak np. uchwyty na napoje).

2.3.2. Złomowanie i recykling zyskują na tym rynku rosnące znaczenie. Z jednej strony części ze złomowanych pojazdów odzyskuje się i sprzedaje. Z drugiej zaś strony stanowią one także źródło surowców, takich jak np. stal, aluminium i tworzywa sztuczne.

2.3.3. Ponadto istnieje cały szereg innych uczestników rynku w sektorze usług, jak na przykład stacje paliw, pomoc drogowa, kontrolerzy techniczni bądź stacje diagnostyczne i stacje naprawy nadwozi.

2.4. Brak jest wyczerpujących danych statystycznych. Dla tych dziedzin produkcji przemysłowej lub udostępniania usług specyficzne dane dostępne są jedynie w wyjątkowych przypadkach; zasadniczo chodzi o dziedziny produkcji i usług, które można przyporządkować różnym branżom i sektorom usług.

2.4.1. Rynek niższego szczebla sektora motoryzacyjnego składa się z około 834 700 przedsiębiorstw, przeważnie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Przy tym w poszczególnych państwach członkowskich istnieją rozmaite struktury. W niektórych krajach, przede wszystkim w Europie Południowej, dominują małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa (w przeważającej części firmy rodzinne), podczas gdy w innych krajach, na przykład w Niemczech czy Francji, sektor ten charakteryzuje się raczej większymi strukturami. Obrót tej branży wynosi około 1 107 mld EUR, a zatrudnienie około 4,6 mln osób w Unii Europejskiej ⁽¹⁾.

3. Otoczenie gospodarcze i tendencje międzynarodowe

3.1. Kryzys rynków finansowych w drugiej połowie 2008 r. jako jeden z pierwszych sektorów gospodarki realnej dotknął szczególnie sektor motoryzacyjny i rynek podzespołów i części. Trudności na rynkach finansowych spowodowały dwa efekty, które dotyczą w szczególnym stopniu tej branży. Po pierwsze, obok budowy domu pojazd jest zapewne największą inwestycją w prywatnych gospodarstwach domowych. W czasach trudnych gospodarczo takie inwestycje się odkłada, co doprowadziło do nieprzewidywalnego załamania zbytu na rynku pojazdów osobowych. Po drugie, utrudniony jest dostęp do kredytów, co powoduje przede wszystkim trudności w finansowaniu działalności małych i średnich przedsiębiorstw. Oddziałuje to także na inwestycje w firmach i prowadzi w efekcie do spadku sprzedaży w branży pojazdów użytkowych ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3.1.1. Liczba nowo rejestrowanych pojazdów osobowych w Europie spadła w 2008 r. o około 7,8 % w porównaniu z rokiem poprzednim. Tylko w ostatnim kwartale różnica wyniosła 19,3 %. W przypadku lekkich pojazdów użytkowych zbył zmniejszył się o ponad 10 %, a w przypadku pojazdów ciężarowych o 4 %. Taka tendencja utrzymuje się od początku 2009 r., mimo iż dzięki rozmaitym środkom państw członkowskich (np. premie środowiskowe i za złomowanie) zauważalne jest jej lekkie osłabienie w odniesieniu do samochodów osobowych. W dziedzinie pojazdów użytkowych trend ten ulegnie natomiast znacznemu pogorszeniu. W 2009 r. europejski sektor ciężkich pojazdów użytkowych znalazł się w katastrofalnym stanie: w pierwszym kwartale tego roku liczba rejestracji spadła o 38,9 %.

3.1.2. Spadek produkcji ma poważne konsekwencje nie tylko dla przedsiębiorstw, lecz także dla ich pracowników. Przede wszystkim prowadzi do redukcji zatrudnienia (która dotyczy przede wszystkim pracowników tymczasowych) i skrócenia czasu pracy [tzw. bezrobocie techniczne] oraz podobnych działań powiązanych ze stratami w dochodach.

(1) Źródło: FIGIEFA / WOLK & PARTNER CAR CONSULT GmBH.

(2) Zob. opinia EKES-u (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.) z 13 maja 2009 r., CCMI/ 67.

(3) Stowarzyszenie Europejskich Producentów Pojazdów Samochodowych (ACEA) utworzyło trzy kategorie w ramach sektora pojazdów użytkowych: lekkie pojazdy użytkowe do 3,5 ton („furgonetki”), pojazdy użytkowe powyżej 3,5 ton – z wyłączeniem autobusów i autokarów powyżej 3,5 ton („ciężarówki”); oraz ciężkie pojazdy użytkowe powyżej 16 ton, z wyłączeniem autobusów i autokarów („ciężkie pojazdy ciężarowe”).

3.2. Niezależnie od obecnego rozwoju sytuacji CCMI wnikliwie zbadała w swoim raporcie informacyjnym z listopada 2007 r. ⁽⁴⁾ najważniejsze tendencje w sektorze motoryzacyjnym. Wiele z tych tendencji przyspiesza w związku z obecnym kryzysem i prowadzi do obszernych przemian strukturalnych w przemyśle. Tendencje te oddziałują bezpośrednio na procesy i przemiany na rynkach niższego szczebla. W poniższych akapitach CCMI pragnie w najważniejszych punktach przedstawić tendencje najistotniejsze dla rynku części i podzespołów oraz rynków niższego szczebla.

3.2.1. Najważniejsze ustalenia są następujące:

- Wszystkie aktualne analizy tendencji i prognozy wskazują, że sektor motoryzacyjny będzie w średnim okresie branżą wzrostową, która jednak nadal będzie się charakteryzować potężnymi przemianami strukturalnymi.
- Przyrosty w tworzeniu wartości i zatrudnieniu koncentrują się głównie na branży podzespołów i części i są osiągame za pomocą ciągłego outsourcingu.
- Dalszy outsourcing oczekiwany jest przede wszystkim w przypadku wielkich producentów masowych (USA); zjawisko to w mniejszym stopniu dotyczy europejskich (a szczególnie niemieckich) producentów w segmencie wyższej klasy.
- Wzrost produkcji pojazdów (sektor pojazdów osobowych) koncentruje się w skali międzynarodowej przede wszystkim w krajach BRIC (w tym w szczególności Chinach i Indiach) i w Europie.
- Mimo ogólnej tendencji wzrostowej, można oczekiwać nie tylko regionalnych przesunięć obszarów wzrostu:
 - poszczególnym producentom produktów końcowych grozi popadnięcie w kryzys zagrażający ich istnieniu;
 - nie można wykluczać, że w Stanach Zjednoczonych nastąpi podobny rozwój sytuacji wewnętrznej jak w Wielkiej Brytanii w latach dziewięćdziesiątych (poważne zmiany strukturalne z naciskiem na przesunięcia regionalne);
 - stosunki pomiędzy producentami a dostawcami podzespołów i części będą się nadal zmieniać na skutek procesów outsourcingu;
 - w sektorze podzespołów i części należy oczekiwać dalszej masowej koncentracji;
 - na skutek rozwoju technicznego (m.in. technologia napędów i silników) należy oczekiwać znacznej restrukturyzacji w sektorze podzespołów i części.

(4) Raport informacyjny CCMI z 23 listopada 2007 r. pt. „Sektor motoryzacyjny w Europie: obecna sytuacja i perspektywy” (sprawozdawca Gustav Zöhrer; współsprawozdawca Manfred Glahe).

- Kwestia, w jakim zakresie owe procesy zmian strukturalnych dotyczyć będą poszczególnych przedsiębiorstw branży podzespołów i części, uzależniona jest od szeregu różnych czynników. Są one następujące:
 - portfolio produktów przedsiębiorstw i cechy charakteryzujące ich pozycję;
 - działania w zakresie badań i rozwoju i podział ich kosztów;
 - poszczególne relacje między producentami a dostawcami;
 - efektywność organizacji produkcji;
 - włączenie w sieci tworzenia wartości i powiązania klastrowe;
 - struktura przedsiębiorstwa i struktura własnościowa;
 - wyposażenie kapitałowe i rozmiary wolnych przepływów pieniężnych;
 - obecność w regionie.
- Regionalna struktura europejskiego sektora motoryzacyjnego będzie się także nadal charakteryzować przesunięciami między zachodem a wschodem.
- Nadal należy zakładać wymuszone zwiększanie produktywności w sektorze motoryzacyjnym, wybiegające poza przyjmowany wzrost produktywności. Doprowadzi to do stałej presji na zatrudnienie i warunki pracy (przede wszystkim w branży podzespołów i części).
- Zarówno w światowym, jak i w europejskim sektorze motoryzacyjnym w zakresie produkcji samochodów osobowych istnieją znaczne nadwyżki mocy produkcyjnych. Presja tych nadwyżek wzmacniana jest dodatkowo przez zaznaczające się dalszą rozbudowę mocy produkcyjnych.
- Rynek kształtuje się pod wpływem coraz bardziej zróżnicowanych i wieloaspektowych życzeń konsumentów. Znaczącą rolę odgrywają tu przemiany demograficzne, a także rozwój zarobków i cen sprzedaży.
- Obciążenie klimatu, braki surowcowe i bezpieczeństwo stanowią potężne wyzwania. Zwiększa to presję na wymuszony rozwój w dziedzinach techniki napędowej (i redukcji emisji spalin oraz w zakresie paliw alternatywnych) i technologii materiałowych, a także w odniesieniu do zintegrowanych intermodalnych systemów transportowych. Będzie to miało najtrwalszy wpływ na sektor w najbliższej przyszłości. Wymaga to również określenia przyszłej roli transportu drogowego i pojazdów silnikowych w ramach takiego systemu.

3.3. Zarówno producenci pojazdów, jak i sprzedawcy mają do czynienia z zaostrzoną konkurencją prowadzącą do coraz niższych marż zysku. Szczególnie dotyczy to handlu – marże kształtują się tu w okolicach 0,3 %. Taki rozwój sytuacji prowadzi do tego, że podmioty koncentrują się coraz mocniej na rynkach niższego szczebla niż na sprzedaży (obsługa, konserwacja, części zamiennne). W tym przypadku producenci pojazdów mają pozycję dominującą wobec niezależnych dostawców.

4. Ramy prawne UE

4.1. Na rynkach niższego szczebla stwierdzono, w przeciwieństwie do rynku pierwotnego, problemy związane z konkurencją. Autoryzowane sieci mają duży udział w tych rynkach (około 50 %), a producenci samochodów mają wysoki udział w rynku części zamiennych. Ponadto pewne oryginalne części są dostępne tylko u producentów samochodów. Komisja powinna wyegzekwować dostęp niezależnych warsztatów do informacji technicznych. Odzwierciedleniem różnic w warunkach konkurencji w porównaniu do rynku pierwotnego jest także fakt, iż producenci samochodów mają znacznie wyższe zyski z części zamiennych i że większość zysków autoryzowanych sieci pochodzi z napraw i serwisowania, a nie ze sprzedaży nowych samochodów.

4.2. W celu ochrony konkurencji, możliwości wyboru przez konsumentów i równych warunków wyjściowych w sektorze części zapasowych i napraw Komisja Europejska wydała w 2003 r. obowiązujące obecnie rozporządzenie (WE) nr 1400/2002 w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze motoryzacyjnym, określające przepisy dla podmiotów znajdujących się na rynku, które ma pozostać w mocy do 2010 r.

W rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych określono porozumienia wertykalne, które są zwolnione z zawartego w art. 81 traktatu UE zakazu porozumień zakłócających konkurencję. Stanowią one zatem bezpieczne rozwiązanie dla uczestników rynku. Jeśli ich porozumienia spełniają warunki określone w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych, są oni pewni, że postępują zgodnie z unijnym prawem konkurencji.

4.3. Sektorowe rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze motoryzacyjnym, które jest znacznie bardziej szczegółowe od ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, ze względu na swoją dużą złożoność jest słabo zrozumiałe dla uczestników rynku, w szczególności MSP. Komisja stwierdziła istnienie tej sytuacji na podstawie wielu otrzymywanych od uczestników rynku wniosków i skarg niezwiązanych ze sprawami konkurencji. Na rynkach niższego szczebla rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze motoryzacyjnym z góry zapewnia bardziej przychylne podejście, ponieważ przy spełnieniu pewnych warunków uwzględniane są porozumienia nawet w przypadku 100 % udziału w rynku (w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń grupowych uwzględnia się je tylko do 30 % udziału w rynku), ale częściowo jest to ograniczone za pomocą szczegółowych przepisów.

W związku z tym rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze motoryzacyjnym pozostaje dość kontrowersyjne, ponieważ autoryzowani dealerzy samochodowi w większości chcą zachować dotychczasowy status, a producenci samochodów domagają się prostszych, mniej restrykcyjnych przepisów, natomiast niezależny sektor (niezależne warsztaty i producenci części zamiennych) dąży do lepszej harmonizacji obecnie obowiązującego prawodawstwa.

4.4. Lepsza harmonizacja obecnych ram legislacyjnych obejmowałaby:

- rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych;
- przygotowanie i udostępnienie wszystkim podmiotom informacji o technologii wykorzystywanej w nowych modelach i nowych narzędziach;
- zmianę dyrektywy 96/96/WE dotyczącej badań przydatności pojazdów do ruchu drogowego;
- prawa do własności intelektualnej przedsiębiorstw (wzory i ochronę patentową);
- przepisy gwarancyjne;
- szkolenia.

4.5. Wszyscy uczestnicy rynku domagają się bezpieczeństwa prawnego i chcieliby wiedzieć, jakie będą dalsze działania po roku 2010. Obecna niepewność co do przyszłej treści rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych jest kłopotliwa zwłaszcza dla MŚP, wzięwszy pod uwagę czas obowiązywania umów i wysokość inwestycji koniecznych, aby wszystkie podmioty były na bieżąco z nowymi technologiami dotyczącymi pojazdów oraz umożliwienia im dostępu do części zamiennych, technologii informacyjnych, nowych narzędzi i sprzętu oraz szkoleń.

4.6. Komisja wzmocniła ramy prawne rozporządzeniem (WE) nr 715/2007 (Euro 5) wchodzącym w życie w styczniu 2009 r. i regulującym dostęp do wszystkich informacji technicznych dla nowych homologacji typu pojazdów.

4.7. EKES uważa, że w związku z obecną sytuacją gospodarczą i społeczną przegląd unijnego prawodawstwa powinien przyczynić się do utrzymania wolnej i uczciwej konkurencji dzięki:

- unikaniu destrukcyjnych zmian w tym trudnym okresie kryzysu;
- należytemu wyważeniu wszystkich przepisów sprzyjających zbyt dużej koncentracji dystrybucji;
- zapewnieniu odpowiednich ram dotyczących bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i uproszczenia przepisów;
- uprzedzaniu zachowań naruszających konkurencję dzięki nowej organizacji rynku;
- promowaniu zasady „najpierw myśl na małą skalę” zawartej w programie Small Business Act celem wsparcia rozwoju MŚP i innowacji oraz ochrony miejsc pracy.

5. Obecna sytuacja na rynkach niższego szczebla europejskiego sektora motoryzacyjnego

Rynki niższego szczebla UE charakteryzują się znacznymi przemianami strukturalnymi spowodowanymi nowymi i aktywniejszymi działaniami regulującymi. Także przemiany techniczne i zmienione procesy przyczyniają się do zmiany kształtu skutecznego modelu działalności na rynkach niższego szczebla, obejmującej wszystkich uczestników rynku w łańcuchu produkcji, dystrybucji i zbytu.

5.1. Konserwacja i naprawy

Innowacje techniczne pozwalają na lepszą kontrolę emisji oraz na zwiększenie bezpieczeństwa i komfortu, co jednak coraz bardziej utrudnia konserwację i naprawy. Rynek ten charakteryzuje się dużą konkurencyjnością, liczebnie zdominowany jest przez MŚP dostarczające konkurencyjne części i usługi o wysokiej jakości, dzięki czemu przyczyniają się w znacznym stopniu do zatrudnienia i wzrostu w europejskiej gospodarce.

5.1.1. Zwłaszcza producenci urządzeń i narzędzi przeznaczonych dla wielu marek (Multi-brand-Tools) zdani są na szczególne informacje (np. konkretne informacje diagnostyczne dla ogólnorynkowych urządzeń diagnostycznych w celu zagwarantowania szerokiego zakresu funkcjonowania). Bez urządzeń i narzędzi przeznaczonych dla wielu marek lub możliwych do zastosowania na całym rynku małe przedsiębiorstwa musiałyby kupować osobne narzędzia dla każdej marki pojazdu, która może zostać oddana do naprawy. W tym celu należałoby poczynić inwestycje jednoznacznie przekraczające możliwości finansowe MŚP. Aby dotrzymać kroku rosnącej liczbie systemów elektronicznych coraz częściej wbudowywanych do pojazdów, producenci narzędzi muszą polegać na wiarygodnych informacjach i danych dostarczanych przez producentów pojazdów. Bez tych danych producenci narzędzi diagnostycznych nie mogliby dostarczać oprogramowania potrzebnego niezależnym warsztatom.

5.2. Części zamienne

Produkcja i dystrybucja oryginalnych części zamiennych specyficznych dla danej marki odbywa się w znacznej części poprzez OEM (ang. Original Equipment Manufacturer – dosłownie oryginalny producent sprzętu) lub związane z nimi umowami przedsiębiorstwa dostarczające podzespoły i części. Bardzo znaczący udział mają jednak części, takie jak opony, koła, akumulatory, świece zapłonowe, różne filtry itd., które mogą być użyte niezależnie od marki pojazdu.

Zwłaszcza producenci opon, akumulatorów i kół mają do czynienia z rosnącą globalną konkurencją, a w przeszłości przeszli istotne zmiany strukturalne. Zaleca się w tym przypadku uzupełniające badania poszczególnych podsektorów.

5.2.1. Produkcja części nieoryginalnych i kopiowanie

Alternatywne, niezależne podmioty zyskują na znaczeniu na rynku części zamiennych. Często oferują części zamienne w lepiej odpowiadającym klientom stosunku ceny do jakości (np. gdy w przypadku starszych pojazdów długi okres użytkowania części jest mniej ważny niż korzystniejsza cena). Przy tym chodzi tutaj nie tyle o kopiowanie oryginału, co o funkcjonalność.

Coraz częściej jednak oferowane są także nielegalne kopie lub podróbki o niskiej jakości. W tym przypadku jest to w efekcie oszukiwanie klientów, czemu można coraz skuteczniej zapobiegać dzięki instrumentom ochrony patentowej, ochrony własności intelektualnej i polityki handlowej.

5.2.2. Branża tuningu pojazdów

Tuning pojazdów stanowi szybko rozwijającą się podbranżę sektora motoryzacyjnego.

W przypadku tuningowania pojazdów chodzi o takie przekształcenie pojazdów, aby zwiększyć ich moc, atrakcyjność wyglądu i bezpieczeństwo. Tuning może dotyczyć wszystkich części samochodu: kół, opon, amortyzatorów, silnika, wnętrza, karoserii, rury wydechowej itd.

Istnieją przedsiębiorstwa, które całkowicie przestawiły się na świadczenie usług w zakresie tuningu i które sprzedają swoje produkty na całym świecie. Zasadniczo korzystają one z innowacyjnych pomysłów i materiałów i wypracowują nowe trendy techniczne, które czasami podchwytywane są przez samych producentów pojazdów i wykorzystywane przy produkcji pojazdów na rynek masowy.

Komisja Europejska powinna opracować i wydać stosowne przepisy prawne regulujące branżę tuningu pojazdów.

5.3. Bezpieczeństwo i trwałe korzyści dla środowiska

Aby pojazdy odpowiadały ustalonym przez Unię Europejską normom emisji i bezpieczeństwa nie tylko, gdy są fabrycznie nowe, lecz także przez cały czas ich użytkowania, wymagają regularnych przeglądów, konserwacji i napraw. W przypadku fabrycznie nowych i starszych modeli niezależne warsztaty i autoryzowane warsztaty naprawcze odgrywają ważną rolę, ponieważ zapewniają bezpieczeństwo tych pojazdów i spełnianie przez nie obowiązujących przepisów środowiskowych. Taki poziom usług może być jednak oferowany jedynie w przypadku, gdy producenci pojazdów zapewnią dostęp do informacji, ogólnorynkowych narzędzi i wyposażenia, części zamiennych i szkoleń.

6. Wielkie przemiany strukturalne na rynkach niższego szczebla

6.1. Kryzys gospodarczo-finansowy bardzo mocno uderzył w cały przemysł motoryzacyjny oraz w sektor handlu i usług. Jego najważniejsze negatywne skutki to coraz większe trudności w uzyskiwaniu pożyczek przez przedsiębiorstwa (zwłaszcza MŚP) oraz gwałtowny spadek popytu na nowe samochody. Z drugiej strony na rynki niższego szczebla sektora motoryzacyjnego ma także wpływ wiele innych czynników, w tym:

- zwiększenie przeciętnego wieku pojazdu oraz jednocześnie zmniejszenie rocznego przebiegu;
- zmniejszenie liczby napraw ze względu na większą trwałość części i dłuższe okresy między serwisowaniem;
- stosunkowy wzrost kosztu naprawy ze względu na coraz częstsze stosowanie zaawansowanych technologicznie zespołów w pojazdach;
- naciski dotyczące kosztów napraw spowodowane niższymi dochodami gospodarstw domowych i większym uwrażliwieniem konsumentów na ceny;

- coraz częstsze stosowanie elektroniki w nowoczesnych pojazdach, coraz większa złożoność urządzeń;
- coraz większa liczba części zamiennych, olbrzymia liczba modeli i wariantów wyposażenia;
- coraz większa złożoność napraw i serwisowania, identyfikacji części i projektowania narzędzi;
- olbrzymie inwestycje w systemy informatyczne, narzędzia, części i szkolenia;
- polityka producentów samochodów polegająca na wiązaniu klientów umowami serwisowymi.

6.2. W konsekwencji mają miejsce zasadnicze zmiany prowadzące do restrukturyzacji na różnych poziomach, w tym:

- dalsze występowanie, a w czasie kryzysu jeszcze nasilanie się, tendencji do koncentracji na rynku w wyniku połączeń i przejęć;
- zmniejszenie liczby niezależnych warsztatów i hurtowników części zamiennych;
- coraz częstsze przyłączanie się małych i średnich warsztatów serwisowych oraz hurtowników części zamiennych do niezależnych grup/sieci serwisowych w celu sprostania rosnącym wymogom w tej branży;
- większa presja cenowa wywierana na producentów i dystrybutorów części;
- większa aktywność producentów samochodów na rynkach niższego szczebla ze względu na niską rentowność sprzedaży nowych pojazdów.

6.3. Ponadto, choć na rynkach niższego szczebla istnieją wprawdzie możliwości zwiększenia sprzedaży części zamiennych, jednak od dostawców coraz częściej wymaga się dostarczania nowatorskich produktów, które poprawiają funkcjonalność lub bezpieczeństwo oryginalnych części pojazdu, napędzając popyt na rynku. Prowadzi to do tego, że sieci dealerskie posiadające autoryzację wytwórców muszą walczyć o utrzymanie swego udziału w rynku, zwłaszcza z powodu coraz rzadszej potrzeby wymiany części w stanowiących najważniejszy segment rynku samochodach liczących sobie 0–4 lata.

6.4. EKES uważa, że restrukturyzacja rynków niższego szczebla będzie nadal postępować i powstaną różnorodne nowe partnerstwa i nowe formy relacji z klientami. Ponieważ sektor samochodowy jest ściśle związany z innymi sektorami, a przemysł zaopatrzeniowy i handel pojazdami są bardzo rozbudowane, wszelkie formy restrukturyzacji, które będą miały negatywny wpływ na MŚP, dotkną setek tysięcy pracowników we wszystkich państwach członkowskich. Dlatego też EKES jest zdania, że Komisja powinna uważnie śledzić zjawiska w dziedzinie restrukturyzacji rynków niższego szczebla i w razie potrzeby podejmować działania celem zapewnienia, że konkurencja zostanie utrzymana.

7. Aspekty społeczne

7.1. Edukacja i szkolenie

Zasadniczo systemy edukacji i szkolenia w tym sektorze są dobrze rozwinięte. Z jednej strony spowodowane jest to wymaganiami producentów pojazdów. Z drugiej strony szybki rozwój techniczny wymaga ciągłego dokształcania się. Nie ma praktycznie drugiego takiego sektora, w którym udział pracowników szkolonych każdego roku byłby tak wysoki. Przy tym także i tu istnieją różnice, zależne zasadniczo od rodzaju i wielkości przedsiębiorstwa. Przede wszystkim najmniejsze przedsiębiorstwa (w przeważającej części firmy rodzinne) mają duże problemy z dotrzymaniem kroku w tej dziedzinie. Z racji samej swej struktury kształcenie często bywa zbyt skoncentrowane na specyficznym miejscu pracy czy marce. Obniża to mobilność pracowników i utrudnia zmianę miejsca pracy. Komitet wspiera więc dążenie do opracowania jednolitego europejskiego systemu certyfikacji.

7.2. Zdrowie i bezpieczeństwo

Warunki pracy w sektorze motoryzacyjnym są mniej uciążliwe w zakładach produkcyjnych, często zautomatyzowanych i dysponujących znacznymi środkami technicznymi, niż w zakładach naprawczych, w których wciąż jeszcze dominuje praca ręczna. Stałe wykonywanie takiej pracy prowadzi dość często do wystąpienia u pracowników bólów powodujących niepełnosprawność lub schorzeń układu mięśniowo-szkieletowego. Biorąc pod uwagę przyszłe problemy demograficzne, nieuniknione będą zmiany w organizacji pracy, aby utrzymać w dobrym zdrowiu wystarczająco wykwalifikowanych pracowników i umożliwić im pracę do emerytury. W przeciwnym razie może dojść w tej branży do niedoboru doświadczonych i wykwalifikowanych pracowników.

Plany mające na celu zapobieganie ryzyku zawodowemu i środki służące przystosowaniu stanowisk pracy powinny zatem nie tylko brać pod uwagę różne substancje zanieczyszczające lub toksyczne, lecz także chronić pracowników przed uciążliwymi warunkami pracy.

Nowe zagrożenia powstaną wraz z pojawieniem się na rynku nowych technologii – trzeba będzie szybko zaradzić zagrożeniom elektrycznym związanym z systemami wysokonapięciowymi oraz zagrożeniom związanym z ryzykiem eksplozji wodoru. Wymaga to przygotowań. W chwili obecnej nie wiadomo jeszcze, jakie zmiany mogą nastąpić w typowym miejscu pracy. Zainteresowane strony potrzebują jednak wyraźnych sygnałów, aby rozpocząć opracowywanie odpowiednich strategii. Istniejące w sektorze motoryzacyjnym ryzyko zawodowe jest głównym tematem zawiązującego się między partnerami społecznymi dialogu, dla którego należy przewidzieć przepisy zachęcające do podejmowania środków zapobiegawczych i wspierania pracowników.

EKES popiera zwiększenie środków przeznaczonych przez państwa członkowskie i UE na politykę bezpieczeństwa i higieny pracy, zdrowia czy reorientacji zawodowej pracowników oraz popiera wzmocnienie podjętych przez nie inicjatyw w tym zakresie.

7.3. Przemiany demograficzne

Starzenie się ludności ma także skutki dla rynków niższego szczebla w sektorze motoryzacyjnym. Średnia wieku pracowników będzie się zwiększać i kwestie związane ze zdrowiem będą miały większy wpływ na wymogi organizacji pracy, potrzeby szkoleniowe i warunki pracy.

7.4. Wynagrodzenia

Wynagrodzenia i płace nie zaliczają się do kompetencji UE. Jednak specyficzna sytuacja rynków niższego szczebla w sektorze motoryzacyjnym uzasadnia bliższe przyjrzenie się tej problematyce. Prawie we wszystkich państwach członkowskich UE istnieją w tym sektorze szczególnie silne naciski płacowe. Za te naciski odpowiedzialni są przede wszystkim producenci samochodów. Zależność między dealerami samochodowymi/warsztatami samochodowymi i producentami samochodów, którzy oferują im koncesje, jest olbrzymia. Producenci decydują o inwestycjach i standardach szkoleń, a poprzez, przykładowo, ustalanie limitów czasowych wpływają także na ceny dla użytkowników, ale to dealer/właściciel warsztatu ponosi koszty i całe ryzyko ekonomiczne. Partnerzy społeczni mają zatem jedynie ograniczone pole manewru podczas negocjacji zbiorowych, wskutek czego płace w tym sektorze są stosunkowo niskie. To, w połączeniu z trudnymi warunkami pracy, zmniejsza atrakcyjność sektora w oczach młodych pracowników. W przyszłości mogą pojawić się kłopoty z rekrutacją pracowników.

8. Szanse i wyzwania

8.1. Branże niższego szczebla stoją w obliczu poważnych zmian w najbliższych latach – zarówno zmian na lepsze, jak i wcale nie tak pozytywnych. Ich wydajność w znacznym stopniu uzależniona jest od wyników sektora produkcji samochodów. Istnieją jednak także istotne dziedziny, w których konkurencja wiąże się z różnorodnymi czynnikami, takimi jak: przepisy dotyczące dystrybucji i sprzedaży, wpływ na środowisko naturalne, zagrożenie bezpieczeństwa (produkty dodatkowe), działalność recyklingowa, prawa własności intelektualnej (podrabianie) itd. W tych dziedzinach innowacje odgrywają zasadniczą rolę dla wszystkich wspomnianych rodzajów działalności niższego szczebla.

8.2. Należy podkreślić, że istnieją ważne czynniki napędowe skłaniające sektory części i podzespołów samochodowych, dealerów samochodów oraz sektor napraw do zwiększania konkurencji, a są to: nowe przepisy dotyczące dystrybucji i sprzedaży nowych pojazdów (rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych), nowe rozporządzenie europejskie w sprawie dystrybucji, sprzedaży i naprawy części zamiennych do pojazdów, jak również nowa klauzula dotycząca napraw, która ma zostać wprowadzona do tzw. dyrektywy w sprawie wzorów (dyrektywa 98/71/WE).

8.3. W reakcji na wyzwania polityczne, prawne i technologiczne liczne podmioty obsługujące wiele marek i organizacje motoryzacyjne zrzeszyły się w celu wspólnej obrony prawa do przeprowadzania napraw i prawa konsumentów do konserwacji, obsługi i napraw pojazdów w warsztacie przez siebie wybranym. Obowiązujące obecnie przepisy wygasają w 2010 r., a pytanie, czy należy je przedłużyć, czy nie, jest przedmiotem kontrowersyjnych dyskusji ⁽⁵⁾.

8.4. MŚP tworzą szkielet gospodarki i zatrudnienia w Unii Europejskiej i stanowią największą część przedsiębiorstw na rynkach niższego szczebla sektora motoryzacyjnego. Jasne i specyficzne przepisy prawne to decydujący warunek do zagwarantowania

wolnej i uczciwej konkurencji na rynkach niższego szczebla sektora motoryzacyjnego ⁽⁶⁾.

8.5. W sytuacji obecnego kryzysu należy podjąć krótkoterminowo skuteczne środki wspierające, które umożliwią całemu sektorowi motoryzacyjnemu i jego pracownikom przetrwanie recesji. W średnim i dłuższym okresie przede wszystkim małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa będą w stanie sprostać konkurencji tylko wtedy, gdy opracują nowe koncepcje i poczynią inwestycje. Ponieważ wiele małych przedsiębiorstw nie będzie w stanie dokonać tego samodzielnie, będzie często dochodzić do fuzji i kooperacji, jak również do zawierania nowych partnerstw z najróżniejszymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego oraz do tworzenia specjalistycznych i niezależnych sieci lub sieci skupiających specjalistów w zakresie nowych technologii (pojazdy elektryczne i hybrydowe).

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁵⁾ Kampania „Right to Repair” („prawo do napraw”) wspierana jest przez:

AIRC – Międzynarodowe Stowarzyszenie Konserwatorów Nadwozi;
CECRA – Europejskie Stowarzyszenie Handlu i Usług Motoryzacyjnych;

EGEA – Europejskie Stowarzyszenie Dostawców Wyposażenia Warsztatowego;

FIA – Międzynarodową Federację Samochodową;

FIGIEFA – Międzynarodową Federację Niezależnych Dystrybutorów Części Samochodowych.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji program „Najpierw myśl na małą skalę” – Program „Small Business Act” dla Europy, COM(2008) 394 wersja ostateczna, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich

(2009/C 317/06)

Sprawozdawca: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był José María ZUFIAUR NARVAIZA.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z dnia 15 lipca 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 174 do 3 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1. Społeczeństwo europejskie z troską obserwuje zjawisko przemocy i przestępczości wśród nieletnich i młodych dorosłych. Chce wspierać całościowy rozwój młodzieży i działać na rzecz jej integracji społecznej i zawodowej. Choć o zjawisku przemocy wśród młodzieży szeroko informują media krajowe, to należy podkreślić, że ogólnie dane statystyczne ⁽¹⁾ dotyczące przestępczości nieletnich nie wykazują w Europie znacznego wzrostu, lecz pozostają zasadniczo na stałym poziomie. Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest naświetlenie omawianej problematyki oraz sformułowanie zaleceń dotyczących przemocy wśród młodzieży. Nie chodzi tu jednak o próbę obarczania młodzieży winą czy też postrzegania jej przez pryzmat pewnych odchyleń.

1.2. W trakcie rozwoju historycznego każdy porządek prawny na obszarze Europy ukształtował własny model wymiaru sprawiedliwości dla nieletnich, co wyjaśnia różnorodność modeli normatywnych i rozwiązań stosowanych wobec przemocy nieletnich i młodzieży. W istocie, systemy wymiaru sprawiedliwości dla młodzieży funkcjonujące w państwach członkowskich UE znacznie się różnią, jeśli chodzi o takie aspekty, jak polityka ochrony społecznej, zapobieganie, minimalny wiek odpowiedzialności karnej, procedury, stosowane środki lub kary, dostępne zasoby itd. Jednakże różnorodność ta istnieje w społeczeństwach wykazujących wolę integracji europejskiej. Zostały one jednak poważnie dotknięte kryzysem, przez co skromne środki przeznaczone dotąd na politykę integracji młodzieży jeszcze bardziej się zmniejszyły.

1.3. Zalecenia zawarte w niniejszej opinii opierają się na dwóch głównych założeniach. Pierwsze z nich to konieczność zapobiegania omawianemu zjawisku. Zachowania będące przejawem przemocy lub zachowania antyspołeczne mają często swe źródło w konfiguracji i strukturze miejskiej, a także w ubożeniu i marginalizacji ludności. Ponadto, choć młodzi ludzie są uczestnikami aktów przemocy w takim kontekście, to są oni również ofiarami otaczającego ich świata. W związku z tym refleksja nad zbiorową przemocą nieletnich i młodzieży oraz nad zapobieganiem

jej nie może się sprowadzać do represji i karania za popełnione czyny. Drugie założenie mówi o tym, że nie należy podchodzić do tego zjawiska wyłącznie z perspektywy krajowej ze względu na ściśle powiązania występujące na obszarze europejskim na płaszczyźnie gospodarki, wartości, zachowań społecznych i komunikacji.

1.4. Zjawiska przemocy i przestępczości nieletnich istnieją od wielu lat w krajach europejskich w podobnej formie. Dotąd były one ogólnie postrzegane jako patologia społeczna. Natomiast obecnie określa się je raczej jako element braku bezpieczeństwa, np. w raporcie Peyrefitte'a ⁽²⁾, w którym wprowadzono rozróżnienie między przestępczością a strachem przed przestępczością.

1.5. W kontekście europejskim, w którym zagadnienie przemocy nieletnich budzi szczególne zainteresowanie, **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** przyjął 15 marca 2006 r. opinię w sprawie **zapobiegania przestępczości nieletnich, sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w Unii Europejskiej** ⁽³⁾. Opinia ta, w której podkreślano znaczenie podejścia prewencyjnego, została wykorzystana przez instytucje europejskie ⁽⁴⁾ i posłużyła za punkt odniesienia w skali europejskiej i międzynarodowej, jeśli chodzi o aspekty prawne, karne i społeczne przestępczości wśród młodzieży.

1.6. Wzywano w niej do pogłębienia analizy zjawiska przestępczości nieletnich. Przestępczość nieletnich i młodzieży (tzn. nieletnich w wieku 13–18 lat oraz młodych dorosłych w wieku 18–21, a nawet – zależnie od kraju – do 25 lat, którzy podlegają

⁽¹⁾ Jak wynika przykładowo ze sprawozdania Prokuratury Głównej w Hiszpanii, gdzie przestępczość w 2007 r. zmniejszyła się o prawie 2 % w porównaniu z danymi za rok 2006.

⁽²⁾ Raport Komitetu Analiz Przemocy i Przestępczości: *Réponses a la violence*, wyd. Presse Pocket, Paryż 1977, s. 41.

⁽³⁾ Opinia EKES-u z 15 marca 2006 r. w sprawie zapobiegania przestępczości nieletnich, sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w Unii Europejskiej. Sprawozdawca: José María ZUFIAUR NARVAIZA (Dz.U. C 110 z 9.5.2006).

⁽⁴⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 21 czerwca 2007 r. w sprawie przestępczości nieletnich, roli kobiet, rodziny i społeczeństwa: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2007/06-21/0283/P6_TA\(2007\)0283_PL.doc](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2007/06-21/0283/P6_TA(2007)0283_PL.doc).

jeszcze niekiedy systemowi karnemu dla nieletnich) jest bowiem zjawiskiem, na które społeczeństwa europejskie zwracają coraz większą uwagę. Przemoc przybiera jednak różnorodne formy: jej przejawy widoczne są na obszarach miejskich, szczególnie w szkołach, gdzie dochodzi do wypadków molestowania (*bullying*), ale również w środowisku rodzinnym, w bandach i gangach, w czasie imprez sportowych czy też za pośrednictwem nowych technologii komunikacyjnych, takich jak internet itd. Wszystkie te formy przemocy zasługują bez wątpienia na analizę, jeśli jednak chodzi o zakres niniejszej opinii z inicjatywy własnej, to postanowiliśmy ograniczyć go do przemocy zbiorowej wśród młodzieży na obszarach miejskich.

1.7. Zagadnienie przemocy zbiorowej jest bowiem od około dwudziestu lat szczególnie szeroko omawiane i najbardziej marginalne dzielnice są obserwowane i analizowane przez badaczy (socjologów, etnologów, geografów, prawników, politologów itp.). Choć czynniki powodujące te zaburzenia w życiu miasta są dobrze znane (bezrobocie, niepewność jutra, rozkład rodziny, porzucanie nauki, niepowodzenia szkolne, dyskryminacja itd.), to stan rzeczy się pogorszył, a podejmowane środki uległy w ostatnich latach radykalizacji. W rzeczy samej, kryzys uwydatnił problemy gospodarcze i społeczne, doprowadził do zdeklasowania młodego pokolenia w porównaniu z pokoleniem rodziców oraz zahamował procesy awansu społecznego i spowodował wzrost indywidualizmu. Prowadzi to do przejawów i poczucia niesprawiedliwości i zamykania się w sobie, czego najwidoczniejszym zbiorowym wyrazem staje się manifestowanie sprzeciwu wobec władz.

1.8. Z braku oficjalnej i prawnej definicji, termin zbiorowej przemocy był często używany na określenie różnorodnych gwałtownych wydarzeń w miejscach publicznych, bądź to przybierających formę agresji związanej z dyskryminacją etniczną i rasową między grupami ludności, także w postaci konfliktów między rywalizującymi bandami, bądź też wyrażających się w stosunku ludności do instytucji, na przykład młodzieży do sił porządkowych.

1.9. Zjawiska te występowały w ostatnich latach coraz częściej na kontynencie europejskim, we Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Holandii, Danii, Belgii, Grecji itd., jednak nigdy nie były traktowane przez rządy krajowe i instytucje europejskie jako całokształtowy problem, ale raczej jako pojedyncze wydarzenia w skali lokalnej.

1.10. Dlatego też w niniejszej opinii zaleca się koordynację działań na szczeblu lokalnym, regionalnym i europejskim oraz wzywa w tym celu do zastosowania rozwiązań wspólnotowych za pośrednictwem odrębnych programów w ramach polityki na rzecz rodziny, młodzieży, kształcenia i szkolenia, zatrudnienia, zapobiegania przestępczości oraz koordynacji sądowej. Te konkretne rozwiązania powinny wpisywać się w strategię odnowy miast, dostosowywania usług publicznych i walki z wszelkimi formami dyskryminacji oraz w odnowę relacji między państwem a obywatelami, zwłaszcza za pośrednictwem sił porządkowych, nauczania postaw obywatelskich, przekazywania wartości etycznych i społecznych, wykorzystania środków masowego przekazu oraz udzielania rodzicom pomocy w kształceniu ich dzieci.

2. Cechy i przyczyny zbiorowej przemocy wśród nieletnich na obszarach miejskich

2.1. **Propozycja definicji.** Nie istnieje wspólna, uzgodniona definicja zbiorowej przemocy nieletnich i młodych dorosłych na obszarach miejskich. O ile w prawie belgijskim istnieje pojęcie zamieszek miejskich, to inni traktują to zjawisko jako szereg przestępstw popełnionych przez znanych i zidentyfikowanych przestępców. W celu określenia elementów minimalnej i całościowej definicji, w dalszym ciągu dokumentu mówić będziemy o tych przejawach przemocy jako o gwałtownych zachowaniach występujących w obszarze miejskim, służących również niektórym kategoriom ludności za środek wyrazu. Motywy uczestników są różne: przejawy dyskryminacji społecznej, konflikty z siłami porządkowymi, nienawiść rasowa, konflikty na tle religijnym itp. Pozwalają one w pewien sposób dostrzec braki i niedoskonałość służb społecznych, które dzięki działaniom w zakresie ochrony społecznej powinny zapobiegać tego rodzaju przemocy. Definicja tu używana ma na celu opisanie zbiorowej przemocy, do której dochodzi w miejscach publicznych, i której wyrazem są ataki skierowane przeciw mieszkańcom należącym do określonej grupy etnicznej lub przeciw siłom policyjnym, a także niszczenie i grabież, w tym podpalanie budynków publicznych i pojazdów itp.

2.2. Należy zauważyć, że nasilenie aktów przemocy (niszczenie i dewastacja, pobicia i napady, kradzieże z użyciem siły, gwałty itp.) nie jest wyłącznie powodowane przez młodzież; to nasze czasy charakteryzują się nasileniem przemocy. Niemniej wiek osób dopuszczających się aktów przemocy w miastach jest istotnym czynnikiem dla zrozumienia tego zjawiska i poszukiwania rozwiązań; udział nieletnich i młodych dorosłych jest tu bowiem znaczny. Przykładowo, w czasie wydarzeń w 2005 r. we Francji statystyki policyjne wykazały, iż na 640 osób zamkniętych w więzieniu 100 było nieletnich. W trosce o podejście zapobiegawcze należy poświęcić szczególną uwagę trwałym rozwiązaniom skierowanym do młodych pokoleń, które są siłą napędową zmian i rozwoju.

2.3. **Obecna analiza i opis.** Każde państwo rozwinęło własną metodologię celem rejestrowania i opisanie zbiorowej przemocy na obszarach miejskich. Teoretyczny opis tego pojęcia umożliwiają złożone systemy, takie jak skala Bui-Trong⁽⁵⁾, określająca stopień nasilenia różnych form zbiorowej przemocy w zależności od liczby osób w nią zamieszanych, organizacji i celów itp. Od wielu lat, a szczególnie po wydarzeniach w roku 2005, we Francji określa się wskaźniki przemocy na obszarach miejskich (IN-VU) oparte na ocenie poziomu przemocy w zagrożonych dzielnicach w wyniku badań ilościowych i jakościowych oraz badań poświęconych ofiarom. Wskaźniki te oraz ich odpowiedniki w innych krajach europejskich są jeszcze zbyt świeże, by mówić o precyzyjnych informacjach co do nasilenia przemocy w miastach. Ponadto trzeba mieć w tym wypadku na uwadze problemy ze źródłami i z gromadzeniem danych.

(5) BUI-TRONG Lucienne: *Résurgence de la violence en France*, [w:] „Futuribles”, luty 1996, s. 17–18.

2.4. Przypomnieć tu należy, iż – jak wskazano w definicji zjawiska – wyrazy zbiorowej przemocy wpisują się w szczególnie kontekst krajowy; posiadają one jednak cechy wspólne w skali Europy. Biorąc pod uwagę wydarzenia, do których doszło w ostatnich latach w wielu krajach europejskich, możemy wyróżnić typowe schematy przebiegu tych wydarzeń:

- **Starcia na tle społecznym i politycznym.** Do przemocy zbiorowej dochodzi w reakcji na dyskryminację i wykluczenie społeczne, ekonomiczne i geograficzne; przybiera ona formy gwałtownych działań wobec sił porządkowych lub przedstawicieli państwa, których uważa się za odpowiedzialnych za te problemy społeczne. Protest przeciwko systemowi i sytuacjom uznawanym za niesprawiedliwe prowadzi do konfrontacji z siłami bezpieczeństwa, instytucjami publicznymi reprezentującymi państwo i społeczeństwem, określanym jako represyjne. Do starć społecznych doszło szczególnie we Francji, przy okazji tzw. kryzysu przedmieść, gdzie brak wymieszania grup społecznych i wiele dziesięcioleci nieskutecznej polityki miejskiej doprowadziły do stygmatyzacji tych obszarów miejskich. Tego rodzaju bunt o charakterze politycznym⁽⁶⁾ obejmuje cykl zawierający trzy etapy: wybuch związany z jakimś wydarzeniem, często tragicznym i niesprawiedliwym, faza euforii i efektu grupy i wreszcie wygasanie⁽⁷⁾.
- **Zjawisko utraty kontroli.** Chodzi tu o masowe wydarzenia o charakterze politycznym, sportowym lub kulturalnym, których przebieg wymyka się spod kontroli nie tylko organizatorów, ale także sił porządku publicznego. Przemoc w trakcie meczów piłkarskich lub spotkań w rodzaju „rave party” czy też utrata kontroli w czasie demonstracji publicznych to przykłady tego zjawiska. Do czynników takich jak liczba uczestników i ogólny brak kontroli dochodzi udział wandalii, czyli osobników dążących do zwielokrotnienia szkód materialnych. Unia Europejska nie powinna zapominać, że takie niekontrolowane przejawy przemocy mogą w niektórych przypadkach prowadzić do powstania bardziej zorganizowanych form przemocy, które są znacznie groźniejsze dla demokracji.
- **Konflikty między bandami używającymi przemocy.** Z definicji band nie wynika w żadnym wypadku, iż używają one przemocy; są one tworem zastępczym wobec rodziny i najbliższego otoczenia młodych ludzi, dającym poczucie przynależności do grupy i odpowiadającym w pewnym sensie konkretnie na wątpliwości wieku młodzieńczego. W szczególnym wypadku band używających przemocy odchylenie polega na działaniach przestępczych grupy nieletnich lub młodych dorosłych, którzy uciekają się do siły lub zastraszenia i organizują w miarę regularnie starcia lub działania przestępcze z użyciem przemocy. Bandy takie walczą ze sobą w środowisku miejskim, tak na ulicach, jak i centrach handlowych, w celu kontrolowania pewnego terytorium lub nielegalnego handlu albo też walczą z władzami uosobionymi przez policjantów, strażników i służby ochrony, jak ma to miejsce np. w północnej części Paryża lub południowej części Londynu, gdzie dochodzi regularnie do walk między rywalizującymi ze sobą grupami. W Hiszpanii pojawiły się bandy latynoskie (zwane „maras” lub „pandillas”, takie jak Latin Kings czy Netas). Zjawisko band pozwala młodzieży na zapewnienie sobie wzajemnego bezpieczeństwa we wroгим

świecie, wobec „innych” z ulicy lub sąsiedniej dzielnicy. Obecnie członkowie tych band rekrutują się spośród najbardziej opuszczonych grup społecznych niektórych przedmieść, a ich przemoc związana jest z niepowodzeniami, niepewnością jutra itp. Właściwe rozwiązania wobec band używających przemocy są istotne również ze względu na niebezpieczeństwo wykorzystania ich przez przestępczość zorganizowaną.

- **Starcia na tle etnicznym i religijnym.** Ten rodzaj przemocy ma przede wszystkim charakter etniczny; główni sprawcy i ofiary aktów przemocy pochodzą z określonej wspólnoty etnicznej, wyznaniowej lub podobnej. Do tego rodzaju starć doszło w wielu krajach europejskich, np. w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii (zamieszki w Alcorcon w październiku 2007 r. między młodymi Hiszpanami i Latynosami), Włoszech, Holandii (w Amsterdamie w październiku 2007 r.), Danii (w lutym 2008 r.), Belgii (w maju 2008 r. w Anderlechcie) itd. Ważną rolę odegrał tam wymiar migracyjny i religijny, a także wielka złożoność różnych czynników.

2.5. Gwałtowne wydarzenia na obszarze miast mają liczne przyczyny, występujące w większym lub mniejszym stopniu jednocześnie, w zależności od rodzaju wydarzenia:

- Ubóstwo, niepewność jutra, bezrobocie. Do aktów przemocy zbiorowej w Europie doszło głównie w najbardziej ubogich dzielnicach; był to efekt marginalizacji i wykluczenia społecznego. Rozpad struktur rodzinnych, bezrobocie wśród młodzieży, niepewność przyszłości zawodowej, a także brak wykształcenia i, co za tym idzie, integracji społeczno-zawodowej sprawiają, że dzielnice te są szczególnie narażone na skutki przemian gospodarczych, zwłaszcza, jak obecnie, w wypadku kryzysu finansowego.
- Dostęp do broni i substancji zabronionych. Handel twardymi narkotykami w znacznej większości europejskich stolic krajowych i regionalnych uprawiany przeważnie przez dorosłych, a nie przez nieletnich, sprzyja zjawiskom przemocy związanym z nielegalnym handlowaniem tymi substancjami i upowszechnianiem broni palnej. Dzieci i młodzież, ofiary świata, który ich przerasta, mogą stać się obiektem działań dilerów wykorzystujących niektórych nieletnich.
- Urbanistyka. Tzw. trudne dzielnice w miastach europejskich posiadają cechy wspólne i często są uważane za podmiejskie getta nieodpowiadające już kryteriom wymieszania grup społecznych i obecnej urbanistyki. Dzielnice te i budynki, leżące w centrach miast (Wielka Brytania, Belgia) lub na peryferiach (Francja, Niemcy itd.), nie były odpowiednio utrzymywane i uległy stopniowo zniszczeniu, stając się niezdadne do zamieszkania i niebezpieczne.

⁽⁶⁾ Le Goaziou V., Mucchielli L.: *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de 2005*, wyd. La Découverte, Paryż 2006.

⁽⁷⁾ Bachmann C., Le Guennec N.: *Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier*, wyd. Albin Michel, Paryż 1997.

- Stosunki z siłami porządkowymi. Liczne przejawy przemocy zbiorowej są wzmacniane urazą wynikającą z poczucia traktowania różnych określonych mniejszości jako celu działań policyjnych lub z powodu nieproporcjonalnego używania siły⁽⁸⁾. Jak stwierdza Centrum Analiz Strategicznych, wrogość mieszkańców wobec obecności sił porządkowych w ich dzielnicy jest znakiem braku zaufania do państwa i instytucji publicznych⁽⁹⁾.
- Media. Media mają często skłonność do skupiania się na zjawiskach negatywnych, co może prowadzić do jeszcze większego naznaczenia mieszkańców tzw. trudnych dzielnic i podsycania przemocy wskutek zbyt szerokiego oddźwięku medialnego omawianych zjawisk. We Francji w 2005 r. media relacjonowały wydarzenia codziennie, podczas gdy w Belgii i w Niemczech rząd starał się ograniczyć publiczne przekazy, tak by popełniane przestępstwa nie były inspiracją do kolejnych czynów.
- Większa obecność policji i wzmożony monitoring w strefach zagrożenia, takich jak szkoły i miejsca rozrywek, choć środki te nie mogą same rozwiązać problemu. Może to powodować negatywne nacechowanie takich miejsc i powodować wśród młodzieży poczucie pozostawania pod stałą kontrolą i podlegania działaniom represyjnym.
- Polityka renowacji miast, bardziej lub mniej intensywna w zależności od kraju; we Francji głównie za pośrednictwem Agencji Odnowy Miast⁽¹¹⁾, w Niemczech – poprzez prace podjęte w trakcie ponownego zjednoczenia kraju.

3. Rodzaje działań wobec problemu o charakterze ponadnarodowym

3.1. Na terenie Europy akty przemocy – czy to sporadyczne, czy też występujące stale – są szczególnie groźne, tak z punktu widzenia politycznego, gdyż podważają zdolność państwa do zagwarantowania przestrzegania umowy społecznej i ochrony obywateli, jak i z punktu widzenia społecznego, gdyż są wyrazem głębokich różnic społecznych i problemu integracji. W związku z tym państwo musi znaleźć jasną odpowiedź na problem zbiorowej przemocy w miastach. Należy tu jednak uwzględnić fakt, iż rozwiązania znacznie się różnią w zależności od kraju; w niektórych wypadkach opierają się raczej na represji, w innych na zapobieganiu. Dlatego też konieczny jest stały wysiłek w zakresie oceny, w skali europejskiej, działań publicznych mających na celu rozwiązywanie omawianego problemu oraz dążenie do uzyskania bardziej przydatnych i lepiej porównywalnych danych statystycznych w tej dziedzinie (dane dotyczące przestępczości nie mogą być analizowane wyłącznie pod kątem liczby złożonych skarg, ale również z uwzględnieniem odsetka spraw wyjaśnionych). Należy opracować wspólne wskaźniki i na szczeblu krajowym wspierać raczej udostępnianie rejestrów policyjnych i sądowych niż bardziej lub mniej subiektywnych analiz dotyczących ofiar.

3.2. Reakcja państwa na omawiany problem przybiera zazwyczaj jedną z poniższych form:

- Inicjatywy polegające na „pozytywnej dyskryminacji” na rzecz trudnych dzielnic, takie jak priorytetowe strefy kształcenia i strefy przygotowania do podjęcia pierwszej pracy we Francji czy przykład Berlina, gdzie młodzi wolontariusze i funkcjonariusze policji organizują wspólne regularne patrole, by zapobiegać sytuacjom mogącym prowadzić do aktów przemocy na obszarze miejskim. Od czasu utworzenia tych mieszanych patroli policyjnych (co wymagało przekonania dawnych szefów band do współpracy) przestępczość w strefach wspólnych działań spadła o 20 %⁽¹⁰⁾.

3.3. Również skuteczna **polityka spójności terytorialnej** może przyczynić się do zapobiegania sytuacjom, w których na obszarach miejskich dochodzi do koncentracji czynników sprzyjających gwałtownym zachowaniom wśród młodzieży. Stąd wysiłki na rzecz renowacji i wzmocnienia cech mieszkalnych przestrzeni miejskiej. Przekształcenia te wymagają refleksji w perspektywie długoterminowej nad renowacją w ramach strategicznego planu całościowego zagospodarowania przestrzennego w porozumieniu z wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z młodzieżą. Celem jest ponowne włączenie dzielnic do miasta i ich odnowa, tak by tworzyć warunki rozwoju dla ludności lokalnej oraz sprzyjać funkcji społecznej, gospodarczej i kulturalnej przestrzeni publicznej. Nadawanie danej strefie cech rezydencyjnych, będące pewną metodą zmiany charakteru przestrzeni miejskiej, ma na celu ograniczenie specyficznych problemów stref zamieszkałych, czyniąc z miasta obszar integracji i prewencji, tak aby przeciwdziałać problemom występującym obecnie w miastach: handlowi narkotykami, zjawisku zajmowania budynków, przemocy oraz niszczeniu środowiska. Głównym celem jest unikanie wykluczenia w stosunku do reszty ludności poprzez ułatwianie ruchu, tak by dzielnice te otwały się na miasto, zwiększanie widoczności i sprzyjanie integracji wszystkich mieszkańców. Tym pracom renowacyjnym w miastach muszą jednak towarzyszyć zdecydowane strategie w zakresie kształcenia, szkolenia zawodowego i dostępu do zatrudnienia, bez których żadna trwała poprawa nie będzie możliwa.

3.4. Przemoc wśród młodzieży ma swe korzenie w pewnym braku spójności społecznej, związanym z kryzysem poczucia obywatelskiego w miastach. Przestrzeń publiczna, w ramach której bardzo różni obywatele żyją razem, wymaga przestrzegania wspólnych zasad mających na celu ochronę wolności jednostki. Jednak w metropoliach zamieszkują wspólnie, na kruchych podstawach, grupy ludności o wielorakich kodach i różnej kulturze, a tym samym obce sobie, co może prowadzić do nadwątlenia więzi społecznych i poczucia solidarności⁽¹²⁾. Konieczne jest podejście międzyinstytucjonalne i wieloaspektowe, by wdrożyć skuteczne środki zapobiegawcze, użyteczne dla wszystkich pośrednio lub bezpośrednio zainteresowanych stron: policji, wymiaru sprawiedliwości, służb społecznych, sektora mieszkalnictwa, zatrudnienia czy kształcenia. Władze lokalne mają szczególną rolę do odegrania w tym względzie, gdyż ich kompetencje obejmują m.in. kształtowanie przestrzeni miejskiej i świadczenie usług dla obywateli.

⁽⁸⁾ Peter JOYCE: *The Politics of Protest. Extra-Parliamentary Politics in Britain since 1970*, wyd. Palgrave MACMILLAN, 2002.

⁽⁹⁾ Centrum Analizy Strategicznej: *Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale*, notatka obserwacyjna nr 31, 23 października 2006 r. (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>).

⁽¹⁰⁾ Młodzież i policja w Berlinie mają wspólny cel http://www.oijj.org/news_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es.

⁽¹¹⁾ Zob. www.anru.fr.

⁽¹²⁾ *La dynamique de la disqualification sociale*, [w:] *Sciences humaines*, nr 28, maj 1993.

3.5. W Europie przemoc nieletnich w miastach wyraża się w różnych sytuacjach i z różnym natężeniem, jednak analiza tego zjawiska oraz proponowanych rozwiązań wpisuje się w szerszy kontekst prawny i regulacyjny w skali Unii Europejskiej. Obecnie badania i oceny zapobiegania przestępczości nieletnich wymagają współpracy interdyscyplinarnej i międzyinstytucjonalnej agencji rządowych oraz, jeśli chodzi o aspekt praktyczny, specjalistów działających bezpośrednio w terenie (służb społecznych, policji, sądów, środowisk zawodowych itp.). Kraje, regiony i miasta Europy, w których doszło do zbiorowych aktów przemocy, napotykają trudności w przywróceniu normalnej sytuacji, współżycia społecznego i poszanowania instytucji w skali całej ludności. Ponadto przemoc w miastach pociąga za sobą bardzo wysokie koszty materialne, ale także – i przede wszystkim – społeczne i polityczne ⁽¹³⁾.

3.6. W sytuacji gdy przestępczość nieletnich w Europie pozostaje zasadniczo na niezmiennym poziomie, choć gwałtowność popełnianych czynów wzrasta, niektóre **programy lokalne** realizowane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej dowodzą znaczenia zapobiegania i całościowych strategii społecznych na rzecz młodzieży w miastach ⁽¹⁴⁾. W wypadku programu na rzecz bezpieczeństwa w dzielnicach Birmingham (europejska nagroda za zapobieganie przestępczości w 2004 r.) głównymi celami były: ograniczenie różnych form przemocy i przestępczości, poprawa jakości życia obywateli i zachęcenie wszystkich społeczności do aktywnego udziału w ich własnej integracji społecznej ⁽¹⁵⁾.

3.7. Wzmocnienie społeczeństwa europejskiego, które byłoby zorganizowane i solidarne dzięki wspieraniu innowacyjnych projektów o wymiarze społecznym i integracyjnym przez Unię Europejską, gwarantuje poprawę bezpieczeństwa i sprzyja zrównoważonemu rozwojowi miast. Tytułem przykładu, programy URBAN są wspólnotową inicjatywą w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i dzielnic znajdujących się w kryzysowej sytuacji; wpływają one na znaczną poprawę sytuacji w zakresie zapobiegania przemocy wśród nieletnich i przestępczości ogólnie.

3.8. Ponadto większy udział obywateli w procesie podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, wymiany doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań pozwala na rozwijanie pojęcia „zarządzania sprawami miejskimi”, które polega na przeprowadzeniu szeregu analiz celem reorganizacji i poprawy usług publicznych, opracowaniu i wdrożeniu nowych struktur zarządzania miastem, zastosowaniu stałych wskaźników oceny zarządzania lokalnego, przeprowadzaniu adresowanych do obywateli kampanii informacyjnych i kampanii zmierzających do poprawy dostępu do informacji, bez jednoczesnego ulegania negatywnym stereotypom i sprowadzania zainteresowanych do statusu ofiary.

3.9. Istnieją też inne inicjatywy, jak europejski pakt na rzecz młodzieży, który ma na celu poprawę kształcenia, mobilności, integracji zawodowej i włączenia społecznego młodych Europejczyków, przy jednoczesnym ułatwianiu godzenia życia zawodowego i rodzinnego.

3.10. Aktywny i obywatelski udział młodzieży jest z reguły wspierany przez olbrzymią pracę stowarzyszeń, które działają na co dzień w terenie, wpisując się w ten sposób w strategię europejskie, krajowe i lokalne na rzecz rozwoju i walki z wykluczeniem społecznym.

4. Propozycje działań europejskich wobec przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich

4.1. Z treści niniejszej opinii z inicjatywy własnej wynikają następujące wytyczne lub kierunki działań:

- Reakcje na przemoc zbiorową, zarówno przestępczość, jak zachowania aspołeczne i inne niekulturalne zachowania nieletnich, powinny być wielorakie. Powinny one być stałym przedmiotem oceny, tak aby można je było nieustannie doskonalić, wzmacniając stale aspekt edukacyjny i kształceniowy, a także udział nieletnich w ich własnym rozwoju i przygotowaniu przyszłości.
- Różne strategie zapobiegawcze i strategie zawierające rozwiązania alternatywne powinny być promowane w ramach jasnej i trwałej polityki europejskiej, opartej na priorytetach określonych na szczeblu Unii Europejskiej celem sprzyjania rozwiązywaniu problemu przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich, w miarę możliwości bez udziału wymiaru sprawiedliwości.
- Zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym należy zapewnić szczególne miejsce strukturalnym socjalnym dla młodzieży. Wiele organizmów, tak stowarzyszeń, jak i instytucji publicznych, odgrywa decydującą rolę w życiu młodych ludzi, szczególnie poprzez proponowanie im zajęć, które pozwalają uniknąć bezczynności i, w rezultacie, ewentualnego wejścia w świat przestępczy. W związku z tym rola szkół i stowarzyszeń powinna być odpowiednio uwzględniona i wspierana, szczególnie poprzez finansowanie ze środków publicznych.
- Należy zharmonizować europejskie i międzynarodowe zasady dotyczące przemocy i przestępczości nieletnich poprzez ustalenie minimalnych norm, które powinny być przestrzegane w ramach prawodawstwa krajowego, i używać tych zasad jako wskaźników gwarantowania praw nieletnich. Biorąc pod uwagę multidyscyplinarny charakter resortów i organów rządowych zaangażowanych w zarządzanie europejskimi obszarami miejskimi, należy wdrożyć inicjatywy i ustanowić wzory najlepszych rozwiązań, które mogłoby oceniać i analizować np. europejskie obserwatorium przestępczości wśród nieletnich, tak by można było dysponować wiarygodnymi i porównywalnymi danymi statystycznymi dotyczącymi przemocy wśród młodzieży na obszarach miejskich.

⁽¹³⁾ W wypadku Clichy-sous-Bois we Francji koszty materialne wyniosły w 2005 r. 150 milionów euro.

⁽¹⁴⁾ *Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes. Recueil international de pratiques inspirantes*, Międzynarodowy Ośrodek Zapobiegania Przestępczości, 2005 (www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_113_1.pdf).

⁽¹⁵⁾ Uzyskany wynik to ograniczenie średnio o 29 % przestępstw popełnianych przez nieletnich, podczas gdy w innych porównywalnych dziedzinach było to 12 %.

- Kary i środki nakładane przez sądy krajowe powinny uwzględniać nadrzędny interes nieletniego, zgodnie z jego wiekiem, dojrzałością psychiczną, warunkami fizycznymi, stopniem rozwoju i możliwościami ⁽¹⁶⁾. Powinny one być zawsze dostosowane do warunków indywidualnych (zasada stosowania środków w zależności od przypadku).
- Instytucje europejskie powinny wspierać strategie na rzecz renowacji miast powiązane z trwałą polityką społeczną, celem lepszego rozplanowania i zagospodarowania przestrzeni, tak aby unikać wykluczenia i ułatwić integrację najsłabszych grup ludności w miastach.
- Władze powinny udostępniać instytucjom wystarczające zasoby na ochronę i integrację nieletnich, zapewniając im odpowiednie środki i personel, tak aby prowadzone działania miały istotny wpływ na życie nieletnich.
- Zapewnić należy odpowiednią selekcję i dostosowane szkolenie – w miarę możliwości z uwzględnieniem europejskich norm odniesienia – podmiotów społecznych, prawnych oraz sił policyjnych; muszą one być stale aktualizowane w ramach współpracy multidyscyplinarnej między wieloma instytucjami na płaszczyźnie wymiany ponadnarodowej. Chodzi tu głównie o nawiązanie dialogu i stosunków między siłami porządkowymi a młodzieżą.
- Instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny potraktować rok 2010, ogłoszony Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym, jako okazję do wykazania, w jakim stopniu uważają ochronę praw nieletnich, którzy weszli w konflikt z prawem, oraz zapobieganie przemocy na obszarach miejskich za priorytet w walce z wykluczeniem społecznym.
- Instytucje europejskie powinny stworzyć linię finansowania celem ochrony nieletnich przed wykluczeniem społecznym na najbardziej zmarginalizowanych obszarach miejskich, aby wspierać innowacyjne projekty w zakresie wzmacniania spójności społecznej społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym sprzyjać duchowi inicjatywy i przedsiębiorczości wśród młodzieży.
- Wdrożenie wspólnych kryteriów i sprawdzonych rozwiązań powinno dotyczyć zapobiegania, opieki nad nieletnimi, którzy weszli w konflikt z prawem, oraz ich ponownej integracji.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Zob. wspólna deklaracja z Walencji Międzynarodowego Obserwatorium Przestępczości wśród Nieletnich.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ochrony dzieci zagrożonych przez podróżujących przestępców seksualnych

(2009/C 317/07)

Sprawozdawca: **Madi SHARMA**

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

ochrony dzieci zagrożonych przez podróżujących przestępców seksualnych.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą była Madi SHARMA.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia – „Nie pozwól podróżować krzywdzeniu dzieci” ⁽¹⁾

1.1. *Należy przyjąć, wdrożyć i uznać za priorytet europejską strategię ochrony dzieci zagrożonych przez podróżujących przestępców seksualnych.*

Odpowiedzialności za przestępców seksualnych NIE MOŻNA pozostawiać wyłącznie w gestii zagranicznych wymiarów sprawiedliwości. Wyroki wydawane poza UE nie zawsze skutkują karą pozbawienia wolności. Wielokrotni przestępcy często pozostają w tym samym kraju lub wyjeżdżają do innych, aby uniknąć wykrycia. Oznacza to, że europejskie organy i rządy krajowe nie są świadome zagrożenia w momencie powrotu przestępcy do Europy. **Zwiększa to zagrożenie europejskich dzieci.**

Należy przyjąć wzmocnione, skoncentrowane na dzieciach podejście holistyczne, obejmujące:

- zapobieganie wykorzystywaniu; należy przeprowadzić badania dotyczące profilu podróżujących przestępców seksualnych ⁽²⁾;
- ochronę dzieci „zagrożonych” i ofiar, w tym identyfikację dzieci zagrożonych ⁽³⁾ poprzez utworzenie telefonów zaufania i gorących linii;
- ściganie przestępców dzięki wzmocnieniu ram prawnych;
- partnerstwo z organizacjami pozarządowymi i niezaangażowanymi dotąd podmiotami,
- udział młodzieży i społeczeństwa obywatelskiego w podnoszeniu świadomości.

⁽¹⁾ Hasło kampanii Światowej Organizacji Turystyki.

⁽²⁾ Save the Children Dania, raport „Przestępcy seksualni bez granic”, maj 2009 r.

⁽³⁾ Deklaracja i plan działania z Rio de Janeiro na rzecz zapobiegania wykorzystywaniu seksualnemu dzieci i nastolatków i położenia mu kresu, listopad 2008 r.

EKES popiera zalecenia zawarte w komunikacie KE „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka”, zalecenia PE ⁽⁴⁾ i konwencję Rady Europy ⁽⁵⁾, które skupiają się na ochronie dzieci przed wykorzystywaniem. Niemniej jednak Komitet wzywa pozostałe państwa członkowskie ⁽⁶⁾, które jeszcze tego nie zrobiły, by pilnie podpisały i ratyfikowały protokół ONZ ⁽⁷⁾ do konwencji o prawach dziecka i konwencję Rady Europy, tak aby można było wprowadzić w Europie skuteczne zmiany w postępowaniu z Europejczykami, którzy podczas pracy lub podróży za granicą wykorzystują dzieci.

1.2. *Środki konieczne w skutecznej proaktywnej strategii obejmują:*

- faktyczne partnerstwo międzynarodowe i lepsze dzielenie się informacjami, włącznie ze współpracą między organami policyjnymi i wzmocnieniem ich narzędzi informatycznych służących wykrywaniu podróżujących przestępców seksualnych;
- silniejsze dwustronne umowy o współpracy z odpowiednimi krajami;
- wspólne zespoły śledczo-dochodzeniowe i inne agencje egzekwowania prawa;

⁽⁴⁾ Zalecenie PE dla Rady z dnia 3 lutego 2009 r. w sprawie walki z seksualnym wykorzystywaniem dzieci i pornografią dziecięcą (2008/2144(INI)).

⁽⁵⁾ Konwencja Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych z 25 października 2007 r., <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/201.htm>.

⁽⁶⁾ Zob. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG>. Państwa członkowskie, które nie ratyfikowały protokołu ONZ do konwencji o prawach dziecka: Niemcy, Węgry, Irlandia, Luksemburg, Malta, Zjednoczone Królestwo. Państwa członkowskie, które nie podpisały konwencji Rady Europy: Republika Czeska, Węgry, Łotwa, Luksemburg, Malta, Słowacja. Ratyfikowała ją tylko Grecja.

⁽⁷⁾ Protokół dodatkowy ONZ do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii; przyjęcie: maj 2000 r.; wejście w życie: styczeń 2002 r. Zob. [w:] <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

- umowy z zagranicznymi rządami o deportacji i konwojowaniu skazanych przestępców; rozważenie wykorzystania zakazu opuszczania kraju (Foreign Travel Order – FTO) do ograniczenia podróży przestępców seksualnych stanowiących wysokie zagrożenie;
- przeprowadzanie weryfikacji przy naborze i zakaz pracy za granicą dla przestępców seksualnych ⁽⁸⁾;
- prowadzenie europejskich oraz – w miarę możliwości – ogólnosiwiatowych uświadamiających kampanii społecznych na temat zgłaszania przestępstw seksualnych; powinno być to połączone z utworzeniem bezpłatnej międzynarodowej gorącej linii wyposażonej w system zgłoszeń „w czasie rzeczywistym” ⁽⁹⁾;
- zaangażowanie partnerów społecznych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w podnoszenie świadomości;
- systemy kształcenia, doradztwa i terapii lub usług medycznych dla ofiar oraz szkolenia dla specjalistów w tej dziedzinie.

1.3. Najważniejszym zadaniem jest podnoszenie świadomości opinii publicznej na temat skali problemu. Można by tego dokonać poprzez realizację projektu europejskiego „Europa przeciwko wykorzystywaniu dzieci” ⁽¹⁰⁾. Instytucje UE mogłyby dać przykład, zamieszczając na wszystkich formularzach zwrotu kosztów podróży wzmiankę o swojej etycznej strategii w zakresie podróży, wymierzonej przeciwko wykorzystywaniu seksualnemu dzieci.

1.4. W niniejszej opinii nie porusza się kwestii handlu dziećmi ani uprowadzeń; zjawiska te wymagają odrębnych środków i prawodawstwa i powinny zostać omówione w osobnym dokumencie.

2. Kontekst

2.1. Niniejsza opinia dotyczy podróży i seksualnego wykorzystywania dzieci w Europie i poza nią.

2.2. **Większość osób seksualnie wykorzystujących dzieci lub niegodziwie je traktujących w celach seksualnych to osoby miejscowe.** Tak jest na całym świecie. Niemniej jednak seksualne wykorzystywanie dzieci przy okazji podróży stanowi obecnie na świecie część dobrze zakorzenionej i lukratywnej branży usług seksualnych.

2.3. Dzięki tańszym podróżom, ruchowi bezwizowemu i nowym technologiom przestępcy mogą wybierać najbardziej zagrożone dzieci świata, w tym także Europy, zwłaszcza tam, gdzie ubóstwo, deprivacja, upośledzenie emocjonalne i warunki społeczne są najgorsze. Akty wykorzystywania często rejestrowane są w formie cyfrowej i rozpowszechniane na całym świecie.

Wiele organizacji pozarządowych, z których najbardziej znana jest ECPAT ⁽¹¹⁾, współpracuje z policją i branżą podróży i turystyki, aby chronić te dzieci.

2.4. Pierwszy Światowy Kongres przeciwko Seksualnemu Wykorzystywaniu Dzieci do Celów Komercyjnych odbył się w 1996 roku w Sztokholmie. 122 krajów zobowiązało się do *międzynarodowej współpracy w celu zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci*. Obecnie podczas lokalnych ⁽¹²⁾ i międzynarodowych konferencji ⁽¹³⁾ mówi się i powtarza, że skuteczną prewencję utrudniają wciąż te same przeszkody.

2.5. W UE sporządzono wiele dodatkowych sprawozdań i podjęto wiele zobowiązań ⁽¹⁴⁾. Jednakże, jak zauważono w niedawnym sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego ⁽¹⁵⁾, wiele państw członkowskich w dalszym ciągu nie podpisało tych konwencji lub ich nie ratyfikowało.

2.6. Oznacza to niestety, że mimo iż wykonuje się świetną pracę ⁽¹⁶⁾ i podejmuje się wiele kroków praktycznych na szczęblu UE ⁽¹⁷⁾, Europa nie potrafi ochronić najbardziej zagrożonych dzieci, przeciwdziałać ich wykorzystywaniu przez obywateli europejskich i przestrzegać zobowiązań podjętych w Sztokholmie. **Jedynie praktyczne działania mogą ochronić dzieci w kraju i za granicą.**

2.7. Niemożliwe jest ustalenie liczby dzieci, które padły ofiarą podróżujących przestępców seksualnych. Zbieranie danych nastręcza trudności ze względu na tajny i kryminalny charakter przestępstw seksualnych na dzieciach oraz bezbronność dzieci, zwłaszcza żyjących w ubóstwie. Wykorzystywanie seksualne dzieci stanowi część występującego na całym świecie procederu seksualnego wykorzystywania dzieci w celach komercyjnych. Obejmuje on:

- kupowanie i sprzedawanie dzieci do prostytucji;
- seksualne wykorzystywanie dzieci związane z pedofilią;
- produkcję zdjęć i filmów z wykorzystywanymi seksualnie dziećmi i inne formy pornografii z udziałem dzieci.

⁽¹¹⁾ ECPAT – skrót od ang. End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes („Położyć kres prostytucji dziecięcej, pornografii z udziałem dzieci i handlowi dziećmi w celach seksualnych”) – posiada specjalny status doradcy przy Radzie Gospodarczo-Społecznej ONZ (ECOSOC).

⁽¹²⁾ „When Travelling, Put a Stop to Indifference” („Nie dla znieczulicy podczas podróży”); Stopchildprostitution.be, „Travelling Abusers in Europe” („Podróżujące po Europie osoby dopuszczające się wykorzystywania”), maj 2007 r.

⁽¹³⁾ III Światowy Kongres przeciw Seksualnemu Wykorzystywaniu Dzieci i Nastolatków, listopad 2008 rok.

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 4 i 5. Zob. również: http://www.nspcc.org.uk/Inform/policyandpublicaffairs/Europe/Briefings/councilofeurope_wdf51232.pdf i <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹⁶⁾ PE 410.671, styczeń 2009 r.

⁽¹⁷⁾ COM (1996) 547 wersja ostateczna; COM (1999) 262 wersja ostateczna; decyzja ramowa Rady 2000/375/WSiSW (Dz.U. L 138 z 9.6.2000); decyzja ramowa Rady 2004/68/WSiSW (Dz.U. L 13 z 20.1.2004) i COM(2009) 135 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ „The End of the Line for Child Exploitation”. Zob. raport ECPAT z 2006 roku.

⁽⁹⁾ Zob. Childwise ECPAT Australia.

⁽¹⁰⁾ Zob. załącznik 1.

2.8. Przestępcy z reguły wyjeżdżają tam, gdzie wydaje im się, że nie zostaną ujęci. Często są to miejsca z niskim poziomem edukacji, dotknięte ubóstwem, ignorancją, apatią, brakiem praworządności czy strategii rządowej. Wykorzystywaniem dzieci zajmują się ludzie, którzy specjalnie w tym celu zakładają domy dziecka⁽¹⁸⁾, prowadzą projekty na rzecz dzieci i szkoły w narażonych społecznościach, jedynie po to, aby znajdować pożywkę dla przestępczych działań swoich i wspólników. Wielokrotni sprawcy wykroczeń podróżują z kraju do kraju i unikają wykrycia przez mechanizmy kontroli przestępców seksualnych. Należy przeprowadzić dalsze badania nad sposobem myślenia osób wykorzystujących seksualnie dzieci. Finkelhors określa cztery warunki wstępne, w zależności od których może dojść do seksualnych przestępstw wobec dzieci⁽¹⁹⁾:

- motywacja do dopuszczenia się wykorzystania;
- wewnętrzne hamulce związane z etyką osobistą;
- hamulce zewnętrzne;
- opór ofiary.

2.9. Osoby zawodowo zajmujące się ochroną dzieci i opinia publiczna posiadają niewielką wiedzę o wykorzystywaniu dzieci za granicą. W mediach mówi się jedynie o najbardziej sensacyjnych wypadkach. Mało mówi się o ryzyku, na jakie narażone są europejskie dzieci w związku z ostatecznym powrotem sprawców wykroczeń.

2.10. Centrum CEOP⁽²⁰⁾ używa trafnego terminu „podróżujący przestępcy seksualni” do opisu osób, które podróżują za granicę i wykorzystują tam dzieci. W opinii publicznej panuje przekonanie, że jeśli jakaś osoba popełnia przestępstwo za granicą, to automatycznie umieszczana jest w rejestrze przestępców seksualnych. Jednakże dzieje się tak rzadko, jako że ze względu na wiele złożonych powodów rejestry takie mogą nie istnieć, informacje mogą nie być przekazywane lub przepisy dotyczące ochrony danych mogą nie zezwalać na monitorowanie.

2.11. **Turystykę seksualną należy rozważać szerzej niż tylko w kontekście podróży związanych z „wakacjami”.** Wiele przedsiębiorstw zmienia obecnie swoją lokalizację lub posiada biura i prowadzi interesy na całym świecie. Pracodawcy, związki zawodowe i organizacje muszą postawić jasne warunki, że seksualne wykorzystywanie dzieci nie będzie tolerowane w żadnym wypadku.

3. Globalna odpowiedzialność

3.1. Wszystkie rządy posiadają wobec swoich obywateli obowiązki ochrony zagrożonych dzieci, gdziekolwiek by się one znajdowały. Do trwającej od pół wieku ekspansji turystyki dołączył w ostatnich latach wzrost turystyki przestępców seksualnie wykorzystujących dzieci. Główni sprawcy to często osoby, które korzystając z faktu, że przebywają w innym kraju, ignorują społeczne zakazy, które w normalnych okolicznościach kierowałyby ich zachowaniem.

3.2. Kodeks etyczny turystyki⁽²¹⁾ wyznacza ramy odniesienia dla odpowiedzialnego i zrównoważonego rozwoju światowej turystyki. Dla Wspólnoty Europejskiej hańbą powinno być to, że wśród osób seksualnie wykorzystujących dzieci w UE i na całym świecie znajdują się Europejczycy. Europa ponosi odpowiedzialność za obywateli europejskich i całkowicie niedopuszczalny jest fakt, że ściga się sprawców przestępstw w kraju, a później pozwala im swobodnie i bez monitorowania podróżować do innych krajów. Europa musi się również zająć dychotomią prawa polegającą na tym, że zezwala ono na swobodne przemieszczanie się obywateli europejskich, lecz jednocześnie zezwala sprawcom wykorzystywania seksualnego na podróżowanie bez ograniczeń.

3.3. Istnieje uznawana na świecie zasada prawa, która zapobiega sądzeniu jednej osoby dwukrotnie za to samo wykroczenie. Jeżeli popełniający wykroczenie wraca do swojego kraju rodzinnego, wydany już wyrok musi zostać podtrzymany, chyba że znalezione zostaną nowe dowody i można wydać nowy wyrok. Dlatego też współpraca międzynarodowa ma pierwszorzędne znaczenie. Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję ramową Komisji podejmującą to zagadnienie⁽²²⁾.

3.4. Potrzebne jest koordynowanie działań, monitorowanie i ocena statystyk oraz wydawanie w porę praktycznych zaleceń. Niemniej jednak, ponieważ decyzje podjęte w tej dziedzinie mogą prowadzić do pozbawienia wolności, a tym samym dotyczyć podstawowych praw człowieka, na terytorium Unii jedynie państwa członkowskie są uprawnione do podejmowania decyzji w tym zakresie, przestrzegając przy tym przepisów regulujących działanie ich organów policyjnych i sądowniczych. Europejskie i międzynarodowe organizacje pozarządowe wykonują świetną pracę w zakresie ochrony dzieci, jednak nie mogą one zastąpić policji lub sądownictwa.

Współpraca i pomoc rozwojowa w zakresie wychodzenia z ubóstwa⁽²³⁾, kształcenia, zdrowia i rozwoju społecznego muszą w większym stopniu wspierać ochronę dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym. Organizacjom pozarządowym i partnerom społecznym należy poświęcić uwagę i udzielić wsparcia w postaci szkoleń oraz wsparcia emocjonalnego lub psychologicznego. Należy poszerzać zakres kształcenia i szkolenia osób pracujących w tym sektorze i w szerszym pojętym sektorze świadczenia usług (tj. w środkach przekazu, szpitalach, wśród nauczycieli, pracowników pomocy społecznej i policji), tak aby zrozumieć i usunąć przeszkody w zgłaszaniu problemów. Jak podkreślono w sprawozdaniu duńskiej filii organizacji Save the Children⁽²⁴⁾, należy odpowiednio pokierować dziećmi, zwłaszcza tymi najbardziej zagrożonymi, tak aby były świadome sytuacji i wiedziały, jak sobie z nią radzić. W krajach rozwiniętych i rozwijających się należy uczyć dzieci bezpiecznego korzystania z internetu, przestrzegając je przed praktykami przestępców seksualnych, którzy bardzo sprawnie wykorzystują to narzędzie w celu wyszukiwania swoich ofiar.

⁽¹⁸⁾ Przestępcy używają oficjalnej nazwy „dom dziecka”, aby ukryć swój proceder. Są to placówki zakładane w celu wykorzystywania dzieci.

⁽¹⁹⁾ „Przestępcy seksualni bez granic” – Save the Children Dania, maj 2009 r.

⁽²⁰⁾ UK CEOP – brytyjski ośrodek ochrony dzieci przed wykorzystywaniem i ich ochroną w internecie (Child Exploitation and Online Protection Centre).

⁽²¹⁾ Przyjęty rezolucją A/RES/406(XIII) podczas 13. Zgromadzenia Ogólnego Światowej Organizacji Turystyki ONZ (UNWTO) (27 września – 1 października 1999 r.).

⁽²²⁾ COM(2009) 135 wersja ostateczna.

⁽²³⁾ Studium tematyczne dotyczące strategicznych środków przeciw ubóstwu dzieci.

⁽²⁴⁾ Ibidem.

3.5. Należy zadbać o terapię i poradnictwo dla sprawców wykorzystywania seksualnego, aby wesprzeć ich rehabilitację ⁽²⁵⁾.

4. Odpowiedzialność społeczeństwa obywatelskiego

4.1. Na europejskim społeczeństwie obywatelskim spoczywa odpowiedzialność za sprzeciw wobec przestępstw i reagowanie tam, gdzie istnieje potencjalne zagrożenie dla innych – zwłaszcza w przypadku wykorzystywania dzieci – niezależnie od tego, czy dzieje się to w kraju, czy za granicą. Szacuje się, że obecnie od 10 % do 20 % dzieci jest wykorzystywanych seksualnie w dzieciństwie w Europie, a zasięg geograficzny i nasilenie tego zjawiska rosną. Wielu obywateli europejskich to podróżujący przestępcy seksualni, przemieszczający się na terenie Europy i poza nią.

4.2. Dlatego też, aby zwalczać tę plagę, należy wypracować wspólne strategie i prowadzić dalsze działania koncentrujące się na zapobieganiu i karaniu. Europejscy pracodawcy powinni obecnie postrzegać zwalczanie prostytucji dziecięcej i pornografii z udziałem dzieci jako kwestię odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.

4.3. Wśród **842 mln** podróżujących (dane z 2006 r.) **4,5%** stanowią przestępcy seksualni, a **10%** z nich to pedofile ⁽²⁶⁾. **Od roku 2003 biura podróży** mogą przyjąć kodeks postępowania mający na celu ochronę dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym w sektorze turystycznym ⁽²⁷⁾. Do dzisiaj ponad 600 biur z przeszło 30 krajów podpisało ten dokument. Niemniej jednak seksualne wykorzystywanie dzieci przy okazji podróży nie podlega wyłącznie odpowiedzialności branży turystycznej. Wszystkie sektory działalności gospodarczej powinny przeciwdziałać temu procederowi.

4.4. ITUC zachęca swoich członków do tworzenia struktur poparcia strategii z udziałem urzędników, komitetów i grup roboczych. Aby dotrzeć do członków szeregowych, ITUC przyjął podejście sektorowe i stworzył cenne partnerstwa w celu wdrożenia międzynarodowych porozumień ramowych. Jako że wykorzystywanie dzieci stanowi poważne naruszenie podstawowych praw pracy i człowieka, do integralnej części działań organizacji

należy zwalczanie najcięższych form pracy dzieci ⁽²⁸⁾. Związki zawodowe w dalszym ciągu odgrywają zatem swą rolę w zachęcaniu do ratyfikacji odpowiednich norm międzynarodowych i monitorowaniu wdrażania polityki i przepisów przez rządy i pracodawców ⁽²⁹⁾, w podnoszeniu świadomości swoich członków i opinii publicznej ⁽³⁰⁾ oraz poruszaniu tej kwestii w negocjacjach zbiorowych ⁽³¹⁾.

4.5. W konwencji przyjętej przez Komitet Ministrów 12 lipca 2007 r. Rada Europy stwierdza: „*Każda strona będzie zachęcać sektor prywatny [...] jak również społeczeństwo obywatelskie do udziału w opracowywaniu i wdrażaniu strategii politycznych zmierzających do zapobiegania seksualnemu wykorzystywaniu dzieci i ich niegodziwemu traktowaniu w celach seksualnych oraz do wprowadzania w życie norm wewnętrznych w drodze samoregulacji lub współregulacji*”. **Dlatego też wspólny projekt europejski jest wykonalny.**

5. Konkretnie środki

5.1. Jedynym celem wszelkich działań musi być POŁOŻENIE KRESU wykorzystywaniu dzieci i ochrona zagrożonych. Jeśli udało by się powstrzymać wykorzystywanie dzieci, nie byłoby ofiar. Musi to stanowić priorytet i główny cel wszystkich strategii na rzecz dzieci.

5.2. Instytucje UE mogą dać przykład, wprowadzając potępienie seksualnego wykorzystywania dzieci w swojej etycznej strategii w zakresie podróży i umieszczając odpowiednie adnotacje na wszystkich formularzach zwrotu kosztów podróży.

5.3. Przedstawione poniżej środki i przykłady można tu streścić jedynie pokrótce. Zostały one opracowane w konsultacji z ECPAT ⁽³²⁾, jedną z wiodących organizacji na rzecz praw dziecka na świecie, która walczy o ochronę dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym w celach komercyjnych. ECPAT działa w 70 krajach na najwyższych szczeblach sprawowania rządów, docierając jednocześnie do lekarzy i osób pracujących bezpośrednio z dziećmi poprzez badania, szkolenia i wzmacnianie potencjału.

5.3.1. **Weryfikacja i zakaz dostępu:** Szkoły za granicą nie posiadają obecnie systemów sprawdzania przeszłości osób ubiegających się o pracę lub tego, czy nadają się oni do pracy z dziećmi. Stanowi to poważną lukę w ochronie zagrożonych dzieci. Należy wprowadzić mechanizmy umożliwiające dostęp do takich informacji zarejestrowanym organizacjom międzynarodowym lub policji.

⁽²⁵⁾ Sarah Macgregor: „Programy terapii przestępców seksualnych: skuteczność pozbawiania wolności i programy społecznościowe w Australii i Nowej Zelandii”, [w:] <http://www.indigenousjustice.gov.au/briefs/brief003.pdf>; Dario Dosio, Friedemann Pfäfflin, Reinhard Eher (red.), „Zapobieganie przemocy seksualnej przez skuteczną terapię przestępców seksualnych i porządek publiczny”, 10. konferencja IATSO (International Association for the Treatment of Sexual Offenders), [w:] www.iatso.org.

⁽²⁶⁾ Źródło: ACPE – stowarzyszenie walki z prostytucją dziecięcą.

⁽²⁷⁾ Kodeks został zainicjowany w 1998 r. przez ECPAT Szwecja. Jest uznany przez UNICEF i WTO. Zob. też www.thecode.org.

⁽²⁸⁾ Konwencja MOP nr 182.

⁽²⁹⁾ Zob. http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FINAL_EU_CLS_2009_report_2_.pdf.

⁽³⁰⁾ Zob. <http://www.itfglobal.org/campaigns/traffickingstate.cfm>.

⁽³¹⁾ Zob. http://www.iiicongressomundial.net/congresso/arquivos/thematic_paper_csr_eng.pdf.

⁽³²⁾ ECPAT – End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes („Położyć kres prostytucji dziecięcej, pornografii dziecięcej i handlowi dziećmi w celach seksualnych”).

5.3.2. **Dwustronne umowy o współpracy:** Na całym świecie organizacje pozarządowe w coraz większym stopniu dzielą się kluczowymi informacjami o problemach związanych z byłymi przestępcami. Skutkuje to podejmowaniem działań szybko i w porę. Jak na ironię, pogrążone w biurokracji i obciążone przepisami o ochronie danych rządy nie mogą działać szybko i polegają na organizacjach pozarządowych, które wykonują zadania, kiedy zawiodą międzynarodowe organy ścigania. **Ochrona dzieci powinna zawsze mieć pierwszeństwo przed przepisami w zakresie ochrony danych.** Budowa zaufania i wymiana wiedzy między krajami w ramach sieci współpracy pozwala wypracować proaktywną postawę w zwalczaniu wykorzystywania seksualnego. Takie działania muszą wykraczać poza szkolenia lub rozwijanie potencjału, aby okazały się skuteczne.

5.3.3. Aby uniknąć przymykania oczu lub kultury milczenia, **należy zorganizować międzynarodowe gorące linie do zgłaszania problemów i telefony zaufania.** Systemy te muszą umożliwiać działanie w „czasie rzeczywistym”. Musi istnieć zintegrowany system ochrony dzieci, złożony z profesjonalnych organów i usługodawców, który mógłby współpracować z organizacjami pozarządowymi, pomagając chronić i identyfikować ofiary lub dzieci zagrożone.

5.3.4. **Wspólne zespoły śledczo-dochodzeniowe i krajowe agencje egzekwowania prawa:** Europa potrzebuje specjalnych agencji o priorytetach w zakresie ochrony dzieci, których działalność sięgałaby za granicę i które posiadałyby odpowiednie zasoby do śledzenia wyjeżdżających za granicę znanych przestępców seksualnych lub gromadzenia dowodów działalności za granicą.

5.3.5. **Umowy o deportacji i konwojowaniu skazanych przestępców:** System informowania wzajemnego państw o postępowań sądowych i zapadających wyrokach nie jest obowiązkowy. Dlatego też przestępcy seksualni mogą być skazywani za granicą, a informacja o tym nie trafia do ich kraju rodzinnego. Ambasad i przedstawicielstwa odpowiedzialne są za informowanie swoich państw, jeśli dowiedzą się o skazaniu ich obywatela. Po otrzymaniu wyroku i odbyciu kary za granicą, wielu przestępców pozostaje w tym samym kraju lub przenosi się do innego, lecz nie wraca do kraju rodzinnego, unikając tym samym umieszczenia w rejestrze przestępców seksualnych. W przypadku skazanych odesłanych do kraju rodzinnego, istnieje ryzyko ich ucieczki podczas długiego lotu z przesiadkami, który się z tym wiąże. Dlatego też potrzebni są konwojenci z nakazu prawa oraz dwustronne umowy o współpracy.

5.3.6. **Model umów o ochronie publicznej angażujących wiele agencji (MAPPA):** Tego modelu używa się w Wielkiej Brytanii do oceny przestępców seksualnych i nadzoru nad nimi w danej społeczności. Angażuje on liczne agencje (organów sprawiedliwości, opieki społecznej, mieszkaniowe, służby zdrowia), aby zminimalizować poważną szkodliwość dla społeczeństwa i pomagać w wykrywaniu wielokrotnych przestępców. Nie obejmuje on jednak obecnie obywateli UK wyjeżdżających za granicę; pełni on cztery podstawowe funkcje, takie jak:

- identyfikacja przestępców;
- wymiana odpowiednich informacji potrzebnych do oceny ryzyka;
- ocena ryzyka i poważnej szkodliwości;
- zarządzanie ryzykiem.

5.3.7. **Wykorzystanie i skuteczność zakazów opuszczania kraju (Foreign Travel Orders – FTO):** Mogą z nich korzystać sądy, aby zakazywać pewnym osobom wyjazdów za granicę – do konkretnego kraju lub dokądkolwiek na świecie. Można tego dokonać w celu ochrony konkretnego dziecka lub ochrony dzieci w ogólności. Zakazy te wydawane są na określony czas. Rząd Australii wprowadził w 2005 roku poprawki do australijskiej ustawy paszportowej, umożliwiając policji składanie wniosku o unieważnienie paszportów przestępcom seksualnym stanowiącym wysokie zagrożenie.

5.4. **Niezwykle konkretny środek – europejski projekt „Europa przeciwko wykorzystywaniu seksualnemu dzieci – POWIEDZ NIE!”**

Można stworzyć projekt europejski, który łączyłby w sobie cały dotychczasowy dorobek i opracowane dokumenty i **służyłby podniesieniu świadomości dzięki temu, że organizacje zobowiązywałyby się do przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu dzieci poprzez samo tylko zwrócenie uwagi na podstawowe fakty.** Proponowanej w załączniku I deklaracji mogłyby towarzyszyć „kodeks” lub „karta” przyjmowane już powszechnie. Nowe lub zatwierdzone akty prawa, jeśli byłyby skutecznie egzekwowane, mogłyby również wspierać tę sprawę.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Załącznik I

Europa przeciw wykorzystywaniu seksualnemu dzieci

Seksualne wykorzystywanie osób poniżej 18. roku życia jest PRZESTĘPSTWEM na całym świecie

Europejskie instytucje i partnerzy społeczni nie akceptują takich praktyk!

Na całym świecie dzieci mają prawo rosnać bezpiecznie i bez narażenia na jakiegokolwiek formy wykorzystywania seksualnego – fizycznego lub przez internet.

Deklaracja [nazwa organizacji]

- Wnosimy wkład w tworzenie etycznego i odpowiedzialnego wzrostu gospodarczego.
- Szanujemy i chronimy prawa dziecka.
- Potępiamy wszelkie formy seksualnego wykorzystywania dzieci – fizycznego lub przez internet.
- Zastrzegamy sobie prawo do zgłaszania organom ścigania informacji o osobach podejrzanych o jakiegokolwiek działania zmierzające do utraty godności lub wykorzystywania seksualnego osób, które nie ukończyły 18. roku życia.

Pracownicy [nazwa organizacji] zobowiązują się do:

- przestrzegania wymienionych powyżej zasad firmy i podstawowych praw ochrony dzieci;
- przyczyniania się do etycznego i odpowiedzialnego wzrostu gospodarczego;
- poszanowania i ochrony praw dziecka;
- niedostarczania informacji lub materiałów, które mogą prowadzić do wykorzystywania seksualnego dzieci;
- informowania przełożonych i władz, w tym policji, o podejrzanej działalności, która może zagrażać dzieciom lub prowadzić do ich wykorzystywania seksualnego.

Oczekiwania wobec klientów i dostawców [nazwa organizacji]:

Cenimy i szanujemy ogólnie przyjęte przepisy prawa chroniące dzieci przed wykorzystaniem seksualnym. Zobowiązujemy się nie podejmować tego typu praktyk fizycznie ani przez internet – w kraju, podczas podróży służbowych ani podczas wakacji.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości obszarów pozamiejskich w społeczeństwie opartym na wiedzy

(opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 317/08)

Sprawozdawca: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

przyszłości obszarów pozamiejskich w społeczeństwie opartym na wiedzy.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Sergio SANTILLÁN CABEZA.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wielka różnorodność europejska

1.1. W UE występuje nadzwyczaj bogata różnorodność terytorialna i unikalny układ zaludnienia. Przyczynia się to do jakości życia, zarówno mieszkańców miast położonych w pobliżu obszarów wiejskich, jak i mieszkańców wsi, którzy mają łatwy dostęp do usług. Jest to również bardziej rentowne, jako że pozwala uniknąć trudności związanych z dużymi aglomeracjami oraz znacznego wykorzystania energii i gruntów, co jest charakterystyczne dla niekontrolowanego rozwoju miast; kwestie te jeszcze bardziej zyskują na znaczeniu wraz z postępującymi zmianami klimatycznymi i potrzebą działań adaptacyjnych oraz walki z globalnym ociepleniem ⁽¹⁾.

1.2. Dla rozróżnienia obszarów wiejskich od niewiejskich, OECD wprowadziła rozróżnienie między lokalnymi jednostkami administracyjnymi (LAU 1 lub 2) a regionami (NUTS 3). Lokalna jednostka administracyjna jest gminą wiejską, jeśli jej gęstość zaludnienia jest niższa od 150 mieszkańców na km². Regiony (NUTS 3) różnią się względny charakterem wiejskim, tzn. odsetkiem ludności mieszkającej na terenie wiejskich jednostek administracyjnych.

⁽¹⁾ W UE jest około 5 000 miast i miasteczek oraz prawie 1 000 dużych miast rozsiansych po całej Europie; działają one jak magnesy przyciągające działalność gospodarczą, społeczną i kulturalną. Ta stosunkowo gęsta sieć miejska obejmuje niewielką liczbę bardzo dużych miast. W UE zaledwie 7 % ludności mieszka w miastach powyżej 5 milionów mieszkańców, w porównaniu do 25 % w USA, i tylko 5 miast UE znajduje się wśród 100 największych miast świata. Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej, COM(2008) 616 wersja ostateczna.

1.2.1. Według OECD wyróżnia się ponadto trzy typy regionów:

- *regiony z przewagą obszarów wiejskich*: ponad 50 % ludności zamieszkuje w gminach wiejskich;
- *regiony o znacznym udziale obszarów wiejskich*: od 15 % do 50 % ludności zamieszkuje w gminach wiejskich;
- *regiony z przewagą obszarów miejskich*: mniej niż 15 % ludności zamieszkuje w gminach wiejskich.

Przeszło 50 % terytorium UE-25 uważa się za obszary wiejskie.

1.2.2. W koncepcji stopnia urbanizacji EUROSTATU wyróżnia się trzy rodzaje obszarów:

- *obszary gęsto zaludnione*: zespół przylegających do siebie jednostek lokalnych, z których każda posiada gęstość zaludnienia wyższą od 500 mieszkańców na km², a łączna liczba mieszkańców zespołu wynosi co najmniej 50 tysięcy;
- *obszary pośrednie*: zespół przylegających do siebie jednostek lokalnych, nienależących do obszaru gęsto zaludnionego, z których każda posiada gęstość zaludnienia wyższą od 100 mieszkańców na km², a łączna liczba mieszkańców zespołu wynosi co najmniej 50 tys., lub też zespół ten przylega do obszaru gęsto zaludnionego;

- *obszary słabo zaludnione*: zespół przylegających do siebie jednostek lokalnych nienależących do obszaru gęsto zaludnionego, ani do obszaru pośredniego ⁽²⁾.
- W większości państw członkowskich „jednostka lokalna” odpowiada gminie (miejskiej lub wiejskiej). Obszary słabo zaludnione pokrywają prawie 84 % całkowitej powierzchni EU-25 ⁽³⁾.

2. Różnice w rozwoju obszarów miejskich i wiejskich

2.1. Od szeregu lat panuje przekonanie, że wzmożony wysiłek w dziedzinie badań i rozwoju pozwoli UE na stawienie czoła wyzwaniom globalizacji. Strategia lizbońska zawiera zresztą wyraźny cel podniesienia inwestycji w tej dziedzinie do 3 % PKB.

2.2. Należy w większym stopniu zbadać potencjał regionów, który zależy od ich sytuacji demograficznej (różny rytm starzenia się ludności), socjologicznej (kapitał ludzki), innych czynników (mobilność kapitału i wykwalifikowanych pracowników, a w związku z tym mobilność podstawy opodatkowania) oraz struktury produkcji (dziedzictwo przeszłości, atrakcyjność inwestycyjna).

2.3. Mimo iż nie można automatycznie kojarzyć obszarów wiejskich z „zastojem” ani obszarów „pośrednich” z rozwojem ⁽⁴⁾, w ujęciu ogólnym regiony z przewagą obszarów wiejskich (zamieszkiwane przez 17,9 % ludności europejskiej) i obszary pośrednie (37,8 %, czyli łącznie 55,7 %) znajdują się w gorszym położeniu. Ponadto w państwach członkowskich o niższych dochodach różnice między obszarami miejskimi a niemiejskimi są wyraźniejsze ⁽⁵⁾.

2.4. W ciągu ostatnich lat stworzono lub dopracowano wiele instrumentów służących pobudzaniu innowacji (7. program ramowy w zakresie B+R, program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji, JEREMIE, wspólne inicjatywy technologiczne, rynki pionierskie itp.). Godne pochwały starania w tym zakresie kontrastują jednak ze stosunkowym brakiem zainteresowania regionami, które nie są w stanie wykorzystać tych możliwości z nadzieją na płynące z nich korzyści.

2.5. Zważywszy, że większość działalności gospodarczej koncentruje się w miastach, konieczne jest poszukiwanie równowagi w rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy.

⁽²⁾ Zespół jednostek lokalnych o mniejszej gęstości zaludnienia niż 100 osób na km², nieosiągający łącznie wymaganej gęstości, lecz całkowicie otoczony obszarem gęsto zaludnionym lub obszarem pośrednim, musi być uważany za część takiego obszaru. Jeżeli znajduje się pomiędzy obszarem gęsto zaludnionym a obszarem pośrednim, uważany jest za część obszaru pośredniego.

⁽³⁾ Regiony: Rocznik 2006 (dane za okres 2000–2004 – s. 162).

⁽⁴⁾ W okresie 1995–2004 wzrost PKB w 43 % regionów z przewagą obszarów wiejskich był wyższy od średniej, podobne wyniki odnotowano w 36 % regionów miejskich i 39 % regionów pośrednich.

⁽⁵⁾ Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, COM(2007) 273 wersja ostateczna.

3. Propozycje przywrócenia równowagi z korzyścią dla obszarów pozamiejskich

3.1. Wysokiej jakości usługi świadczone w interesie ogólnym jako gwarancja spójności społecznej i terytorialnej

3.1.1. W swym komunikacie poświęconym usługom świadczonym w interesie ogólnym ⁽⁶⁾ Komisja Europejska zobowiązała się do „przedstawienia Parlamentowi całościowej analizy skutków dotychczasowej »liberalizacji«. [...] Po wejściu w życie nowego traktatu Komisja dokona również przeglądu postępów w stosowaniu protokołu. Ponadto co dwa lata przedkładać będzie specjalne sprawozdanie na temat usług socjalnych mające służyć jako narzędzie wymiany poglądów z zainteresowanymi stronami”. EKES sądzi, że byłoby szczególnie ważne, by Komisja przeanalizowała ewentualny wpływ dalszej liberalizacji na spójność terytorialną. W analizie tej powinna podawać dane w podziale na obszary miejskie i wiejskie oraz odczucia zamieszkującej je ludności.

3.1.2. Dostęp do opieki zdrowotnej (o którym mowa w art. 35 Karty praw podstawowych) może być szczególnie trudny na obszarach pozamiejskich ze względu na brak wykwalifikowanego personelu, odpowiedniej infrastruktury i środków budżetowych. Komisja powinna rozpocząć dyskusję z władzami terytorialnymi oraz zainteresowanymi europejskimi organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi, by zastanowić się, jak stworzyć instrumenty (porozumienia między partnerami społecznymi, pomoc państwa, inicjatywy wspólnotowe) pozwalające na ożywienie tego sektora na danych obszarach.

3.2. Społeczeństwo informacyjne i społeczeństwo oparte na wiedzy

3.2.1. Chociaż czasami pojęcia te są mylone, należy odróżnić koncepcję społeczeństwa opartego na wiedzy (jako ideału lub etapu rozwoju ludzkości) od koncepcji społeczeństwa informacyjnego (korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych na skalę masową). Informacja jest jedynie narzędziem zdobywania wiedzy.

3.2.2. Najważniejszym czynnikiem dalszych postępów w dążeniu do społeczeństwa opartego na wiedzy jest edukacja. Na obszarach pozamiejskich wpływają na nią, między innymi, przemiany demograficzne (emigracja, wysoki wskaźnik obciążenia demograficznego, starzenie się ludności itp.). Każdego roku zamykane są małe szkoły położone na mniej dynamicznych obszarach, ponieważ nie ma w nich wystarczającej liczby uczniów. Może to wzmacniać tendencję do wyludniania się – rodzice wolą mieszkac w regionach bardziej dynamicznych pod względem aktywności, tworzenia miejsc pracy, szkół i dostępnej infrastruktury opieki ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie”, COM(2007) 725 wersja ostateczna.

⁽⁷⁾ EKES zaproponował utworzenie funduszu demograficznego, aby stawić czoła wszystkim tym trudnościom.

3.2.3. Jeśli chodzi o odsetek dorosłych z wykształceniem średnim lub wyższym, odnotowuje się w UE stałą tendencję w zmniejszaniu się różnic pomiędzy regionami pośrodkowymi i o przewadze obszarów wiejskich w stosunku do regionów o przewadze obszarów miejskich. W państwach na północy Europy i niektórych nowych państwach członkowskich (FR, NL, FI, IE, BE, PL, CZ, HU) panuje lepsza sytuacja w tym zakresie (<10 punktów różnicy), a niektóre z nich (UK, DE, AT) posiadają wyższy poziom wykształcenia na obszarach wiejskich niż miejskich. Największe różnice (>20 punktów) występują w krajach śródziemnomorskich (GR, ES, IT, PT).

3.2.4. Odsetek osób dorosłych uczestniczących w kształceniu i szkoleniu zawodowym (uczenie się przez całe życie) jest stosunkowo niski (około 12 % w państwach UE-25) i nie zauważa się znacznych różnic między obszarami wiejskimi a miejskimi. Niektóre państwa wspierają kształcenie dorosłych (DK, ES, NL, AT, SL, SK, SE, UK), a inne robią to w bardziej ograniczonym stopniu. Nieco większa tendencja zwykła w udziale dorosłych panuje na obszarach wiejskich ⁽⁸⁾.

3.2.5. Mimo iż niewielka odległość zwiększa udział studentów z pobliskich obszarów wiejskich, odległość od ośrodków akademickich nie wydaje się stanowić przeszkody w uzyskaniu wyższego wykształcenia; może jednak stanowić utrudnienie w wyborze kierunku studiów.

3.2.6. Komisja Europejska wskazała, że niektóre państwa członkowskie nie podejmują odpowiednich wysiłków w zakresie przeciwdziałania przedwczesnemu przerywaniu edukacji oraz propagowania uczenia się przez całe życie, aby osiągnąć cele określone w strategii lizbońskiej.

3.3. E-nauczanie i znaczenie dostępu szerokopasmowego ⁽⁹⁾

3.3.1. Zaniepokojenie budzi fakt, że duże nakłady na badania i rozwój skoncentrowane są w dość ograniczonej grupie regionów UE: 70 % wydatków na B+R zlokalizowanych jest w Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. Z obliczeń dotyczących nakładów na BiR przypadających na poszczególne regiony wynika, że 35 regionów przekroczyło cel wytyczony w strategii lizbońskiej ⁽¹⁰⁾.

3.3.2. „Komitet podkreśla, że kluczowym warunkiem zastosowania ICT w LL [*lifelong learning* – uczenie się przez całe życie – przyp. tłum.], szczególnie w obszarach wiejskich i małych

miastach Wspólnoty, jest wspieranie przez UE i rządy krajów członkowskich internetowych łączy szerokopasmowych ⁽¹¹⁾, pozwalających na dostęp do systemów nauki drogą elektroniczną”.

3.3.3. W grudniu 2007 r. zasięg szerokopasmowego Internetu (przez DSL) osiągnął średnio 98 % całkowitej populacji miast, podczas gdy zasięg na terenach wiejskich nie przekraczał 70 % ogółu populacji wiejskiej w UE-27 ⁽¹²⁾.

3.3.4. Dostęp do łączy szerokopasmowych stanowi część szerszej strategii prowadzącej do nadania e-dostępowi statusu usługi użyteczności publicznej ⁽¹³⁾. Na szczególne podkreślenie zasługuje kwestia ceny usług, która w niektórych państwach członkowskich jest bardzo wysoka.

3.4. Zatrudnienie a położenie geograficzne

3.4.1. Nadmierne natężenie ruchu odnotowuje się obecnie na 10 % europejskiej sieci drogowej, zwłaszcza na głównych trasach łączących regiony peryferyjne, stanowiące faktycznie dzielnice mieszkalne, i ośrodki miejskie zapewniające miejsca pracy. Co roku powoduje to koszty rzędu 0,5 % PKB. Aby złagodzić ten problem, Komisja mogłaby po konsultacji z partnerami społecznymi w większym stopniu promować telepracę. Ten element *flexicurity* służyłby zwiększeniu spójności terytorialnej, jako że faworyzowałby lokalne sklepy i wpływał na zmniejszenie kosztów dla środowiska ⁽¹⁴⁾.

3.4.2. Skuteczność poszukiwania pracy może zmniejszać się wraz ze zwiększaniem się odległości od miejsc pracy (mierzonej jako czas transportu i koszt), ponieważ osoby posiadają mniej informacji o dostępnych miejscach pracy położonych daleko od ich miejsca zamieszkania ⁽¹⁵⁾.

⁽⁸⁾ „Delivering quality education to rural regions”, Elena Saraceno. Innovative Service Delivery: Meeting the Challenges of Rural Regions. Kolonia, 3–4 kwietnia 2008 r.

⁽⁹⁾ Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji w sprawie: Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom. Wkład w szybszy wzrost gospodarczy oraz lepsze i liczniejsze miejsca pracy, Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 1.

⁽¹⁰⁾ We wspomnianych 35 regionach skupiono 46 % ogółu wydatków na B+R całej UE-27 – a jest to dwukrotnie więcej, niż ich udział w PKB. Największe wydatki na B+R poniesiono w Brunzshwiku (Niemcy) – 7 %, natomiast w 12 innych regionach przekroczyły 4 %. „Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności”, COM(2006) 281 wersja ostateczna.

⁽¹¹⁾ Szerokopasmowy dostęp do internetu – kanał komunikacyjny o dużej wydajności, pozwalający na szybki i łatwy dostęp do informacji oraz systemów nauki drogą elektroniczną (źródło: www.elearningeurope.info).

⁽¹²⁾ Komunikat Komisji: Lepszy dostęp do najnowszych technologii informacyjno-komunikacyjnych na obszarach wiejskich, COM(2009) 103 wersja ostateczna. Zasięg na terenach wiejskich nadal pozostaje niski w Słowacji (39 %), Polsce (43 %), Grecji (50 %), oraz na Łotwie (65 %), a także w Bułgarii i Rumunii.

⁽¹³⁾ Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Wkład wspieranego przez technologie informatyczne kształcenia przez całe życie w konkurencyjność Europy, przemiany w przemyśle oraz rozwój kapitału społecznego”, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 20.

⁽¹⁴⁾ Ponad 50 % zużycia paliwa jest wynikiem zatorów komunikacyjnych lub nieodpowiedniego sposobu prowadzenia pojazdu. Ogólny koszt dla środowiska (zanieczyszczenie powietrza, hałas, globalne ocieplenie) powodowany przez sektor transportu szacuje się na 1,1 %. (zob. Komisja Europejska, „Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.”, COM(2006) 314 wersja ostateczna, 22 czerwca 2006 r.).

⁽¹⁵⁾ Y. Zenou, *Les inégalités dans la ville* w *Villes et économie*, La documentation française, 2004 r.

Koszt mieszkania, elektryczności, gazu i innych paliw jako % całości wydatków (2005 r.)

	robotnicy	pracownicy umysłowi	Samo-zatrudnieni	bezrobotni	emeryci i renciści	inne osoby niepracujące	różnica między wartością minimalną a maksymalną	różnica między średnią dla osób niepracujących i pracujących
be Belgia	26,3	22,5		36,3	29,9	23,7	13,8	5,6
dk Dania	27,8	25,6	28,7			33,1	7,5	5,7
de Niemcy	29,9	27	27,6	35,8	32,5	35,5	8,8	6,4
ie Irlandia	20,3	21,1	22,3	25	30,4	28,3	10,1	6,7
gr Grecja	22,1	22,1	20,6	24,7	29	31,5	10,9	6,8
es Hiszpania	26,3	28,9	26,9	29,5	35	34,9	8,7	5,8
fr Francja	25,8	23,2	22	30,9	31,1	33,4	11,4	8,1
it Włochy	25,8	27,2	26,6	28,1	34,2	35,3	9,5	6,0
lu Luksemburg	29,6	27,4	30,9	32,9	34,9	34,2	7,5	4,7
nl Holandia	23,6	22,3	24,3	32	32,8	28,8	10,5	7,8
at Austria	22,2	20,7	21,5	27,1	24,3	23,4	6,4	3,5
pt Portugalia			26,3	27,1	30,6	31,7	5,4	3,5
fi Finlandia	25	23	26,6	34,4	35,6	27,1	12,6	7,5
se Szwecja	28,4	27,5		32,9	35,5	30,8	8	5,1
uk Wielka Brytania	27,9	25,4	25,4	39,5	39,7	34,8	14,3	11,8

Źródło: Eurostat, obliczenia własne

3.4.3. Względne oddalenie może być jednak dla obszarów peryferyjnych pewną zaletą w kontekście mieszkaniowym i jakości życia. Istnieje tu ogromny potencjał rozwoju, zwłaszcza w krajach objętych Funduszem Spójności, gdyż przy wzroście dochodów o 1 % gospodarstwa domowe zwiększają o 0,7–0,8 % zajmowaną przestrzeń mieszkalną, po uwzględnieniu efektu cenowego.

3.4.4. Należy tu wspomnieć o zjawisku „rozlewania się miast” (*urban sprawl*), szczególnie wyraźnym w państwach/regionach, które charakteryzuje duża gęstość zaludnienia i wysoka dynamika wzrostu gospodarczego lub które korzystały z funduszy strukturalnych. Ogółem w latach 1990–2000 obszary miejskie powiększyły się o ponad 8 000 km², co odpowiada ponad trzykrotnej powierzchni Luksemburga⁽¹⁶⁾. Nie pozostaje to bez wpływu zwłaszcza na różnorodność biologiczną.

3.5. Turystyka (kulturowa) jako czynnik rozwoju

3.5.1. Turystyka przynosi 3 do 8 % PKB państw członkowskich. W sektorze tym w UE zatrudnionych jest 9 mln osób. Ponadto daje ona „silny bodziec do rozwoju innych sektorów gospodarczych: przemysłu (szczególnie w branżach związanych z modą), transportu, sektora rolno-spożywczego, handlu i innych rodzajów usług”⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Europejska Agencja Środowiska, *Urban Sprawl in Europe: the ignored challenge*, 2006 r.

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Turystyka i kultura: dwie siły służące wzrostowi”, Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 1.

3.5.2. Propagowanie dziedzictwa artystycznego, targi handlowe, festiwale i inne wydarzenia, winiarstwo i gastronomia, turystyka wiejska i filmowa oraz historyczno-kulturalne parki tematyczne mogą stanowić istotne źródło dochodów i zatrudnienia. EKES chciałby tu odesłać do sugestii, jakie niedawno poczynił w odniesieniu do wspierania rozwoju tego sektora.

3.5.3. W tym kontekście należy wyróżnić inicjatywy w ramach programu Natura 2000⁽¹⁸⁾.

4. Sieci miast ułatwiają rozpowszechnianie technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK)

4.1. W traktacie z Lizbony przewiduje się nowy wymiar spójności gospodarczej i społecznej, a mianowicie spójność terytorialną. Kompleksowa wizja rozwoju gospodarczo-społecznego może zostać zrealizowana jedynie wówczas, gdy uzupełni ją planowanie przestrzenne – główny instrument spójności terytorialnej, uwzględniający wpływ technologii informacyjno-komunikacyjnych.

4.2. Działania publiczne powinny mieć na względzie wszystkie obszary geograficzne. Dla obszarów wiejskich istotne jest zacieśnienie powiązań małych i średnich miast w celu osiągnięcia nowego celu spójności terytorialnej. Sieci małych i średnich miast mogą i powinny przyczyniać się do spójności terytorialnej poprzez pośredniczenie w rozpowszechnianiu TIK na obszarach wiejskich.

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory.

5. Wnioski i zalecenia

5.1. Przeciw determinizmowi: obszary pozamiejskie mają przyszłość. Wiele obszarów wiejskich w UE oferuje wysoką jakość życia. Tam zaś, gdzie sytuacja jest niekorzystna, takie działania jak wyposażenie w odpowiednią infrastrukturę, starania na rzecz poprawy kształcenia i skuteczne wykorzystanie technologii TIK mogą przyczynić się w znacznej mierze do pobudzenia ducha przedsiębiorczości ⁽¹⁹⁾, zainicjować rozwój i poprawić jakość życia na obszarach wiejskich i pośrednich.

5.2. Należy wzmacniać powiązania między obszarami wiejskimi a miejskimi. Przez dziesiątki lat rozwój miast i rozwój wsi były postrzegane jako odrębne sprawy. Tradycyjnie polityka wiejska koncentrowała się wyłącznie na produkcji rolnej. Czasy się jednak zmieniają i wraz z rosnącym współdziałaniem i komunikacją między wsią a miastem „klasyczne” rozróżnienie staje się coraz mniej oczywiste, a granica między wsią a miastem zaciera się. Dlatego też należy stosować zintegrowane podejście do polityki rozwojowej ⁽²⁰⁾.

5.3. Potencjał technologii TIK na obszarach wiejskich. Istnieją obecnie konkretne strategie krzewienia technologii TIK w środowisku wiejskim za pomocą funduszy strukturalnych i EFRROW, jednak do zniwelowania obecnej przepaści konieczne są bardziej intensywne działania, skierowane na gospodarstwa rolne, małe i średnie przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa, młodzież, kobiety (zwłaszcza w celu promocji przedsiębiorczości wiejskiej), osoby starsze i grupy w gorszej sytuacji ⁽²¹⁾. Sieci średnich i małych miast wnoszą wkład w spójność terytorialną oraz

przyczyniają się do technologicznych innowacji na obszarach wiejskich.

5.4. Fundusze strukturalne są instrumentami ogólnymi. Pogłębiona analiza przyszłości tych regionów, przeprowadzona w ramach podejścia perspektywicznego, pozwoliłaby lepiej dostosować fundusze strukturalne, aby zoptymalizować ich wpływ, a w razie potrzeby także wskazać nowe kierunki działań.

5.5. Udział społeczeństwa obywatelskiego. Ze względu na dużą różnorodność EU-27 niemożliwe jest osiągnięcie skuteczności celów rozwoju obszarów wiejskich, jeśli będą one ustalane centralnie. W tym celu niezbędny jest udział społeczeństwa obywatelskiego obszarów wiejskich w opracowywaniu polityki dotyczącej ich przyszłości ⁽²²⁾.

5.6. Odpowiednie wskaźniki. Jak zauważył EKES, należałoby opracować bardziej reprezentatywny wskaźnik spójności, „który uwzględniałby, oprócz PKB, takie parametry jak stopa zatrudnienia i stopa bezrobocia, zakres ochrony socjalnej, stopień dostępu do usług użyteczności publicznej etc” ⁽²³⁾. Wskaźniki te powinny ponadto zostać uzupełnione o wskaźniki nierówności w rozkładzie dochodów (współczynnik Giniego lub wskaźnik kwintylowy) oraz wskaźniki dotyczące emisji dwutlenku węgla (na mieszkańca lub rozwój od 1990 r.). Ogólnie rzecz biorąc absolutnie konieczne jest, by europejskie instrumenty statystyczne zostały skonsolidowane, szczególnie na poziomie NUTS, a powiązania Eurostatu z krajowymi instytucjami statystycznymi zacieśnione w celu uzyskania w jak najkrótszym czasie jak najlepszych i jak najściślejszych danych ⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ Przykładowo, produkcja energii ze źródeł odnawialnych, m.in. energii wiatrowej, może stanowić spore źródło dochodów na obszarach wiejskich.

⁽²⁰⁾ W styczniu 2009 roku DG REGIO patronowała seminarium na ten temat, podczas którego prezentowano przypadki pomyślnej współpracy między wsią a miastem. Na przykład: program operacyjny Skane-Blekinge w Szwecji, zob. „Urban-Rural linkages fostering sustainable development in Europe”. Inforegio.

⁽²¹⁾ Komunikat Komisji: „Lepszy dostęp do najnowszych technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) na obszarach wiejskich”, COM(2009) 103 wersja ostateczna.

⁽²²⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie potrzeby wspólnych działań na szczeblu UE w celu wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem nowych państw członkowskich, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 37.

⁽²³⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie: Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 53.

⁽²⁴⁾ „Przy okazji ożywienia Strategii Lizbońskiej w marcu 2005 roku Rada Europejska wyraźnie zaznaczyła, że Strategia winna być postrzegana w szerszym kontekście zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którym zaspokajanie bieżących potrzeb nie powinno ograniczać możliwości zaspokajania potrzeb przez przyszłe pokolenia. Rada Europejska potwierdza swoje zaangażowanie w proces zrównoważonego rozwoju jako kluczowej zasady kierującej wszystkimi politykami i działaniami Unii”. Konkluzje ze szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r.

⁽²⁵⁾ Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 73.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

455. SESJA PLENARNA W DNIACH 15 I 16 LIPCA 2009 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów

COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD)

(2009/C 317/09)

Sprawozdawca: **Bernardo Hernández BATALLER**Współsprawozdawca: **Jarosław MULEWICZ**

Dnia 6 listopada 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów

COM(2008) 614 wersja ostateczna – 2008/0196 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER, a współsprawozdawcą Jarosław MULEWICZ.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 68 głosami za – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. EKES zaleca, aby przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie praw konsumentów został przerehablowany zgodnie z uwagami zawartymi w niniejszej opinii; w związku z tym, jeśli chodzi o pełną harmonizację, powinien on ograniczyć się jedynie do harmonizacji horyzontalnej w odniesieniu do sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa i do sprzedaży na odległość, ponieważ to do nich w największym stopniu odnosi się handel transgraniczny.

1.2. Rozdziały dotyczące nieuczciwych postanowień w umowach konsumenckich oraz sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji powinny zostać usunięte z wniosku ze względu na to, że na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego byłoby niestosowne uregulowanie omawianych w nich aspektów za pomocą pełnej harmonizacji.

1.2.1. We wniosku nie przedstawiono innowacyjnych rozwiązań w zakresie niektórych istotnych zagadnień, jak np. serwisu posprzedażowego i części zamiennych, bądź bezpośredniej odpowiedzialności producenta i sieci dystrybucyjnych.

1.3. EKES jest zdania, że wprowadzenie „wspólnych” definicji przyczyniłoby się do większej pewności prawa dla podmiotów handlowych i konsumentów. W związku z tym Komisja powinna usunąć sprzeczności w tym zakresie występujące obecnie we wniosku.

1.3.1. EKES wnosi, aby Komisja, w trosce o pewność prawa, zamieściła we wniosku wyjaśnienie, czy definicje zawarte we wniosku są w pełni zharmonizowane, czy też państwa członkowskie mają pewną swobodę w zakresie uzupełnienia tych pojęć.

1.3.2. Nie można postrzegać konsumentów europejskich wyłącznie z perspektywy rynku wewnętrznego ani też jako racjonalnych, świadomych i poinformowanych podmiotów rynkowych, które podejmują decyzje zgodnie z czystą logiką konkurencji, a ich ochrona nie może ograniczać się do szerszego i lepszego informowania.

1.4. EKES pragnie zauważyć, że poważne niedostatki, które występują w zakresie rozwiązywania konfliktów i dochodzenia odszkodowań, stanowią ważny, „o ile nie najważniejszy” czynnik niedostatecznego rozwoju handlu transgranicznego. Jednakże Komisja w swoim wniosku pomija tę budzącą zaniepokojenie kwestię, odzwierciedloną w badaniach Eurobarometru.

2. Wprowadzenie

2.1. Omawiany wniosek jest wynikiem szeroko zakrojonej debaty na szczeblu wspólnotowym na temat możliwości ujednoliceń przepisów dotyczących umów, na podstawie wspólnotowych ram odniesienia w tym obszarze, co do których Komisja przyjęła komunikat w sprawie europejskiego prawa umów ⁽¹⁾. W ramach polityki ochrony konsumentów przeprowadzono również dyskusję na temat przeglądu dorobku prawnego w tej dziedzinie, obejmującego zagadnienia zarówno o charakterze horyzontalnym ⁽²⁾, jak i wertykalnym ⁽³⁾, odnośnie do dyrektyw w sprawie ochrony konsumentów obowiązujących w dziedzinie prawa umów.

2.2. W opinii w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumentów ⁽⁴⁾ „Komitet postrzega politykę konsumencką nie tylko jako integralną część strategii rynku wewnętrznego UE, ale także jako ważny element potwierdzający obywatelstwo”. Jeśli chodzi o harmonizację na płaszczyźnie wspólnotowej, Komitet uważa, że zasadą przewodnią powinno być zapewnienie ochrony na lepszym i wyższym poziomie niż w poszczególnych państwach członkowskich.

⁽¹⁾ Dz.U. C 241 z 7.10.2002.

⁽²⁾ Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

⁽³⁾ Dz.U. C 175 z 27.7.2007 oraz Dz.U. C 44 z 16.2.2008.

⁽⁴⁾ Zob. przypis nr 2.

3. Streszczenie wniosku

3.1. Przedstawiony przez Komisję wniosek poprzedziła Zielona księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta (COM(2006) 744 wersja ostateczna z 8 lutego 2007 r.), której celem było uproszczenie i uzupełnienie obowiązujących ram prawnych. Księga ta obejmowała osiem dyrektyw dotyczących ochrony konsumentów ⁽⁵⁾. Reakcje na zieloną księgę zostały omówione w szczegółowym sprawozdaniu zleconym przez Komisję Europejską; połowa otrzymanych komentarzy pochodziła od sektora przedsiębiorców (150), a pozostała część od podmiotów zajmujących się ochroną konsumentów (53), prawników i innych fachowców (33), władz publicznych (39) oraz środowisk akademickich (32) ⁽⁶⁾.

3.2. Wniosek zawiera 50 artykułów podzielonych na siedem rozdziałów: I) Przedmiot, definicje i zakres zastosowania (art. 1–4); II) Informacje dla konsumentów (art. 5–7); III) Informacje o prawie odstąpienia od umów zawieranych na odległość i umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa (art. 8–20); IV) Inne prawa konsumentów charakterystyczne dla umów sprzedaży (art. 21–29); V) Prawa konsumentów dotyczące ogólnych postanowień umownych (art. 30–39); VI) Przepisy ogólne (art. 40–46); oraz Przepisy końcowe (art. 47–50). Poza tym wniosek zawiera pięć załączników, w tym dwa dotyczące klauzul.

3.3. Komisja zamierza całkowicie uchylić następujące dyrektywy (zob. art. 47): (i) dyrektywę Rady 85/577/EWG z 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa; (ii) dyrektywę 1993/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich; (iii) dyrektywę 1997/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość; jak również (iv) dyrektywę 1999/44/WE w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji.

4. Uwagi ogólne

4.1. *Pełna harmonizacja*: wniosek Komisji spotkał się z bardzo zróżnicowanym przyjęciem wśród podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

4.1.1. Organizacje przedsiębiorstw popierają wniosek i uważają, że usprawni on funkcjonowanie rynku wewnętrznego, może poprawić jego konkurencyjność dzięki zachętom do przeprowadzania transakcji ponadgranicznych, a jednocześnie zmniejszy obciążenia administracyjne i koszty związane z przestrzeganiem przepisów przez przedsiębiorstwa handlowe. Może to mieć szczególne znaczenie dla MŚP.

⁽⁵⁾ Proces przeglądu został opisany w komunikacie „Europejskie prawo umów i weryfikacja *acquis*: rozwój”, COM(2004) 651 końcowy, Dz.U. C 14 z 20.1.2005.

⁽⁶⁾ Prace przygotowawcze w celu oceny oddziaływania przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta – sprawozdanie analityczne GP z 6 listopada 2007 r., przygotowane przez GHK/CIVIC Consulting/Bureau Van Dijk i dostępne na stronie internetowej Komisji Europejskiej.

4.1.2. Zdaniem organizacji konsumentów, wniosek będzie miał wpływ ograniczający na nabyte już prawa konsumenckie, stanowiące część dorobku prawnego Wspólnoty, co jest nie do zaakceptowania. Ogólnie sądzi się, że wniosek niesie ze sobą ograniczenie praw konsumentów, gdyż skutki pełnej harmonizacji są nadmierne i nieproporcjonalne do celów, do których się dąży, oraz że hamuje on przyszły rozwój.

4.1.3. Aby pogodzić szereg rozbieżnych stanowisk, Komitet proponuje:

- a) Ograniczenie zasięgu stosowania wniosku jedynie i wyłącznie do sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa i do sprzedaży na odległość, ponieważ to właśnie w tych obszarach pragnie się znieść przeszkody dla handlu transgranicznego i tam też pełna harmonizacja wydaje się bardziej sensowna. Wykluczono by całkowitą harmonizację w zakresie nieuczciwych postanowień i gwarancji sprzedaży.
- b) Wprowadzenie do omawianego wniosku wspólnych definicji, a także usunięcie występujących w nim sprzeczności.
- c) Wprowadzenie innych zmian zaproponowanych w niniejszej opinii.

4.2. Brak wewnętrznej spójności wniosku

4.2.1. Mając na uwadze oczekiwania wzbudzone licznymi debatami, pracami i badaniami, przeprowadzonymi w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat w obszarze europejskiego prawa zobowiązań umownych jeszcze przed powstaniem zielonej księgi bądź równocześnie z jej opracowywaniem oraz prowadzonych w kontekście równoległego projektu Wspólnego Systemu Odniesienia (7), Komitet uważa, że wniosek przedstawiony przez Komisję nie spełnia pokładanych w nim nadziei.

4.2.2. Z jednej strony celem przeglądu dorobku wspólnotowego jest osiem dyrektyw, Komisja zaś, w swoim wniosku dotyczącym przeglądu i integracji, ogranicza się do czterech z nich. Z drugiej strony, prace przeprowadzone w obszarze wspólnych ram odniesienia miały na celu usunięcie niespójności oraz skonsolidowanie przepisów europejskiego prawa zobowiązań umownych w fakultatywnym instrumencie, który mogłyby być użyteczny dla fachowców, konsumentów, osób odpowiedzialnych za wdrażanie prawa oraz ustawodawców.

4.2.3. W tym kontekście proponowana treść wniosku, choć zawiera pewne pozytywne elementy, ogranicza się do zebrania przepisów czterech dyrektyw poprzedzonych wspólnymi definicjami, przez co jest mało innowacyjna i ustrukturyzowana oraz nie zapewnia konsolidacji, uściślenia i usprawnień, niezbędnych dla wyższego poziomu ochrony konsumentów, który powinna zapewnić UE. Ponadto ze względu na pozostawienie zasadniczych aspektów systemu prawnego proponowanego w zmienionych dyrektywach do ustalenia w przepisach państw

członkowskich oraz ze względu na opracowanie w tej sprawie dyrektywy zamiast rozporządzenia, wniosek nie jest nawet spójny z proponowanym w nim celem pełnej harmonizacji. Nie realizuje jej w odpowiednim stopniu, powodując raczej dalszą niepewność i różnice w systemach państw członkowskich.

4.2.4. Komitet odgrywa aktywną rolę w dziedzinie ochrony konsumentów i często wydaje opinie z inicjatywy własnej wyrażające jego poglądy. Na podstawie tych przyjętych dokumentów rozważa niniejszym wniosek przedstawiony przez Komisję.

4.2.5. EKES podziela cel, którym jest urzeczywistnienie jednolitego rynku dla przedsiębiorstw i konsumentów. Odnotowuje istnienie kosztów transakcji wynikających ze stosowania przepisów dotyczących ochrony konsumentów w każdym z państw członkowskich; koszty te mogą stanowić przeszkodę dla korzystnego z punktu widzenia konsumenta zróżnicowania oferty dóbr i produktów na rynku wewnętrznym. Jednakże doświadczenie pokazuje, że istnieją także inne, ważniejsze przeszkody, jak np. brak zaufania do handlu elektronicznego, co potwierdzają badania Eurobarometru (8).

4.3. Przeszkody ponadgraniczne

4.3.1. Komisja, jak się wydaje, za główną przeszkodę w urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego, a szczególnie w handlu transgranicznym, uznaje koszty i zastrzeżenia przedsiębiorców (po stronie podaży) oraz brak zaufania konsumentów (po stronie popytu). Wśród przyczyn wskazanych problemów wymienia rozdrobnienie i zróżnicowanie praw będące skutkiem minimalnej harmonizacji.

4.3.1.1. Choć dyrektywy dotyczące minimalnej harmonizacji stanowiły najczęściej wykorzystywane narzędzie w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego, to przykład dyrektywy 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych dowodzi, że pełna harmonizacja stanowi opcję regulacyjną mogącą zaszkodzić prawom uzyskanym dotąd przez konsumentów, naruszając je poprzez wyraźne pogwałcenie przepisów art. 153 Traktatu (9).

(7) Zob. COM(2007) 447 wersja ostateczna z 25.7.2007: Drugie sprawozdanie okresowe w zakresie Wspólnego Systemu Odniesienia; zob. również rezolucja Parlamentu Europejskiego z 3 września 2008 r. w sprawie wspólnego systemu odniesienia w dziedzinie europejskiego prawa zobowiązań. Rezolucja Rady nr 2863 z 18 kwietnia 2008 r., s. 18.

(8) Zob. Special Eurobarometer nr 298 – *Consumer protection in the internal market* [Ochrona konsumentów na rynku wewnętrznym] – 2008; Flash Eurobarometer nr 224 – *Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection* [Postawa przedsiębiorców wobec transgranicznej sprzedaży i ochrony konsumenta] – 2008; Flash Eurobarometer nr 250 – *Confidence in Information Society* [Zaufanie do społeczeństwa informacyjnego], z maja 2009 r., a także Sprawozdanie nt. transgranicznego e-handlu w UE – SEC (2009)283 wersja ostateczna z 5.3.2009.

(9) Jak wykazano w orzeczeniu ETS z dnia 23 kwietnia 2009 r. (połączone sprawy C-261/07 i C-299/07).

4.4. Kompetencje na szczeblu wspólnotowym

4.4.1. EKES przypomina, że podstawy wspólnotowej polityki ochrony konsumentów oraz polityki w zakresie ochrony konkurencji są bardzo różne.

4.4.2. Podczas gdy w traktacie rzymskim przyznano Wspólnocie *wyłączną kompetencję w obszarze polityki konkurencji*, kwestia ochrony konsumentów nie została uwzględniona jako niezależny cel polityczny. W rzeczywistości, choć przedsięwzięto już pewne środki ⁽¹⁰⁾, ramy tejże polityki wspólnotowej wyznaczyła rezolucja Rady, tj. wstępny program Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na rzecz polityki ochrony i informowania konsumentów, wydana dopiero 14 kwietnia 1975 r.

4.4.3. Przyjęcie wspólnotowej polityki ochrony konsumentów jest więc wynikiem licznych i systematycznych działań podejmowanych przez organizacje konsumentów, które stopniowo wymogły na poszczególnych państwach członkowskich przyjęcie tego rodzaju polityki ochrony, którą w końcu uznała także UE.

4.4.4. Z tego względu w dziedzinie ochrony konsumentów Wspólnota rozdarła jest między koniecznością zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów a *dzielonymi i pomocniczymi kompetencjami państw członkowskich* ⁽¹¹⁾.

4.4.5. Państwa członkowskie prowadziły już politykę ochrony konsumentów gwarantującą wyższy poziom ochrony oraz zachowanie istniejących już środków, uwzględniając przy tym kwestie interwencji i spokoju społecznego.

4.4.6. Stąd też nie można postrzegać konsumentów europejskich wyłącznie z perspektywy rynku wewnętrznego ani też jako racjonalnych, świadomych i poinformowanych podmiotów rynkowych, podejmujących decyzje w oparciu o czystą logikę konkurencji, a ich ochrona nie może ograniczać się do szerszego i lepszego informowania.

4.4.7. Jak już EKES stwierdził wcześniej, wszelkie propozycje dążące do pełnej harmonizacji w obszarze ochrony konsumentów powinny skupiać się na konkretnych aspektach i być traktowane ze szczególną ostrożnością w celu zachowania wysokiego poziomu ochrony konsumentów gwarantowanego traktatem, przy poszanowaniu zasady pomocniczości. W przeciwnym razie rozwój praw konsumentów w każdym z państw członkowskich mógłby ulec opóźnieniu bądź zahamowaniu.

4.5. Podstawa prawna

4.5.1. Komitet kwestionuje również wybraną dla celów dyrektywy podstawę prawną, tj. art. 95 zamiast art. 153.

⁽¹⁰⁾ Np. utworzenie służb ochrony konsumentów, które zyskały niezależność od innych dziedzin dopiero w 1989 r., lub utworzenie Komitetu Konsultacyjnego Konsumentów.

⁽¹¹⁾ Kompetencja dzielona w konstytucji europejskiej, jak i w art. 169 Traktatu z Lizbony; patrz Dz.U. C 115/51 z 9.5.2008.

4.5.2. EKES wielokrotnie wypowiadał się za wykorzystaniem art. 153 traktatu jako podstawy prawnej wniosków legislacyjnych dotyczących ochrony konsumentów, zamiast stosowania art. 95 TWE, który odnosi się do rynku wewnętrznego. Niemniej jednak, Komisja stosuje we wszystkich ostatnich wnioskach art. 95 TWE, uważając go za właściwy ze względu na to, że charakter proponowanej dyrektywy związany jest z rynkiem wewnętrznym.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Ogólnie rzecz biorąc, **treść** przedstawionego wniosku jest skomplikowana i składa się w nadmiernym stopniu z odesłań (zob. np. art. 3 ust. 2 i 4, art. 6 ust. 9 a), art. 10, art. 21 ust. 1 i 3, art. 28, art. 32 ust. 2 oraz art. 35), które utrudniają lekturę i zrozumienie tekstu, zredagowanego często z użyciem niejednoznacznych lub nieprecyzyjnych terminów, co negatywnie wpłynie na transpozycję. W dodatku klasyfikacja nie zawsze jest zrozumiała (zob. art. 45 dotyczący towarów niezamówionych, rozdz. VI – Przepisy ogólne). Jeśli w dyrektywie utrzymane zostaną wspomniane niejasności, konieczne będzie ujęcie w niej oraz w przepisach prawnych poszczególnych państw członkowskich zapisu, że w przypadku sporów wynikających z wieloznaczności przepisy interpretowane będą na korzyść konsumenta jako słabszej strony.

5.2. Co więcej, praktycznie pomija się normy proceduralne i przepisy dotyczące kar, które – jako że są logicznym następstwem pełnej harmonizacji – nadal leżą w gestii państw członkowskich (zob. motyw 58 oraz art. 42). Kwestia ta może doprowadzić do znaczących niespójności w procesie harmonizacji. Można tu przytoczyć następujące przykłady: (i) przepisy dotyczące ogólnych wymogów w zakresie informacji (art. 5), według których to państwa członkowskie ustalają konsekwencje niewypełnienia zobowiązań; wykorzystano jednak dziwne sformułowanie „w obszarze prawa zobowiązań umownych” i nie jest jasne, czy ustanowienie sankcji o charakterze administracyjnym bądź karnym zostanie uznane za naruszenie dyrektywy; (ii) konsekwencje uznania postanowienia umownego za nieuczciwe, przy czym we wniosku stwierdza się, że nie są one wiążące dla konsumenta, jako że państwa członkowskie mogą wykorzystać dowolne rozwiązanie krajowego prawa zobowiązań, które pozwala osiągnąć wyznaczone cele (zob. motyw 54 oraz art. 37), przepisy dotyczące prawa odstąpienia od umowy.

5.3. Zróżnicowanie przepisów regulujących prawo do odstąpienia od umowy w różnych krajowych systemach prawnych. Prawo to, które zdaje się uchylać zasadę prawa zobowiązań *pacta sunt servanda*, ma odmienny charakter prawny w różnych państwach członkowskich: od jednostronnego odstąpienia aż po wycofanie się z umowy i wypowiedzenie umowy, których skutki prawne są różne. Komisja powinna rozważyć tę kwestię i przedstawić we wniosku spójny system regulujący ten aspekt umów.

5.4. Definicje i zakres zastosowania

Komitet jest zdania, że Komisja powinna zamieścić w treści wniosku objaśnienie, czy dopuszczalne jest uzupełnianie zawartych w niej definicji przez państwa członkowskie, czy też nie.

5.4.1. **Konsument** (art. 2 ust. 1): zaproponowana definicja pozostaje w zgodzie z większością dokumentów wspólnotowych, jednak nie zajęto stanowiska co do ewentualnego rozszerzenia koncepcji – uznanej już w wielu państwach członkowskich ⁽¹²⁾ – na sytuacje, gdy osoba fizyczna działa w celach mieszanych ⁽¹³⁾, lub na niektóre osoby prawne. Ta wąska definicja konsumenta, rozumiana w zgodzie z orzecznictwem ETS i dyrektywą 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych oraz w połączeniu z art. 4 (w którym zakazuje się przyjmowania surowszych przepisów prowadzących do zróżnicowania poziomu ochrony konsumentów), utrudnia ochronę najsłabszych konsumentów, tj. kategorii, której w największym stopniu dotyczyć mogą omawiane we wniosku rodzaje umów. Należy wskazać, że w dyrektywie 2005/29/WE uznaje się w art. 5 ust. 3 istnienie narażonych na te praktyki konsumentów, którzy także tutaj powinni zostać objęci wyłączeniem.

5.4.2. **Przedsiębiorca** (art. 2 ust. 2): we wniosku nie precyzuje się sytuacji organizacji nienastawionych na zysk ani organów publicznych, które w swoim działaniu przekraczają swoje kompetencje związane z pełnieniem służby publicznej (*jure imperia*).

5.4.3. **Towary i produkty** (art. 2 ust. 4 i 12): wprowadzenie oddzielnych definicji dla towaru i produktu (w tym drugim przypadku definicja jest zgodna z definicją zawartą w dyrektywie 2005/29/WE) jest niejasne i niezbyt zrozumiałe. Dotyczy to zwłaszcza elektryczności, która byłaby uważana za towar bądź usługę w zależności od tego, czy chodzi o odpowiedzialność umowną czy pozaumowną, co oczywiście nie jest korzystne dla spójności prawa wspólnotowego. Wyłączenie elektryczności z zakresu dyrektywy prowadzi do sprzeczności, w przypadkach gdy ma ona zastosowanie do przedmiotów akumulujących prąd, jak baterie czy akumulatory, co ma miejsce w wielu państwach członkowskich.

5.4.4. **Umowa zawierana na odległość** (art. 2 ust. 6): definicja ta jest szersza od definicji zawartej w obecnej dyrektywie w sprawie sprzedaży na odległość, a to pociąga za sobą trudności. Według nowej definicji „do zawarcia” takiej umowy konieczne jest wyłączenie korzystania ze środków porozumiewania się na odległość. W ten sposób wiele umów, które wcześniej nie były umowami zawieranymi na odległość, teraz się takimi stają. Dwa przykłady: w pierwszym konsument X przychodzi do sklepu i rozmawia o ewentualnym zakupie, po czym wraca do domu i telefonuje do sklepu, aby potwierdzić zakup. Nie wiadomo, dla czego miałyby być konieczne takie rozszerzenie definicji, by objęła ten przykład. W drugim przykładzie, konsument Y przyjmuje w domu sprzedawcę i podczas tych odwiedzin składa mu ofertę zakupu jego produktów. Robi to ustnie bądź wypełniając formularz zamówienia. Później sprzedawca informuje konsumenta Y o przyjęciu jego oferty telefonicznie lub listownie. Umowa przedstawiona w tym przykładzie wydaje się być zarówno umową zawieraną na odległość, jak i umową zawieraną poza lokalem

przedsiębiorstwa. Którą z nich jest? Czy okres odstąpienia to 14 dni od daty zawarcia umowy (poza lokalem przedsiębiorstwa) czy też 14 dni od daty wykonania umowy (zawartej na odległość)? Definicje „umowy zawieranej na odległość” i „umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa” nie mogą się pokrywać.

5.4.5. **Lokal przedsiębiorcy** (art. 2 ust. 9): jest to odmienna definicja, której rzeczywisty zasięg trudno jest ustalić. Gdy interpretuje się ją zgodnie z motywem 15, nasuwają się następujące wątpliwości: czy sprzedaż realizowana na pokładzie samolotu lub statku będzie sprzedawcą w lokalu przedsiębiorcy czy też sprzedażą realizowaną poza tym lokalem?

5.4.6. **Gwarancja handlowa**: użyty we wniosku termin „gwarancja handlowa” został zapożyczony z zielonej księgi w sprawie gwarancji i usług posprzedażowych (zob. art. 2 ust. 18), lecz teraz nie rozdzielono go od pojęcia gwarancji prawnej, jedynej uwzględnionej w dyrektywie 99/44/WE (art. 1 ust. 2, lit. e). Zamiana ta może wprowadzić konsumentów w błąd odnośnie do rzeczywistego zasięgu jednego lub drugiego rodzaju gwarancji. Należy w związku z tym wyjaśnić, że gwarancja handlowa opiera się na zasadzie dobrowolności przedsiębiorcy, natomiast „gwarancja prawna” ma charakter obowiązkowy.

5.4.7. **Pośrednik**: zarówno definicja pośrednika (art. 2 ust. 19), jak i dotyczące go szczegółowe wymogi w zakresie informacji (art. 7) są niejasne. W rzeczy samej, albo chodzi o działalność zawodową – i w tym wypadku podlega ona dyrektywie – albo też nie – i wówczas nie ma potrzeby uregulowania, dlatego też Komitet sugeruje wyjaśnienie tej kwestii.

5.4.8. **Informacje dla konsumentów** (art. 5): w części dotyczącej ogólnych wymogów w zakresie udzielenia informacji przed zawarciem umowy dopuszcza się możliwość nieudzielenia informacji (ust. 1: Przed zawarciem każdej umowy sprzedaży lub umowy o świadczenie usług przedsiębiorca udziela konsumentowi następujących informacji, „jeżeli nie wynikają one z okoliczności”). Zdaniem EKES-u, takie sformułowanie wzbudza wątpliwości i niepewność, w związku z czym Komitet nie może go poprzeć.

5.4.9. Również w świetle międzynarodowego prawa prywatnego nie jest jasne, czy mają tu zastosowanie przepisy rozporządzenia „Rzym I” (jak sugeruje art. 5 ust. 3), czy też, w przypadku uznania, że uchybiono obowiązkowi udzielenia informacji, przepisy art. 12 rozporządzenia „Rzym II” (motyw 30 rozporządzenia „Rzym II”).

5.4.10. Przepis proponowany w art. 6 ust. 2 wniosku, dotyczący określania konsekwencji naruszenia prawa do informacji zgodnie z obowiązującym prawem krajowym, nie wydaje się rozsądny i pociągnie za sobą zróżnicowane rozwiązania; dlatego też kwestia ta powinna zostać zharmonizowana.

⁽¹²⁾ Np. Austria, Belgia, Dania, Grecja, Finlandia, Szwecja, Hiszpania i Portugalia poszerzyły definicję konsumenta.

⁽¹³⁾ „Konsument oznacza osobę fizyczną, która działa głównie w celach niezwiązanych z jej działalnością handlową, gospodarczą lub zawodową”. Projekt Wspólnego Systemu Odniesienia (DCGR), wydanie skrócone, grudzień 2008 r.

5.4.11. **Aukcje.** Należy sprecyzować, że obowiązkowe aukcje organizowane przez władze publiczne muszą być zawsze wyłączone z zakresu zastosowania tego wniosku, który zawiera pojęcia „aukcji” i „aukcji publicznej”, ale tylko w odniesieniu do aukcji organizowanych w sposób dobrowolny przez przedsiębiorców.

5.5. *Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa oraz umowy na odległość*

5.5.1. Dyrektywa 85/577/EWG, jedna z pierwszych europejskich inicjatyw legislacyjnych podjętych w obszarze ochrony konsumentów, wykazuje mniejszy stopień rozbieżności w transpozycji na szczeblu krajowym. Rozbieżności te dotyczą głównie korzystania z opcji wyłączenia pewnych rodzajów umów (poniżej pewnej wartości lub dotyczących pewnych rodzajów towarów) lub rozszerzenia ochrony konsumentów dzięki klauzuli o minimalnej harmonizacji (zob. art. 8). W związku z tym zasadniczo przewidziana pełna harmonizacja nie stanowi problemu oraz ma zrównoważony i pozytywny charakter. Dyrektywa 85/577/EWG ma zastosowanie jedynie w przypadku, gdy odwiedziny sprzedawcy w domu lub miejscu pracy konsumenta nie zostały przez niego zamówione. Zaproponowane rozszerzenie zakresu kontroli, która miałaby objąć wizyty zamówione, jest do przyjęcia, pod warunkiem rozszerzenia wyjątków przedstawionych w art. 19 ust. 2. Do umów, do których nie ma zastosowania prawo odstąpienia (jak w przypadku umów zawieranych na odległość) należy włączyć:

- a) usługi, których świadczenie już rozpoczęto, po uprzedniej wyraźnej zgodzie konsumenta, przed końcem okresu odstąpienia,
- b) dostawy towarów wyprodukowanych według specyfikacji określonych przez konsumenta lub wyraźnie dostosowanych do jego indywidualnych potrzeb lub takich, które ulegają szybkiemu zepsuciu bądź mają krótki termin przydatności do użycia.

5.5.1.1. Jeśli pierwszy z tych wyjątków nie byłby ujęty w art. 19 ust. 2, usługodawcy mogliby prosić konsumentów, którzy chcą szybkiego wykonania prac (takich jak np. przeróbki mebli kuchennych lub strzyżenie włosów w domu), aby czekali przynajmniej 14 dni. Jeśli nie włączono by drugiego z tych wyjątków, przedsiębiorcy wykonujący towary na miarę (np. meble kuchenne lub garnitury) mogliby odmawiać rozpoczęcia wykonywania umowy aż do upływu przynajmniej 14 dni. W przeciwnym razie konsument mógłby odstąpić od umowy, a przedsiębiorca pozostałby z towarami, których nie byłby w stanie sprzedać.

5.5.2. Jeśli chodzi o umowy zawierane na odległość, mimo że analiza porównawcza⁽¹⁴⁾ nie wykazała poważnych różnic w transpozycji dyrektywy 1997/7/WE, to jednak i tu stwierdzono, że państwa członkowskie skorzystały z dostępnych opcji i z

klauzuli minimalnej harmonizacji, by stworzyć systemy bardziej przyjazne konsumentom. Pożądane byłoby umożliwienie ochrony praw konsumentów w sprzedaży na odległość prowadzonej z krajami trzecimi.

5.5.3. Można jednak wskazać potencjalne przeszkody na rynku wewnętrznym spowodowane różnymi dopuszczalnymi wyłączeniami lub różnymi nakładanymi na przedsiębiorców wymogami w zakresie informowania.

5.5.4. Komitet odnotowuje możliwość usprawnień w odniesieniu do zakresu wyjątków w stosowaniu przepisów, jak np. uwzględnienie towarów (lub usług) o niskiej wartości⁽¹⁵⁾ lub towarów, które zostałyby wyłączone ze względu na kwestie zdrowia, higieny lub bezpieczeństwa. Chodzi szczególnie o przypadek bezpieczeństwa żywności (art. 20 ust. 1 lit. d), gdzie należy wyraźnie nawiązać do art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002⁽¹⁶⁾. Odnośnie wyłączenia dotyczącego towarów (i usług) o niskiej wartości, istnieje możliwość znacznego podwyższenia sumy 60 euro (zawartej w dyrektywie 85/577/EWG).

5.5.5. Jeśli chodzi o **prawo do odstąpienia** od tego typu umów, we wniosku przewiduje się jednolity termin 14 dni; EKES z zadowoleniem przyjmuje jasny sposób obliczania terminów. Niemniej jednak, jak już wspomniano, należy zharmonizować koncepcję tego prawa i jego skutki.

5.5.6. Komitet kwestionuje także zasadność ustanowienia przepisów dotyczących **odpowiedzialności konsumenta** w art. 17 ust. 2: „Konsument odpowiada tylko za zmniejszenie wartości towarów wynikające z niewłaściwego obchodzenia się z nimi w stopniu większym niż konieczny do oceny charakteru i sposobu działania towarów”, gdyż uważa, że wzbudziłoby to wątpliwości i mogło postawić konsumentów w obliczu problemów związanych z przedstawieniem dowodu.

5.5.7. Bez uszczerbku dla koniecznej poprawy zaproponowanych obecnie przepisów, zdaniem Komitetu⁽¹⁷⁾ dobrym rozwiązaniem byłoby ograniczenie sugerowanej pełnej harmonizacji jedynie do tych dwóch dyrektyw i uregulowanie metod sprzedaży mających największy potencjał w sprzedaży transgranicznej.

⁽¹⁴⁾ Zob. EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis, (red.) Hans Schulte-Nolke, współpraca Christian Twigg-Flesner oraz Martin Ebers, luty 2008 r.; analiza sporządzona dla Komisji Europejskiej (kontrakt nr 17.020100/04/389299: „Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis”).

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 3 ust. 1 dyrektywy 85/577/WE; opcja ta została wykorzystana przez 18 państw członkowskich.

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 175 z 27.7.2007 i Dz.U. C 162 z 25.6.2008.

6. Nieuczciwe warunki w umowach zawieranych z konsumentami

6.1. Tematyka objęta dyrektywą 1993/13/EWG została włączona do rozdziału V oraz załączników II i III, EKES uważa jednak – zgodnie z analizami samej Komisji – że dziedzina ta nie powinna znajdować się w omawianym wniosku i należy ją z niego usunąć, gdyż pełna harmonizacja w tej dziedzinie, na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego, z pewnością spowoduje dysfunkcje w krajowych porządkach prawnych różnych państw członkowskich.

6.1.1. Niemniej jednak, gdyby Komisja nie wycofała w całości wszystkich przepisów dotyczących nieuczciwych warunków w umowach zawieranych z konsumentami, Komitet pragnie położyć następujące uwagi:

6.1.1.1. Jak wiadomo, chodzi o zasadniczą kwestię prawa zobowiązań umownych, która przed przyjęciem dyrektywy była uregulowana w niektórych państwach członkowskich.

6.1.1.2. Z analizy porównawczej transpozycji tej dyrektywy wynika, że większość państw członkowskich korzystało z klauzuli minimalnej harmonizacji (art. 8) i obecnie ich przepisy zapewniają konsumentom większą ochronę niż uregulowania przewidziane dyrektywą. Ponadto, obecna sytuacja powoduje, że właśnie w tym obszarze pełna harmonizacja byłaby niepożądana ⁽¹⁸⁾.

6.1.1.3. Należałoby więc oczekiwać, iż proponowana dyrektywa, która ma uchylić obowiązującą dotychczas dyrektywę, nie tylko zrówna najwyższe poziomy transpozycji, lecz również wyjaśni niektóre niejasne punkty, które podzieliły prawnicze środowiska akademickie i sądowicze.

6.1.1.4. Odnosi się to z pewnością do związku między zasadą dobrej wiary a kryterium nierównowagi świadczeń, widocznego w art. 3 ust. 1 obecnej dyrektywy i zachowanego w praktycznie niezminionej formie w art. 32 ust. 1 omawianego wniosku w odniesieniu do konsekwencji naruszenia wymogów przejrzystości zamieszczonych obecnie w art. 31.

6.1.1.5. Jeśli chodzi o zakres stosowania, warto zwrócić uwagę na wprowadzenie specyficznego ograniczenia, które działa na niekorzyść konsumentów. Podczas gdy omawiany wniosek obejmuje jedynie postanowienia umów pisemnych („sformułowanych uprzednio”, wg art. 30 ust. 1), nakładając na państwa członkowskie obowiązek powstrzymania się „od wprowadzenia wszelkich wymogów w zakresie formy wyrażania postanowień umownych lub udostępnienia ich konsumentowi”, to obecnie obowiązująca dyrektywa ma również zastosowanie do umów zawieranych ustnie (zob. art. 5 dyrektywy 93/13/EWG), jak ma to miejsce w niektórych państwach członkowskich.

6.1.1.6. Zdaniem Komitetu utrzymanie obecnego systemu, wraz z utworzeniem Komitetu ds. Nieuczciwych Postanowień w Umowach Konsumenckich oraz rejestru postanowień uznanych przez władze krajowe za nieuczciwe, stanowią wystarczający krok w kierunku informowania o nieuczciwych postanowieniach i są użytecznym narzędziem dla fachowców (mając na uwadze zmniejszenie kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów), a także dla podmiotów zajmujących się wdrażaniem prawa i dla konsumentów.

6.1.1.7. Zagadnienie nieuczciwych postanowień umownych stosuje się horyzontalnie do wszystkich umów zawieranych z konsumentami, a często także do umów zawieranych między przedsiębiorcami. EKES uważa, że pod tym względem wniosek Komisji będzie miał, we wszystkich państwach członkowskich, istotny i negatywny wpływ na prawo zobowiązań umownych ogólnie, a na prawo ochrony konsumentów w szczególności.

7. Niektóre aspekty sprzedaży towarów konsumpcyjnych oraz związanych z tym gwarancji

7.1. EKES uważa, że włączenie tej dziedziny do dyrektywy jest niestosowne i zaleca jej usunięcie z wniosku, gdyż takie wspólnotowe działanie interwencyjne nie wnosi żadnej wartości dodanej ani nie pociąga za sobą zwiększonego poziomu ochrony konsumentów.

7.2. Dyrektywa 1999/44/WE pozwalała państwom członkowskim na przyjmowanie lub utrzymanie środków gwarantujących wyższy poziom ochrony konsumentów, co doprowadziło do różnicowania przepisów krajowych.

7.3. Przypadek ten pokazuje całkowity brak jakichkolwiek wyraźnych tendencji w procesie transpozycji ⁽¹⁸⁾, gdyż wszystkie państwa członkowskie bez wyjątku dysponowały już wcześniej przepisami dotyczącymi umów kupna i sprzedaży towarów konsumpcyjnych, regulowanych w dyrektywie.

7.4. W odniesieniu do przejścia ryzyka (art. 23) we wniosku usiłuje się rozwiązać rozbieżności związane z pojęciem dostawy, nakładając na przedsiębiorcę odpowiedzialność wobec konsumenta od momentu przejścia ryzyka (art. 25), co można uznać za usprawnienie i wyjaśnienie.

7.5. Zdaniem Komitetu, ustalenie jednego ogólnego terminu dostawy towarów jest niespójne, za wyjątkiem określonych rodzajów sprzedaży (sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość), gdyż przesadą jest, że – zgodnie z postanowieniem art. 22 wniosku – przedsiębiorca ma dostarczać towary w maksymalnym terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy.

7.6. Jednakże zniesienie dostępnej państwom członkowskim opcji ustalenia terminu domniemania zgodności, według przepisów obecnej dyrektywy, i wyznaczenie jednego okresu 6 miesięcy stanowi ograniczenie praw konsumentów, gdyż to na nich spocznie obowiązek dowiedzenia istnienia wad, które ujawniły się w późniejszym terminie.

⁽¹⁸⁾ Zob. EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis, (red.) Hans Schulte-Nolke, współpraca Christian Twigg-Flesner oraz Martin Ebers, luty 2008 r.; analiza sporządzona dla Komisji Europejskiej (kontrakt nr 17.020100/04/389299: „Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis”).

7.7. Ponadto, co się tyczy terminów i ciężaru dowodu niezgodności z umową, we wniosku dotyczącym dyrektywy wprowadzono jako zasadę wymóg złożenia reklamacji, co będzie w praktyce oznaczać skrócenie terminu gwarancji do terminu złożenia takiej reklamacji w tych państwach członkowskich, które nie zdecydowały się skorzystać z tego mechanizmu, jak wynika z treści art. 28 ust. 4 i 5.

8. Braki proceduralne

8.1. Wniosek zawiera szereg przepisów o charakterze proceduralnym, jak np. ciężar dowodu czy prawo do wystąpienia z roszczeniem, które powinny zostać skonkretyzowane w celu

zapewnienia spójnego postępowania. Brakuje przepisów dotyczących możliwości przedsięwzięcia środków ostrożności oraz połączenia działań powstrzymujących z działaniem naprawczym lub opublikowaniem wyroku.

8.2. W odniesieniu do powództw zbiorowych, EKES przypomina o swoich wyrażonych niedawno poglądach w tej sprawie ⁽¹⁹⁾.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w zakresie zapobiegania wprowadzaniu do legalnego systemu dystrybucji produktów leczniczych sfałszowanych pod względem tożsamości, historii lub źródła pochodzenia

COM(2008) 668 wersja ostateczna – 2008/0261 (COD)

(2009/C 317/10)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Dnia 12 lutego 2009 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w zakresie zapobiegania wprowadzaniu do legalnego systemu dystrybucji produktów leczniczych sfałszowanych pod względem tożsamości, historii lub źródła pochodzenia.

COM(2008) 668 wersja ostateczna – 2008/0261 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Peter MORGAN.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 2 przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje powyższą inicjatywę. Wszyscy członkowie Komitetu uznają zdrowie publiczne za kwestię o zasadniczym znaczeniu. Jednocześnie mamy pełną świadomość tego, że dyrektywa sama w sobie nie będzie skuteczna. Jest ona częścią podejmowanych na wielu płaszczyznach wysiłków obejmujących prawo karne, egzekwowanie przepisów, ochronę własności intelektualnej, nadzór celny oraz współpracę międzynarodową. EKES wzywa państwa członkowskie do wzmocnienia środków egzekucyjnych.

1.2. EKES proponuje, by zwiększyć wysiłki na rzecz zharmonizowania nazw i marek leków stosowanych w UE, jak również rodzajów opakowań i kodów identyfikacyjnych produktów leczniczych w całej Unii. W obrębie UE istnieje przynajmniej dziesięć różnych systemów kodowania i żaden z nich nie skupia się konkretnie na takich aspektach bezpieczeństwa jak numer partii, data produkcji i data ważności. Należy zatem utworzyć zharmonizowaną normę europejską dotyczącą identyfikacji produktów leczniczych, by zapewnić ich identyfikowalność w trakcie całego łańcucha dystrybucji aż do pacjenta włącznie. Harmonizacja przyczyni się do dalszego urzeczywistniania rynku wewnętrznego poprzez umożliwienie swobodnego i bezpiecznego przepływu produktów leczniczych w UE. Ułatwi także weryfikację autentyczności produktów leczniczych bezpośrednio u producentów w każdym momencie i w każdym miejscu, na początku przynajmniej w ramach rynku wewnętrznego UE. W ostatecznym rozrachunku może to prowadzić do inicjatyw o zasięgu globalnym.

1.3. Technologia może przyczynić się do osiągnięcia istotnego postępu w zakresie kodów identyfikacji i weryfikacji autentyczności produktów. Weryfikacja autentyczności oraz identyfikowalność są kwestiami o podstawowym znaczeniu. Stosowanie tych strategii nie powinno wykraczać poza postawione w ich ramach cele. Pierwszeństwo należy nadać bezpośrednim weryfikacjom – bez pośredników – w oficjalnych rejestrach wytwórców, którzy

jako jedyni mogą potwierdzić autentyczność swoich produktów. Istnieją w tym zakresie różne systemy identyfikacji, na przykład identyfikacja radiowa (RFID) lub dwuwymiarowy kod kreskowy Data Matrix. W Belgii stosuje się indywidualny system rejestracji opakowań leków wykorzystujący numer kolejny i jednowymiarowy kod kreskowy, które zostały wprowadzone przez system ubezpieczenia zdrowotnego w celu uniknięcia wielokrotnego wystawiania faktur kasom chorych za to samo opakowanie leków w ramach systemu płatności przez stronę trzecią. Jednakże system belgijski nie obejmuje ani numeru partii, ani daty ważności. Przejście od belgijskiego jednolitego kodu kreskowego (Code Barres Unique – CBUJ) do znakowania Data Matrix pozwoliłoby wypełnić istniejącą lukę w zakresie identyfikowalności i identyfikacji, tak jak jest to już obecnie wymagane przez wspólnotowy kodeks odnoszący się do produktów leczniczych. Chociaż tego rodzaju możliwości techniczne dałoby się doskonale i szybko zastosować przy zupełnie marginalnych kosztach, to, paradoksalnie, według Komisji decyzja dotycząca kodów identyfikacyjnych byłaby przedwczesna, w związku z czym należy przeprowadzić więcej prób. Jednak, im bardziej będzie się opóźniać wprowadzenie kodów identyfikacyjnych, tym bardziej panująca sytuacja stawać się będzie zagniatwana i fragmentaryczna. EKES proponuje zatem utworzenie zespołu zadaniowego ds. kodów identyfikacyjnych, który oceniłby wprowadzenie istniejących zharmonizowanych procedur, na początku przynajmniej w obrębie rynku wewnętrznego UE. W ostatecznym rozrachunku może to dać sposobność objęcia przywódczej roli w skali światowej.

1.4. Jednakże skupienie się na legalnym systemie dystrybucji nie wystarczy. Jeżeli nie zajmiemy się kwestią internetu, to zagrożenie dla zdrowia publicznego będzie wzrastać. Mamy tu do czynienia z ważnym aspektem społecznym, ponieważ nielegalne i tanie leki oferowane w internecie tworzą dwuszczeblowy system opieki zdrowotnej. EKES apeluje zatem do Komisji o podjęcie odpowiednich działań.

1.5. Komitet popiera stanowcze działania wobec wszystkich podmiotów pozwalających na wprowadzanie podrabianych produktów leczniczych do legalnego systemu dystrybucji. Należy nakładać drakońskie kary, od grzywnien aż po konfiskatę przedsiębiorstw trudniących się tym procederem. EKES wzywa Komisję do opublikowania wytycznych dla państw członkowskich w sprawie kar.

1.6. Wiedza o rozmiarze zjawiska podrabiania oraz o pochodzeniu podrabianych leków wydaje się niewystarczająca. Projekt dyrektywy powinien zawierać plan rozwiązania tego problemu w ramach systemów monitorowania i nadzoru.

1.7. Wzorem terminów stosowanych przez Światową Organizację Zdrowia EKES wolałby, by dyrektywa odnosiła się do produktów „podrabianych” aniżeli do produktów „sfalszowanych”.

1.8. Duża liczba poprawek wprowadzonych do tekstu, zarówno uprzednio, jak i obecnie, czyni go skomplikowanym i trudnym do zrozumienia. EKES zaleca wobec tego opublikowanie podzestawu tekstu podstawowego wraz z poprawkami, by fragment tekstu odnoszący się do produktów podrabianych był czytelny i zrozumiały.

2. Wstęp

2.1. W listopadzie 2001 r. UE wprowadziła dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi. Jest to encyklopedyczne kompendium obejmujące każdy aspekt tego zagadnienia. Od tego czasu było ono zmieniane jednym rozporządzeniem i pięcioma kolejnymi dyrektywami. Obecnie dyrektywa ta liczy 70 stron zawierających 130 artykułów. Kolejne 44 strony zajmują załączniki.

2.2. Przedmiotem niniejszej opinii jest kolejna dyrektywa zmieniająca dyrektywę 2001/83/WE. Dotyczy ona wprowadzania do legalnego systemu dystrybucji produktów leczniczych sfalszowanych pod względem tożsamości, historii lub źródła pochodzenia. Ta dyrektywa zmieniająca dyrektywę jest jedną z trzech tego rodzaju dyrektyw wprowadzanych w tym samym czasie w celu odniesienia się do różnych aspektów wspólnotowego kodeksu. Zdaniem EKES-u rozsądniej byłoby, przynajmniej w przypadku omawianej dyrektywy, wyodrębnić z tekstu dyrektywy podstawowej pewien jej fragment, wraz z zaproponowanymi zmianami, by zainteresowane strony otrzymały krótki, zintegrowany i odpowiedni do ich potrzeb tekst, który w obecnym brzmieniu jest nieprzejrzysty i trudny do zrozumienia.

2.3. Podrabianym lekom nadaje się w sposób celowy i oszukiwaczy nieprawdziwe oznaczenia dotyczące ich tożsamości lub źródła. Ich jakość jest nieprzewidywalna, gdyż mogą one zawierać nieodpowiednie dawki substancji czynnych, nieodpowiednie substancje, bądź mogą w ogóle nie zawierać substancji czynnych. We wszystkich przypadkach podrabiane leki wytwarzane są w tajnych laboratoriach bez żadnej możliwości kontroli.

2.4. Podrabiane produkty lecznicze są istotnym zagrożeniem dla zdrowia publicznego. Podważają one unijne ustawodawstwo farmaceutyczne oraz unijny przemysł farmaceutyczny. Liczba przypadków fałszowania leków innowacyjnych i ratujących życie stale rośnie. Ponadto, w celu zwiększenia wielkości sprzedaży, produkty te trafiają do pacjenta poprzez legalny system dystrybucji.

2.5. Według Światowej Organizacji Zdrowia skala tego problemu jest następująca:

- poniżej 1 % w większości krajów uprzemysłowionych i w przeważającej części krajów UE;
- ponad 20 % w wielu krajach byłego Związku Radzieckiego;
- ponad 30 % w różnych częściach Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej;
- ponad 50 % na nielegalnych stronach internetowych.

Jeśli chodzi o internet, to Komisja Europejska stwierdziła, że rozwiązanie kwestii nielegalnych systemów dostaw wymaga w tym wypadku odrębnego podejścia do tego zjawiska z uwagi na jego specyficzne podłoże. Rozwiązanie tego problemu wymaga ponadto oddzielnego określenia celów i strategii politycznych. Kwestie te nie są przedmiotem omawianej dyrektywy.

2.6. Zdaniem Komisji istnieją liczne powody, dla których podrabiane produkty lecznicze pozostają niewykryte w legalnym systemie dystrybucji, można je jednak sprowadzić do czterech aspektów:

- podrabiane produkty lecznicze nie zawsze dają się łatwo odróżnić od produktów oryginalnych z uwagi na problemy z ich *identyfikowalnością i identyfikacją*;
- *system dystrybucji* jest bardzo złożony i jest tylko tak silny, jak jego najsłabsze ogniwo;
- *nie ma pewności prawnej* co do środków, jakie można zastosować względem produktów przywiezionych do UE, jednak rzekomo nie wprowadzonych do obrotu; oraz
- już substancje czynne wprowadzane do procesu wytwarzania leków mogą być *sfalszowane*.

3. Streszczenie projektu dyrektywy

3.1. Celem dyrektywy podstawowej 2001/83/WE, a także zmiany będącej przedmiotem niniejszego wniosku, jest zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów leczniczych przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiego stopnia ochrony zdrowia publicznego w UE. W punktach poniżej wyszczególniono główne proponowane zmiany: odniesienia odnoszą się do artykułu 1 dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE.

Identyfikowalność i identyfikacja

3.2. Audyty wytwórców substancji czynnych (4)

3.3. Podstawa prawna umożliwiająca Komisji wprowadzenie obowiązku umieszczania określonych zabezpieczeń, takich jak kod identyfikacyjny i nieusuwalne pieczęci, na opakowaniu leków wydawanych na receptę, aby umożliwić identyfikację, weryfikację autentyczności i identyfikowalność produktów leczniczych. (6), (8), (9)

3.4. Obowiązujący zasadniczo zakaz manipulowania zabezpieczeniami na opakowaniach (np. ich usuwania, naruszania lub zaklejania) przez uczestników systemu dystrybucji usytuowanych między wytwórcą produktu oryginalnego a ostatnim uczestnikiem systemu (zwykle farmaceutą) lub użytkownikiem końcowym (lekarzem lub pacjentem). Każdy uczestnik systemu dystrybucji, który zajmuje się pakowaniem produktów leczniczych, musi posiadać pozwolenie na wytwarzanie i ponosić odpowiedzialność za wszelkie szkody wyrządzone przez produkty sfalszowane. (9), (10)

System dystrybucji

3.5. Określone zobowiązania dla podmiotów zaangażowanych w system dystrybucji, innych niż hurtownicy. Podmioty zazwyczaj uczestniczące w dystrybucji, na przykład poprzez sprzedaż na aukcji lub pośrednicząc w sprzedaży, mogą być zaangażowane w transakcje bez konieczności kontaktu z produktem. (1), (14)

3.6. Zasady uzupełniające istniejące sprawdzone wzorce postępowania dla dystrybutorów. (13)

3.7. Wymóg uzyskiwania pozwolenia przez hurtowników zostaje utrzymany. (12), (13), (14)

3.8. Obowiązkowe audyty hurtowników produktów leczniczych w celu zagwarantowania wiarygodności partnerów biznesowych. (15)

Brak pewności prawnej

3.9. Wylimitowanie niepewności prawnej związanej z przywozem produktów leczniczych w celu ich ponownego wywozu. (2), (7)

Falszowanie oryginalnych substancji czynnych

3.10. Certyfikacja przez wytwórców, że ich dostawcy substancji czynnych spełniają określone wymagania. (3), (5), (7)

3.11. Zwiększone wymagania dla przywozu substancji czynnych z krajów trzecich, jeżeli nie można stwierdzić, że ramy prawne w danym kraju trzecim gwarantują odpowiedni poziom ochrony zdrowia ludzkiego ze strony produktów wywożonych do UE. (4), (16)

Postanowienia ogólne

3.12. Bardziej rygorystyczne zasady inspekcji, obejmujące zwiększoną przejrzystość wyników inspekcji poprzez publikowanie ich w bazie danych EudraGMP. (12), (15)

3.13. Nadzór sprawować będą właściwe organy państw członkowskich, które będą również odpowiedzialne za nakładanie ewentualnych sankcji. Komisja wyda nowe wytyczne. (16), (17)

4. Stanowisko EKES-u

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę. Zdrowie publiczne znajduje się w centrum uwagi Komitetu.

4.2. Komitet odnotowuje, że mówiąc o produktach „sfalszowanych” Światowa Organizacja Zdrowia używa terminu produkty „podrabiane”. Komitet zaleca, by Komisja stosowała podobne terminy, co Światowa Organizacja Zdrowia. Słowo „podrabiane” lepiej oddaje przestępczy charakter tego czynu. Według Światowej Organizacji Zdrowia podrabianie produktów leczniczych, obejmujące cały zakres czynności, od wytwarzania po dostarczanie ich pacjentom, jest haniebnym i poważnym przestępstwem zagrożającym zdrowiu ludzkiemu i osłabiającym wiarygodność systemów opieki zdrowotnej (¹).

4.3. Jeśli chodzi o legalny system dystrybucji, to zapobieganie wprowadzaniu podrabianych produktów leczniczych opiera się na współpracy między zaufanymi i wiarygodnymi partnerami biznesowymi. Aby współpraca ta była bardziej skuteczna, wszyscy uczestnicy systemu dystrybucji powinni podlegać procedurze obowiązkowej certyfikacji, a stosowne informacje powinny być dostępne w publicznej bazie danych.

Identyfikowalność i identyfikacja

4.4. Zdaniem EKES-u Komisja nie docenia problemu identyfikowalności i identyfikacji. „Ze względu na brak zharmonizowanych kodów identyfikacyjnych sfalszowanych produktów leczniczych nigdy nie można łatwo odróżnić od produktów oryginalnych, co prowadzi do problemów w zakresie identyfikowalności”.

4.5. EKES proponuje, by zwiększyć wysiłki na rzecz zharmonizowania nazw i marek leków stosowanych w UE, jak również rodzajów opakowań i kodów identyfikacyjnych produktów leczniczych w całej Unii. W obrębie UE istnieje przynajmniej dziesięć różnych systemów kodowania i żaden z nich nie skupia się konkretnie na takich aspektach bezpieczeństwa jak numer partii, data produkcji i data ważności. Należy zatem utworzyć zharmonizowaną normę europejską dotyczącą identyfikacji produktów leczniczych, by zapewnić ich identyfikowalność w trakcie całego łańcucha dystrybucji aż do pacjenta włącznie. Harmonizacja przyczyni się do dalszego urzeczywistniania rynku wewnętrznego poprzez umożliwienie swobodnego i bezpiecznego przepływu produktów leczniczych w UE. Ułatwi także weryfikację autentyczności produktów leczniczych bezpośrednio u producentów w każdym momencie i w każdym miejscu, na początku przynajmniej w ramach rynku wewnętrznego UE. W ostatecznym rozrachunku może to prowadzić do inicjatyw o zasięgu globalnym.

(1) Zob. IMPAST (międzynarodowa grupa zadaniowa ds. zwalczania podrabianych produktów leczniczych). Raport Światowej Organizacji Zdrowia aktualizowany w maju 2008 r.

4.6. EKES jest zdania, że zapewnienie łatwej identyfikacji autentycznych opakowań zmniejszyłoby liczbę oszustw. EKES zaleca, by Komisja podjęła inicjatywę utworzenia wizualnej bazy danych dotyczącej opakowań produktów leczniczych.

4.7. Punkt 3.4 zdaje się wykluczać równoległych dystrybutorów. Bardziej jednoznaczne byłoby wprowadzenie zakazu manipulowania zabezpieczeniami na opakowaniach przez jakikolwiek podmiot nieposiadający zezwolenia na wytwarzanie. Równolegli dystrybutorzy mogą przepakowywać produkty lecznicze. Nie powinni jednak mieć możliwości zastępowania zabezpieczeń na opakowaniach w sposób, który mógłby skutkować przerwaniem systemu identyfikowalności.

4.8. Technologia może przyczynić się do osiągnięcia istotnego postępu w zakresie kodów identyfikacji i weryfikacji autentyczności produktów. Weryfikacja autentyczności oraz identyfikowalność są kwestiami o podstawowym znaczeniu. Stosowanie tych strategii nie powinno wykraczać poza postawione w ich ramach cele. Pierwszeństwo należy nadać bezpośrednim weryfikacjom – bez pośredników – w oficjalnych rejestrach wytwórców, którzy jako jedyni mogą potwierdzić autentyczność swoich produktów. Istnieją w tym zakresie różne systemy identyfikacji, na przykład identyfikacja radiowa (RFID) lub dwuwymiarowy kod kreskowy Data Matrix. W Belgii stosuje się indywidualny system rejestracji opakowań leków wykorzystujący numer kolejny i jednowymiarowy kod kreskowy, które zostały wprowadzone przez system ubezpieczenia zdrowotnego w celu uniknięcia wielokrotnego wystawiania faktur kasom chorych za to samo opakowanie leków w ramach systemu płatności przez stronę trzecią. Jednakże system belgijski nie obejmuje ani numeru partii, ani daty ważności. Przejście od belgijskiego jednolitego kodu kreskowego (Code Barres Unique – CBU) do znakowania Data Matrix pozwoliłoby wypełnić istniejącą lukę w zakresie identyfikowalności i identyfikacji, tak jak jest to już obecnie wymagane przez wspólnotowy kodeks odnoszący się do produktów leczniczych. Chociaż tego rodzaju możliwości techniczne dałoby się doskonale i szybko zastosować przy zupełnie marginalnych kosztach, to, paradoksalnie, według Komisji decyzja dotycząca kodów identyfikacyjnych byłaby przedwczesna, w związku z czym należy przeprowadzić więcej prób. Jednak, im bardziej będzie się opóźniać wprowadzenie kodów identyfikacyjnych, tym bardziej panująca sytuacja stawać się będzie zagmatwana i fragmentaryczna. EKES proponuje zatem utworzenie zespołu zadaniowego ds. kodów identyfikacyjnych, który oceniłby wprowadzenie istniejących zharmonizowanych procedur, na początku przynajmniej w obrębie rynku wewnętrznego UE. W ostatecznym rozrachunku może to dać sposobność objęcia przywódczej roli w skali światowej.

System dystrybucji

4.9. Gdy produkt leczniczy jest już zapakowany, przepakowanie go bez stosowania odpowiednich zabezpieczeń należy traktować jak przestępstwo. Podrabiane produkty lecznicze są właśnie wprowadzane do legalnego systemu dystrybucji poprzez podrabianie opakowań. Pakowanie produktów leczniczych oferowanych przez legalne apteki internetowe powinno podlegać inspekcji.

4.10. EKES odnotowuje, że w omawianej dyrektywie proponuje się wysokie kary w wypadku niezapobieżenia wprowadzenia do systemu dystrybucji sfałszowanych produktów. EKES zaleca,

by kary były rzeczywiście bardzo surowe. Przedsiębiorstwa dopuszczające się takich czynów powinny być zamykane.

Brak pewności prawnej

4.11. EKES wyraża zadowolenie z faktu, że kwestia niepewności prawnej dotyczącej przywozu w celu wywozu została poruszona w projekcie dyrektywy.

Falszowanie oryginalnych substancji czynnych

4.12. Jak już stwierdzono w odniesieniu do systemu dystrybucji, przedsiębiorstwa biorące udział w fałszerstwach powinny zostać zamknięte.

Nielegalny system dystrybucji

4.13. Omawiana dyrektywa nie odnosi się do kwestii wprowadzania podrabianych produktów poprzez nielegalny system dystrybucji. Jednakże związane z tym zagrożenie dla zdrowia publicznego jest bardzo poważne, zwłaszcza ze strony internetu. Odpowiednie dane statystyczne Światowej Organizacji Zdrowia podane są w punkcie 2.5. Według najnowszych doniesień, w Wielkiej Brytanii jeden lekarz na czterech leczył pacjentów w związku z ubocznymi skutkami leków zakupionych online. Dalsze 8 % lekarzy podejrzewa, że mogło to czynić. W niedawno opublikowanym komunikacie⁽²⁾ Komisja odnosi się do „Sprawozdania na temat działań wspólnotowych urzędów celnych w zakresie towarów podrabianych i pirackich” za 2007 r. Wykażało ono, że ilość leków przejętych przez urzędy celne wzrosła w latach 2005-2007 o 628 %. Były to nie tylko preparaty zwiększające komfort życia (tzw. *lifestyle drugs*), ale także produkty lecznicze stosowane w chorobach zagrażających życiu.

4.14. Zatem nasza uwaga powinna skupić się na internecie. Apteki internetowe są legalne jedynie pod warunkiem, że są zarejestrowane i zatwierdzone w każdym państwie członkowskim. Informacja o ich zarejestrowaniu powinna być łatwo dostępna w publicznej bazie danych, tak jak ma to już miejsce w wypadku aptek tradycyjnych. Chociaż w tej dziedzinie istnieje oczywista potrzeba współpracy na szczeblu europejskim i międzynarodowym, każdy kraj stanowi swoje własne przepisy dotyczące internetu. Ponadto handel detaliczny nie jest obecnie regulowany przez UE, tak więc możliwości działań wspólnotowych w tej dziedzinie są ograniczone i powinny zostać rozszerzone, tak jak już się stało w odniesieniu do hurtowników i hurtowych dystrybutorów.

4.15. Łatwo jest zrozumieć powody, dla których pacjenci korzystają z pośrednictwa internetu zamiast zwracać się do swoich lekarzy. Dane lekarstwo może być niedostępne w obrębie określonej jurysdykcji, cena leku, zwłaszcza podrabianego, oferowanego w internecie może być niższa, wreszcie, zakup niektórych leków bezpośrednio przez internet może być mniej żenujący niż poddawanie się potencjalnie trudnemu wywiadowi lekarskiemu. Ponadto pacjent nie może być ścigany w związku z nabyciem leków przez internet.

(2) COM(2008) 666 wersja ostateczna.

4.16. Każde państwo członkowskie powinno przeprowadzić kampanię informującą obywateli o zarejestrowanych aptekach internetowych, by odciągnąć ich od placówek prowadzących działalność przestępczą. W toku kampanii należy podkreślić, że produkty kupowane w internecie od niezarejestrowanych źródeł niosą potencjalne zagrożenie dla życia. Tego rodzaju informacje powinny znajdować się w każdej aptece, gabinecie lekarskim i szpitalu oraz na każdej autoryzowanej stronie internetowej.

4.17. Należy nakładać wysokie sankcje pieniężne lub karne wobec wszystkich osób przyłapanych na procederze podrabiania produktów leczniczych. Podobnie jak kontroluje się seks w internecie, możliwe byłoby nawiązanie współpracy między władzami publicznymi (zgodnie z pkt. 4.3) a różnymi zainteresowanymi

podmiotami, na przykład dostawcami usługi dostępu do internetu, firmami obsługującymi wyszukiwarki internetowe i karty kredytowe oraz podmiotami zajmującymi się przewozem towarowym w celu lepszej identyfikacji nielegalnych uczestników handlu podrobionymi lekami. Jak podkreśliła Komisja, jej dyrektywy są częścią podejmowanych na wielu płaszczyznach wysiłków na rzecz egzekwowania prawa.

Postanowienia ogólne

4.18. Wydaje się, że rozmiar zjawiska podrabiania nie jest dobrze znany, brakuje też informacji o pochodzeniu podrabianych leków. Projekt dyrektywy powinien zawierać plany rozwiązania tych problemów w ramach systemów monitorowania i nadzoru.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek w odniesieniu do mikropodmiotów

COM(2009) 83 wersja ostateczna/2 – 2009/0035 (COD)

(2009/C 317/11)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Dnia 20 marca 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 44 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej Dyrektywę Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek w odniesieniu do mikropodmiotów

COM(2009) 83 wersja ostateczna/2 – 2009/0035 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 10 – 17 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla konieczność zaspokojenia potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw oraz zakładów rzemieślniczych, tak by umożliwić im sprostanie wyzwaniom strukturalnym, powszechnym w złożonym społeczeństwie, poprzez pełną realizację postanowień Europejskiej karty małych przedsiębiorstw ⁽¹⁾ w procesie wpisującym się w ramy strategii lizbońskiej.

1.2. EKES przyjmuje do wiadomości inicjatywę Komisji, mającą na celu zwolnienie mikropodmiotów z wymogów administracyjno-rachunkowych, które są często zbyt duże i uciążliwe w stosunku do struktury tych przedsiębiorstw, i zwraca jednocześnie uwagę na stanowiska wyrażone wcześniej w opiniach CESE 1187/2008 ⁽²⁾ i CESE 1506/2008 ⁽³⁾.

1.3. Komitet uważa, że inicjatywa ta powinna być zgodna z następującymi zasadami:

- **obowiązkowości** – każdy kraj jest zobowiązany wprowadzić kryteria zwolnienia mikropodmiotów,
- **elastyczności** – należy pozostawić państwom członkowskim możliwość dostosowania kryteriów zwolnienia do ich konkretnej sytuacji, z poszanowaniem wspólnych limitów,
- **prostoty** – zmiany powinny być łatwe do wprowadzenia,
- **przejrzystości** – należy w każdym razie zapewnić odpowiednią przejrzystość rynku wewnętrznego.

1.4. Chociaż EKES zdaje sobie sprawę z faktu, że Wspólnota nie ma wyłącznych kompetencji w tym zakresie, to uważa, że ze względu na integralność jednolitego rynku, a także zasadę niedyskryminacji między działającymi na nim podmiotami, ułatwienia wprowadzone w przyszłych środkach przeglądu czwartej i siódmej dyrektywy w sprawie prawa spółek powinny stosować się automatycznie do wszystkich mikropodmiotów w Unii Europejskiej, zgodnie z jasnymi kryteriami ustalonymi przez każde państwo członkowskie.

1.5. W związku z tym Komitet apeluje o zastosowanie zasady przewodniej „najpierw myśl na małą skalę” (*Think Small First*) w porozumieniu międzyinstytucjonalnym, które byłoby oparte na tej samej podstawie prawnej co porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa ⁽⁴⁾ i wprowadzałoby szereg jasnych i przejrzystych wymogów na szczeblu krajowym i wspólnotowym dotyczących eliminowania lub ograniczania obciążeń biurokratycznych, tak by zagwarantować systematyczną realizację tej zasady zarówno w procesach legislacyjnych, jak i wykonawczych, zwłaszcza w odniesieniu do mikropodmiotów i małych przedsiębiorstw.

1.6. Komitet uważa, że po trzech latach od wejścia w życie omawianego wniosku Komisja powinna ponadto przedstawić mu, a także Parlamentowi i Radzie sprawozdanie oceniające skutki oraz funkcjonowanie zwolnienia mikropodmiotów we wszystkich państwach członkowskich UE, jak też oszczędności faktycznie poczynione przez europejskie mikropodmioty.

⁽¹⁾ Zob. Rada Europejska obradująca w Lizbonie, 2000 r.

⁽²⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 7.

⁽³⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 37.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u w Dz.U. C 182 z 4 sierpnia 2009 r., s. 30, zalecenie nr 1, sprawozdawca: Henri MALOSSE i współsprawozdawca: Claudio CAPPELLINI.

2. Wstęp

2.1. Od czasu obchodów Europejskiego Roku Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Rzemiosła ⁽⁵⁾, po którym utworzono XXIII Dyрекcję Generalną ⁽⁶⁾ i zorganizowano szereg europejskich konferencji ⁽⁷⁾, Komisja Europejska podjęła duże wysiłki, by zaspokoić potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw i zakładów rzemieślniczych, a także umożliwić im podjęcie wielu wyzwań gospodarczych i strukturalnych. Fakt ten został zresztą podkreślony w wielu opiniach Komitetu ⁽⁸⁾.

2.2. Małe i średnie przedsiębiorstwa podlegają często tym samym przepisom co duże. Rzadko analizowano ich szczególne potrzeby w zakresie rachunkowości, a przepisy dotyczące sprawozdawczości finansowej wiążą się ze znacznym obciążeniem finansowym i utrudniają skuteczne wykorzystanie kapitału, bardziej przydatnego do celów produkcji i zatrudnienia.

2.3. O ile z jednej strony, w zakresie rachunkowości i badania sprawozdań finansowych, podniesienie jakości sprawozdań finansowych spółek kapitałowych i zwiększenie przejrzystości mają zasadnicze znaczenie, to z drugiej strony większe wymogi wobec przedsiębiorstw okazują się często szczególnie uciążliwe dla mikropodmiotów i małych przedsiębiorstw.

2.4. Mając ten aspekt na uwadze, Komisja wydała ostatnio wniosek mający na celu zwolnienie średnich przedsiębiorstw z niektórych wymogów ujawniania informacji oraz sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych ⁽⁹⁾ – dokument, na którego temat Komitet wypowiedział się pozytywnie ⁽¹⁰⁾.

2.5. Wysokie koszty administracyjne wynikające z prawodawstwa wspólnotowego ograniczają konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw. Ponadto prawodawstwo dotyczące prawa spółek, rachunkowości i badania sprawozdań finansowych spółek nie rozwinęło się równocześnie z warunkami, w których one działają. W istocie dyrektywy, które gwarantują jakość sprawozdawczości finansowej i badania sprawozdań finansowych w UE, nakładają również znaczne obciążenia administracyjne na przedsiębiorstwa, zwłaszcza mniejsze.

2.6. Według sporządzonych dla Komisji szacunków – którym wydaje się brakować naukowego i metodologicznego porządku – zwolnienie dotyczyłoby potencjalnie około 5 mln 400 tys. mikropodmiotów, a całkowite koszty administracyjne związane ze spełnieniem wymogów administracyjnych i rachunkowych przewidzianych w dyrektywie wyniosłyby około 6,3 mld euro rocznie.

⁽⁵⁾ Rok 1983.

⁽⁶⁾ Najpierw utworzono grupę zadaniową pod kierownictwem Edith Cresson; grupa ta następnie przerodziła się w nową, XXIII Dyрекcję Generalną.

⁽⁷⁾ Avignon – 1990 r., Berlin – 1994 r., Mediolan – 1997 r.

⁽⁸⁾ Między innymi: Dz.U. C 161 z 14.6.1993, s. 6, Dz.U. C 388 z 31.12.1994, s. 14, Dz.U. C 295 z 7.10.1996, s. 6, Dz.U. C 56 z 24.2.1997, s. 7, Dz.U. C 89 z 19.3.1997, s. 27, Dz.U. C 235 z 27.7.1998, s. 13, Dz.U. C 221 z 7.8.2001, s. 1, Dz.U. C 374 z 3.12.1998, s. 4, Dz.U. C 116 z 20.4.2001, s. 20.

⁽⁹⁾ COM (2008) 195 wersja ostateczna z 18 września 2008 r.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 37 (sprawozdawca: Claudio CAPPELLINI).

2.7. Komitet podkreśla podjęte przez Komisję zobowiązanie do ograniczenia obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw ⁽¹¹⁾ o 25 %, które zostało poparte bez zastrzeżeń przez Komitet ⁽¹²⁾.

2.8. Zdaniem Komitetu „trzeba podjąć niezbędne kroki, aby zapewnić terminowe wdrażanie wszystkich dyrektyw przez wszystkie państwa członkowskie za pomocą uregulowań wysokiej jakości oraz by przekonać krajowe i regionalne rządy oraz ciała ustawodawcze do upraszczania odpowiednich przepisów, tam gdzie przy transpozycji prawa europejskiego nałożono nadmierne zobowiązania (tzw. *gold-plating*)” ⁽¹³⁾.

3. Kontekst

3.1. W ramach czwartego etapu inicjatywy uproszczenia prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego (*Simplification of the Legislation on the Internal Market* – SLIM) zaktualizowano pierwszą i drugą dyrektywę w sprawie prawa spółek.

3.2. Rada Europejska obradująca w dniach 8–9 marca 2007 r. podkreśliła, że zmniejszenie obciążeń administracyjnych jest istotnym środkiem ożywienia gospodarki europejskiej, zwłaszcza ze względu na jego wpływ na mniejsze przedsiębiorstwa, kładąc jednocześnie nacisk na potrzebę wspólnego podjęcia dużych wysiłków w celu znacznego ograniczenia obciążeń administracyjnych w UE.

3.3. Rada Europejska w dniach 13–14 marca 2008 r. zwróciła się do Komisji o sporządzenie nowych wniosków legislacyjnych mających na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych, które byłyby przyjęte zgodnie z procedurą przyspieszoną ⁽¹⁴⁾, wskazując jednocześnie, że europejskie prawo spółek, a także rachunkowość i badanie sprawozdań finansowych to pierwszoplanowe obszary działań.

3.4. Przedstawiony w czerwcu 2008 r. przez Komisję program „Small Business Act” dla Europy ⁽¹⁵⁾, na którego temat Komitet wypowiedział się w swej opinii ⁽¹⁶⁾, również podkreśla potrzebę uproszczenia z myślą o mniejszych przedsiębiorstwach.

⁽¹¹⁾ COM (2006) 689, 690 i 691 wersja ostateczna z 14 listopada 2006 r.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 8.

⁽¹³⁾ Zob. Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 8, pkt 4.3.6, a także Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9, pkt 6.2.

⁽¹⁴⁾ Konkluzje prezydencji Rady Europejskiej w Brukseli z dnia 13–14 marca 2008 r., pkt 9.

⁽¹⁵⁾ COM (2008) 394 wersja ostateczna z 25 czerwca 2008 r.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30 (sprawozdawca: Henri MALOSSE, współsprawozdawca: Claudio CAPPELLINI).

3.5. Co więcej, również europejski plan naprawy gospodarczej przedstawiony pod koniec listopada 2008 r. wskazuje, że istotnym środkiem jest zmniejszenie obciążeń dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz mikropodmiotów, między innymi poprzez zniesienie wymogu „sporządzania rocznego sprawozdania finansowego dla mikropodsiębiorstw”⁽¹⁷⁾.

3.6. W rezolucji z 8 grudnia 2008 r.⁽¹⁸⁾ Parlament Europejski opowiedział się natomiast za zniesieniem wymogów wobec mikropodmiotów w zakresie sprawozdawczości finansowej, tak by zwiększyć ich konkurencyjność i zrealizować ich potencjał wzrostu, zwracając się jednocześnie do Komisji o przedstawienie wniosku legislacyjnego w celu umożliwienia państwom członkowskim zwolnienia tych przedsiębiorstw z zakresu stosowania czwartej dyrektywy 78/660/EWG.

3.7. Na przestrzeni ostatnich 23 lat dyrektywa 78/660/EWG była poddawana różnym zmianom⁽¹⁹⁾.

4. Streszczenie wniosku Komisji

4.1. Komisja proponuje wprowadzenie pojęcia „**mikropodmioty**”, przewidzianego już przez niektóre państwa członkowskie, i wyłączenie go z zakresu stosowania czwartej dyrektywy 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych. By móc skorzystać ze zwolnienia, mikropodmioty muszą spełniać dwa z trzech następujących kryteriów:

- 10 lub mniej pracowników,
- całkowity budżet poniżej 500 tys. euro i
- obroty poniżej 1 mln euro.

4.2. Koszt związany ze sporządzaniem rocznych sprawozdań finansowych jest szczególnie duży dla bardzo małych przedsiębiorstw. Z drugiej strony nie istnieje duże zainteresowanie ich statusem finansowym, gdyż chodzi głównie o przedsiębiorstwa działające na szczeblu lokalnym i regionalnym.

4.3. Uwzględniając zwolnienie w dyrektywach w sprawie rachunkowości, umożliwiono by państwom członkowskim ustalenie, których przepisów musiałyby przestrzegać mikropodmioty.

4.4. W związku z tym Komisja postanowiła zmienić obecne przepisy wspólnotowe. Co się tyczy **mikropodmiotów**, zaproponowano różne środki:

- zwolnienie tych przedsiębiorstw z obowiązku publikowania sprawozdań finansowych,

- umożliwienie mikropodmiotom sporządzania sprawozdań finansowych, poddawania ich kontroli oraz przysyłania ich do centralnego rejestru krajowego na zasadzie dobrowolności,

- swobodę państw członkowskich w zwalnianiu mikropodmiotów z zakresu stosowania czwartej dyrektywy w sprawie prawa spółek.

5. Uwagi ogólne

5.1. EKES popiera cele inicjatywy Komisji, które polegają na zwolnieniu mikropodmiotów z nadmiernych obciążeń administracyjnych w zakresie rachunkowości, całkowicie nieproporcjonalnych do potrzeb mikropodmiotów i głównych użytkowników sprawozdań finansowych.

5.2. Komitet uważa, że szczególnie w czasie obecnego kryzysu, który odbija się silniej na mniejszych przedsiębiorstwach w całej Europie, środki dotyczące zwolnienia mikropodmiotów powinny być powszechnie i jak najszybciej (zgodnie z procedurą przyspieszoną)⁽²⁰⁾ wprowadzone w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz powinny charakteryzować się elastycznością dostosowaną do sytuacji poszczególnych krajów i być realizowane w przejrzysty sposób wobec osób fizycznych i prawnych w Europie.

5.3. Wniosek Komisji stanowiłby ponadto silny bodziec do walki z szarą strefą (*moonlight economy*), na co Komitet wielokrotnie zwracał uwagę. Podkreślał między innymi „naprawdę negatywny wpływ szarej strefy na finanse publiczne zarówno ze względu na straty wpływów podatkowych, jak i składek na ubezpieczenie społeczne”⁽²¹⁾, a także fakt, że „nie należy jednak umieszczać poprzeczki zbyt wysoko, gdyż może to doprowadzić do błyskawicznego rozpowszechnienia się pracy nielegalnej”⁽²²⁾.

5.4. EKES pozytywnie ocenia propozycję Komisji dotyczącą uproszczenia, której celem jest zagwarantowanie, by ramy prawne przyczyniły się do ożywienia przedsiębiorczości i innowacyjności mikropodmiotów oraz małych przedsiębiorstw, tak by były one bardziej konkurencyjne i jak najlepiej wykorzystywały możliwości rynku wewnętrznego.

⁽¹⁷⁾ Komunikat Komisji do Rady Europejskiej „Europejski plan naprawy gospodarczej” (COM(2008) 800 wersja ostateczna) z 26 listopada 2008 r., pkt 4.

⁽¹⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 grudnia 2008 r. w sprawie wymogów rachunkowości dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw, a zwłaszcza mikropodmiotów.

⁽¹⁹⁾ Chodzi o ponad dziesięć zmian, takich jak: dyrektywa 83/349/EWG, dyrektywa 84/569/EWG, dyrektywa 89/666/EWG, dyrektywa 90/604/EWG, dyrektywa 90/605/EWG, dyrektywa 94/8/WE, dyrektywa 1999/60/WE, dyrektywa 2001/65/WE, dyrektywa 2003/38/WE, dyrektywa 2003/51/WE, dyrektywa 2006/43/WE, dyrektywa 2006/46/WE.

⁽²⁰⁾ Procedura przyspieszona (*fast track*): by szybko uzyskać pierwsze efekty, Komisja zgłosiła trzy wnioski w sprawie procedury przyspieszonej. Pierwszy z nich, który miał na celu dostosowanie niektórych przepisów dotyczących sprawozdania biegłych w przypadku krajowego łączenia spółek i ich podziału do przepisów zawartych w dyrektywie w sprawie transgranicznego łączenia się spółek (dyrektywa 2005/56/WE), został przyjęty przez Radę i Parlament Europejski w listopadzie 2007 r. (dyrektywa 2007/63/WE). Ponadto w kwietniu 2008 r. Komisja zgłosiła dwa wnioski mające na celu zmianę pierwszej i jedenastej dyrektywy w sprawie prawa spółek, a także dyrektyw w sprawie rachunkowości.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 101 z 12.4.1999, s. 30, sprawozdawca: GIRON.

⁽²²⁾ Zob. Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 61.

5.5. Chociaż EKES zdaje sobie sprawę z faktu, że Wspólnota nie ma wyłącznych kompetencji w tym zakresie i że konieczne jest zastosowanie art. 5 traktatu, dotyczącego zasady pomocniczości, to uważa, że ze względu na integralność jednolitego rynku oraz zasadę niedyskryminacji między działającymi na nim podmiotami, ułatwienia wprowadzone w przyszłych środkach ogólnego przeglądu czwartej i siódmej dyrektywy w sprawie prawa spółek nie powinny być pozostawione do uznania poszczególnych państw członkowskich, lecz stosować się automatycznie do wszystkich mikropodmiotów w Unii Europejskiej.

5.6. Komitet zwraca się do Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady, by w zapowiedzianym następnym przeglądzie ogólnym

czwartej i siódmej dyrektywy w sprawie prawa spółek zastosowano zasadę przewodnią „najpierw myśl na małą skalę” (*Think Small First*) w porozumieniu międzyinstytucjonalnym, które byłoby oparte na tej samej podstawie prawnej co porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa ⁽²³⁾ i wprowadzałoby szereg jasnych wymogów dotyczących eliminowania lub ograniczania obciążeń biurokratycznych.

5.7. Komitet wnosi ponadto, by po trzech latach od wejścia w życie niniejszego wniosku Komisja przedstawiła jemu samemu, a także Parlamentowi i Radzie sprawozdanie oceniające skutki oraz funkcjonowanie zwolnienia mikropodmiotów we wszystkich państwach członkowskich UE, jak też oszczędności faktycznie poczynione przez europejskie mikropodmioty.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²³⁾ Zob. Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30., zalecenie nr 1, sprawozdawca: Henri MALOSSE i współsprawozdawca: Claudio CAPPELLINI. W szczególności pkt 3.2: „Jeżeli chodzi o zasadę »Najpierw myśl na małą skalę«, EKES potwierdza swoje poprzednie stanowisko (Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 27) i domaga się, aby została ona ustanowiona jako przepis wiążący w formie, która pozostaje do ustalenia (kodeks postępowania, porozumienie międzyinstytucjonalne, decyzja Rady), ale która byłaby zobowiązująca dla Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady. Forma porozumienia międzyinstytucjonalnego opartego na tej samej podstawie prawnej, co porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2003 r. [...]”.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

„Punkt 2.6. Zgodnie z szacunkami sporządzonymi dla Komisji, zwolnienie dotyczyłoby potencjalnie około 5 mln 400 tys. mikropodmiotów, a całkowite koszty administracyjne związane ze spełnieniem wymogów administracyjnych i rachunkowych przewidzianych w dyrektywie wyniosłyby około 6,3 mld euro rocznie.”

Wynik głosowania nad poprawką: 89 głosów za, 40 przeciw, 30 osób wstrzymało się od głosu.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Część piąta”

COM(2009) 142 wersja ostateczna – 2009/0048 (COD)

(2009/C 317/12)

Sprawozdawca generalny: **Daniel RETUREAU**

Dnia 14 maja 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 152 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do decyzji Rady 1999/468/WE niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 Traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą – Część piąta”

COM(2009) 142 wersja ostateczna – 2009/0048 (COD).

Dnia 12 maja 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego, na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Daniela RETUREAU na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 122 do 2 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Komitet akceptuje propozycje Komisji dotyczące procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, zastanawiając się jednocześnie nad tym, czy nie należy rozważyć specyficznej procedury dla takich zmian, które nie wpływając na przedmiot i cel instrumentu, wykraczają nieco poza kryteria zmiany niezasadniczej, a niosą z sobą dość znaczne skutki społeczne, gospodarcze lub zdrowotne.

1.2. Uważa jednak, że ze względu na organizację prac Parlamentu trudno będzie zorganizować proces kontroli.

1.3. Korzyści z nowej procedury nie ukazują się jeszcze wyraźnie obywatelom, dlatego że organizacje społeczeństwa obywatelskiego, których dotyczy sporządzany w drodze komitologii „pomocniczy” akt prawny, mogą borykać się z trudnościami w śledzeniu sukcesywnych zmian przepisów w instrumencie początkowym.

2. Proces dostosowywania do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą w latach 2007–2008 – rekapitulacja

2.1. Procedura regulacyjna połączona z kontrolą Parlamentu doznała przyspieszenia w ciągu ostatnich dwóch lat dzięki zbiorczemu dostosowywaniu aktów prawnych przyjętych dawniej z zastosowaniem „normalnej” procedury komitetowej. „Normalna” procedura komitetowa zachowuje swą ważność w wypadkach, gdy nie mają zastosowania warunki procedury połączonej z kontrolą.

2.2. Decyzja Rady 2006/512/WE z 17 lipca 2006 r. zmieniła decyzję Rady z 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (1999/468/WE), szczególnie przez dodanie art. 5a ustanawiającego nową procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą. Procedura ta umożliwia Parlamentowi wykonanie prawa kontroli zmian

wprowadzonych w ramach procedury komitetowej do danych aktów, o ile zmiany te nie są zasadnicze lub w przypadku gdy polegają one na dodaniu lub wykreśleniu postanowień lub elementów, które nie mają charakteru zasadniczego.

2.3. Dzięki temu procedury komitologii zapewniające monitorowanie wdrażania każdego aktu prawnego zawierać będą dodatkową opcję wzmacniającą kontrolę Parlamentu nad wykonywaniem uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji danym aktem w wypadku niektórych aktów podlegających tej nowej opcji i przyjmowanych zgodnie z procedurą współdecyzji i art. 251 traktatu lub z procedurą Lamfalusy’ego w dziedzinie finansów ⁽¹⁾.

2.4. We wspólnym oświadczeniu Komisja, Rada i Parlament uzgodniły wykaz aktów prawnych, które należy w trybie pilnym dostosować do zmienionej decyzji, tak aby wprowadzić nową procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą w miejsce uprzednio określonej procedury. Oświadczenie to przewiduje ponadto, iż zgodnie z zasadami dobrej praktyki legislacyjnej uprawnienia wykonawcze przyznane Komisji nie powinny być ograniczone w czasie.

⁽¹⁾ Artykuł 5a zmienionej decyzji 1999/468/WE wprowadza nową procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą dla środków o zakresie generalnym mających na celu zmianę elementów innych niż istotne aktu podstawowego przyjętego zgodnie z procedurą określoną w art. 251 traktatu, w tym wykreślenie niektórych takich elementów lub dodanie nowych.

2.4.1. Komisja postanowiła przeprowadzić dostosowanie starszych aktów prawnych objętych tą nową procedurą poprzez przedstawienie wniosków dotyczących rozporządzeń zbiorczych, tj. dotyczących szeregu aktów prawnych, zamiast przyjmowania osobnego rozporządzenia dla każdego z takich aktów.

2.4.2. Trzy pierwsze serie zostały przyjęte pod koniec 2007 r., a czwarta – 11 lutego 2008 r. ⁽²⁾ Komisja zaproponowała zmianę o mocy wstecznej do wszystkich aktów prawnych, które, jej zdaniem, mają podlegać nowej procedurze komitologii połączonej z kontrolą; zmiana ta polega na wprowadzeniu do nich tej procedury oraz, w stosownych wypadkach, na usunięciu ewentualnych zamieszczonych w nich ograniczeń czasowych dotyczących uprawnień wykonawczych.

2.5. W swej rezolucji z 23 września 2008 r. Parlament zalecił Komisji, by dokonała przeglądu listy 14 aktów, co do których proponował on wprowadzenie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, zamiast przewidzianej początkowo procedury komitetowej bez kontroli. Niniejsza opinia dotyczy reakcji Komisji i działań przez nią zaproponowanych w odpowiedzi na tę rezolucję.

2.6. Ponadto Parlament uważa, że warunki wykonania decyzji Rady 1999/468/WE były w znacznym stopniu niezadowolające i, z wyjątkiem nowej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą, nadal takie są, między innymi z powodu sposobu funkcjonowania bazy danych komitologii, a także mając na uwadze, że często przekazuje się dokumenty fragmentarycznie i bez objaśnienia dotyczącego ich statusu, a czasem pod mylącymi nagłówkami, np. projekt środków wykonawczych, którego nie poddano jeszcze pod głosowanie w komitecie, przekazuje się z nagłówkiem „prawo kontroli”, podczas gdy należy go przekazać z nagłówkiem „prawo do informacji” – w ten sposób pojawiają się wątpliwości, jakie obowiązują terminy ⁽³⁾.

3. Propozycje Komisji

3.1. We wniosku dotyczącym rozporządzenia, którego dotyczy niniejsza opinia, Komisja zaproponowała dostosowanie do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą dwóch aktów przedłożonych przez Parlament, zaś w przypadku każdego z aktów, których nie zakwalifikowano, uzasadniła swą odmowną decyzję kwestiami prawnymi związanymi z charakterem tych aktów, które jej zdaniem nie spełniają warunków zastosowania procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą.

3.2. Dotyczy to następujących aktów:

Akty prawne, których dostosowanie już nastąpiło lub było przedmiotem wniosku

- dyrektywa 2000/25/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 maja 2000 r. zmieniająca dyrektywę 74/150/EWG Rady ⁽⁴⁾;
- dyrektywa 2001/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. zmieniająca dyrektywę 92/23/EWG Rady ⁽⁵⁾;

⁽²⁾ COM(2008) 71 wersja ostateczna; COM(2007) 740 wersja ostateczna; COM(2007) 741 wersja ostateczna; COM(2007) 822 wersja ostateczna i COM(2007) 824 wersja ostateczna; Dz.U. C 224 z 30.8.2008.

⁽³⁾ Komisja Spraw Konstytucyjnych PE, sprawozdawca: Monica Frassoni A6-0107/2008. Wniosek dotyczący decyzji, motyw B.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 173 z 12.7.2000.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 211 z 4.8.2001.

— dyrektywa 2004/3/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. zmieniająca dyrektywy 70/156/EWG i 80/1268/EWG Rady; zdaniem Komisji te dwie dyrektywy zostały automatycznie objęte procedurą regulacyjną połączonej z kontrolą ⁽⁶⁾;

— dyrektywa 2005/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. zmieniająca dyrektywę 70/156/EWG Rady ⁽⁷⁾;

— dyrektywa 2006/40/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 maja 2006 r. zmieniająca dyrektywę 70/156/EWG Rady ⁽⁸⁾;

— dyrektywa 2005/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 lipca 2005 r. zmieniająca dyrektywę 1999/32/WE Rady ⁽⁹⁾;

Akty nieobjęte procedurą współdecyzji

— rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 ⁽¹⁰⁾;

Akty przyjęte po wejściu w życie reformy z 2006 r.

— rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r., przyjęte po 23 lipca 2006 r., a więc po wejściu w życie reformy ustanawiającej procedurę regulacyjną połączonej z kontrolą, i w związku z tym nie musi podlegać dostosowaniu ⁽¹¹⁾;

Akty niezawierające przepisów podlegających procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą

— dyrektywa 2001/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lipca 2001 r. zmieniająca dyrektywę 95/53/WE Rady oraz dyrektywy 70/524/EWG, 96/25/WE i 1999/29/WE Rady ⁽¹²⁾;

— dyrektywa 2002/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 października 2002 r. zmieniająca dyrektywy 90/425/EWG i 92/118/EWG Rady ⁽¹³⁾;

— dyrektywa 2004/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. uchylająca niektóre dyrektywy dotyczące higieny i warunków zdrowia przy produkcji i wprowadzaniu do obrotu niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi i zmieniająca dyrektywy 89/662/EWG i 92/118/EWG Rady oraz decyzję 95/408/WE Rady ⁽¹⁴⁾;

⁽⁶⁾ Dz.U. L 49 z 19.2.2004.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 310 z 25.11.2005.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 161 z 14.6.2006.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 191 z 22.7.2005.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 210 z 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 378 z 27.12.2006.

⁽¹²⁾ Dz.U. L 234 z 1.9.2001.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 315 z 19.11.2002.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 157 z 30.4.2004.

— decyzja nr 676/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. ⁽¹⁵⁾

3.3. Komisja uznaje również, że następujące akty podstawowe zawierają pewne przepisy, które muszą zostać dostosowane do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą:

— dyrektywa 2000/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 kwietnia 2000 r. zmieniająca dyrektywę Rady 64/432/EWG w sprawie problemów zdrowotnych zwierząt wpływających na handel wewnątrzwspólnotowy bydłem i trzodą chlewną ⁽¹⁶⁾ oraz

— rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 820/97 Rady ⁽¹⁷⁾.

3.4. Przedmiotem wniosku jest przeprowadzenie dostosowania tych dwóch podstawowych aktów prawnych do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą.

4. Uwagi ogólne Komitetu

4.1. EKES z zainteresowaniem śledził wdrażanie nowej procedury komitetowej – procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą.

4.2. Komitet akceptuje propozycje Komisji, zastanawiając się jednocześnie nad tym, czy nie należy rozważyć specyficznej procedury dla takich zmian, które nie wpływając na przedmiot i cel instrumentu, wykraczają nieco poza kryteria zmiany niezasadniczej i niosą z sobą dość znaczne skutki społeczne, gospodarcze lub zdrowotne, jak ma to miejsce w przypadku rozporządzenia WEEE.

4.3. Uważa, że procedura komitetowa połączona z kontrolą stanowi demokratyczny postęp w zakresie kontroli nad kształtowaniem pewnych instrumentów podlegających częstym zmianom, umożliwiając ograniczenie bardziej pracochłonnych procedur, jak procedura przeglądu, które niepotrzebnie obciążałyby instytucje. Niemniej jednak ze względu na organizację prac parlamentarnych trudno będzie zorganizować proces kontroli w Parlamencie.

4.4. Korzyści z nowej procedury nie ukazują się jeszcze wyraźnie obywatelom, dlatego że organizacje społeczeństwa obywatelskiego, których dotyczy sporządzany w drodze komitologii „uzupełniający” akt prawny, mogą borykać się z trudnościami w śledzeniu sukcesywnych zmian przepisów w instrumencie początkowym.

4.5. Sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej, jeśli oddziaływanie zmian w przepisach w rzeczywistości znacznie wykracza poza kryterium zmiany „niezasadniczej”, które to określenie w odniesieniu do pewnych zastosowań pozostaje nieprecyzyjne. Dzieje się tak na przykład w przypadku nowych przepisów dotyczących toksycznych substancji w zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Wnioski o wykreślenie lub dopisanie pozycji w wykazie substancji toksycznych składane są w procedurze z kontrolą, jednak Komitet w swojej opinii ⁽¹⁸⁾ zwrócił się o to, aby w przypadku zmian w wykazie konsultować się z sektorami przemysłu i pracownikami, których to dotyczy, jak również z organizacjami konsumentów, a także aby sporządzać ocenę skutków, jako że takie zmiany okazują się fundamentalne w przypadku regulacji w tej właśnie dziedzinie.

4.6. Komitet może zaakceptować wniosek Komisji z powyższym zastrzeżeniem, które może dotyczyć pewnych przypadków, a z którego można by korzystać w praktyce bez konieczności zmiany obecnych przepisów.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 108 z 24.4.2002.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 105 z 3.5.2000.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 204 z 11.8.2000.

⁽¹⁸⁾ COM(2008) 809 wersja ostateczna – CESE 1032/2009 z 10.6.2009.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie śródkresowej oceny wykonania wspólnotowego planu działania na rzecz różnorodności biologicznej

COM(2008) 864 wersja ostateczna

(2009/C 317/13)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 16 grudnia 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

śródkresowej oceny wykonania wspólnotowego planu działania na rzecz różnorodności biologicznej

COM(2008) 864 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 18 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15-16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 3 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES głęboko ubolewa nad tym, że cel zahamowania utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. nie zostanie zrealizowany.

1.2. Cieszy jednak to, że dzięki dyrektywie ptasiej i dyrektywie siedliskowej udało się osiągnąć pozytywne rezultaty w odniesieniu do niektórych siedlisk i gatunków. Pokazuje to, że europejskie przepisy dotyczące ochrony przyrody są skuteczne, jeśli się je we właściwy sposób stosuje.

1.3. Przepisy te nie są jednak w stanie zahamować nadal znacznego zanikania gatunków, które poza obszarami chronionymi następuje w ramach całkowicie legalnych działań gospodarczych. EKES postrzega to podobnie jak Komisja: stopień uwzględnienia kwestii różnorodności biologicznej w innych dziedzinach polityki jest jeszcze całkowicie niewystarczający.

1.4. EKES jest jednak zdania, że nie ma potrzeby wyznaczania żadnych z gruntu nowych celów. Komisja i państwa członkowskie powinny raczej same poważnie podejść oraz z większym naciskiem dążyć w przyszłości do realizacji dotychczasowego słusznego celu zahamowania utraty różnorodności biologicznej oraz przywrócenia pierwotnego stanu siedlisk, który sformułowano już w 2001 r.

1.5. Ochrona przyrody jest często z gospodarczego punktu widzenia postrzegana jako utrudnienie lub zagrożenie. Argument o gospodarczej wartości różnorodności biologicznej nie wszedł jeszcze do praktyki politycznej. Komisja powinna zatem wyjaśnić, jak zamierza rozwiązać ten problem, np. w ramach debat nad większą internalizacją kosztów zewnętrznych.

1.6. Należy szerzej informować o pozytywnych przykładach pokazujących, jak silnie regionalny rozwój gospodarczy powiązany jest z różnorodnością biologiczną (np. w turystyce).

1.7. Decyzja Rady dotycząca finansowania Natury 2000 ze środków funduszy strukturalnych oraz z drugiego filara WPR nie przyniosła oczekiwanych skutków – państwa członkowskie przykładają po prostu zbyt małą wagę do ochrony środowiska i różnorodności biologicznej. EKES opowiada się za tym, by przeznaczyć na tę dziedzinę oddzielną linię budżetową w okresie finansowania 2014-2020. W programach rolno-środowiskowych trzeba ponownie wprowadzić element zachęt.

1.8. W wielu regionach i w wielu miejscach, np. na torfowiskach, terenach górskich i przybrzeżnych, na użytkach zielonych, w obszarach zalewowych rzek itd., ochrona i odbudowa naturalnych siedlisk w istotny sposób przyczyniają się jednocześnie także do ochrony klimatu. Polityka dotycząca klimatu i polityka dotycząca różnorodności biologicznej powinny zostać jeszcze ściślej ze sobą powiązane, choć oczywiście za ochroną różnorodności biologicznej przemawia znacznie więcej kwestii niż tylko ochrona klimatu.

1.9. Aby umożliwić gatunkom dostosowanie się do zmieniających się warunków klimatycznych, trzeba lepiej połączyć ich siedliska. Należy rozważyć utworzenie „transeuropejskiej sieci przyrodniczej”.

1.10. Coraz więcej terenów zostaje przeznaczonych pod zabudowę lub wyasfaltowanych, co powoduje utratę przepuszczalności. Jest to poważny problem z zakresu ochrony środowiska. Trzeba zmniejszyć stopień zabudowy terenu w Europie.

1.11. Ochrona przyrody cieszy się wprawdzie w społeczeństwie obywatelskim dużym poparciem, ale wiedza na jej temat jest zdecydowanie zbyt niska. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że konieczne zrozumienie przyczyn zanikania gatunków i niezbędne działania zaradcze mają być w końcu w większym stopniu wspierane. Obejmuje to także lepsze informowanie konsumentów o skutkach określonych procesów produkcyjnych oraz o rozwoju praktyk produkcyjnych zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju.

2. Komunikat Komisji

2.1. Komisja dochodzi w swym komunikacie do pozbawiającego złudzeń wniosku, że pomimo przedstawionego w 2006 r. planu działania na rzecz różnorodności biologicznej obejmującego 160 różnych działań „osiągnięcie do 2010 r. nadrzędnego celu, jakim jest zatrzymanie utraty różnorodności biologicznej w UE, jest bardzo mało prawdopodobne. Jeżeli chcemy chociaż zbliżyć się do tego celu, w ciągu dwóch następnych lat konieczne jest bardzo duże dodatkowe zaangażowanie ze strony Wspólnoty Europejskiej oraz państw członkowskich UE”. Komisarz ds. środowiska Stavros Dimas przyznał tymczasem, że cel zahamowania utraty różnorodności biologicznej nie zostanie osiągnięty do 2010 r.

2.2. Utrata różnorodności biologicznej na całym świecie została określona jako „katastrofalna”. Pojawiają się nie tylko zaburzenia naturalnych procesów, ale także poważne skutki gospodarcze i społeczne. Komisja stwierdza, że Europa jest współodpowiedzialna za te negatywne globalne procesy. I tak „nowe problemy takie jak ekspansja sektora rolnego w odpowiedzi na większe zapotrzebowanie na żywność oraz pojawienie się na rynku alternatywnych możliwości zbytu, m.in. w związku z biopaliwami, stanowią duże wyzwania”.

2.3. Choć istnieje wiele różnych przyczyn dotychczasowego daleko idącego niepowodzenia polityki dotyczącej różnorodności biologicznej, Komisja podkreśla we wnioskach ze śródkresowej oceny, że „bardzo ważnym wyzwaniem pozostaje włączenie kwestii różnorodności biologicznej do innych polityk sektorowych”. W tej pozbawiającej iluzji ocenie śródkresowej kluczowe jest stwierdzenie, że w ostatnich latach nie poczyniono żadnych prawdziwych postępów we włączaniu kwestii różnorodności biologicznej do innych polityk sektorowych.

2.4. Wyniki pierwszej dużej oceny funkcjonowania planu działania na rzecz różnorodności biologicznej pokazują, że „nieodpowiedni stan zachowania” dotyczy 50 % gatunków i potencjalnie aż 80 % rodzajów siedlisk, które są chronione na mocy dyrektywy siedliskowej ⁽¹⁾ i mają znaczenie z perspektywy ochrony przyrody europejskiej.

2.5. Niemniej jednak w przypadku niektórych gatunków chronionych na mocy dyrektywy siedliskowej czy dyrektywy ptasiej można już odnotować pierwsze pozytywne tendencje. Zanikanie niektórych chronionych gatunków udało się zahamować: „dyrektywa wyraźnie pomogła tym gatunkom, zwłaszcza dzięki wyznaczeniu obszarów specjalnej ochrony”.

2.6. Komisja stwierdza, że sieć Natura 2000 obejmuje obecnie ponad 25 tysięcy obszarów, które stanowią ok. 17 % całkowitej powierzchni lądowej Unii Europejskiej. Jednak zwłaszcza poza obszarami chronionymi nadal utrzymuje się negatywny trend.

2.7. Komisja odnosi się do pierwszych wyników badania mającego na celu oszacowanie ekonomicznej wartości ekosystemów i różnorodności biologicznej („The economics of ecosystems and biodiversity”, TEEB ⁽²⁾ – raport Pavana Sukhdeva). W raporcie tym dochodzi się do podobnych wniosków jak we wcześniejszym raporcie Sterna dotyczącym ochrony klimatu: zachowanie różnorodności biologicznej jest konieczne ze względów nie tylko etyczno-moralnych, ale także gospodarczych. „Taka utrata różnorodności biologicznej i ekosystemów stanowi zagrożenie dla naszej planety, gospodarki światowej i społeczności ludzkich. Przy założeniu, że nie zostaną podjęte żadne działania zaradcze, do 2050 r. roczna utrata światowego PKB w związku z zanikaniem funkcji ekosystemu sięgnie 6 %”.

3. Uwagi ogólne

3.1. UE po raz pierwszy otwarcie przyznaje, że nie zostanie dotrzymana jedna z kluczowych obietnic politycznych w dziedzinie ochrony środowiska, złożona obywatelom zarówno przez szefów państw i rządów, jak i przez Komisję – zatrzymanie utraty różnorodności biologicznej do 2010 r.

3.2. EKES nie jest zaskoczony tym stwierdzeniem, ponieważ w swej opinii w sprawie planu działania podzielał krytyczne analizy Komisji i uznał wszystkie 160 działań za zasadniczo właściwe i konieczne, ale jednocześnie wyraził duże wątpliwości co do tego, czy politycy i inne podmioty w dziedzinach administracji i polityki niezwiązanych bezpośrednio z polityką dotyczącą różnorodności biologicznej przyłączą się do koniecznych wysiłków i potraktują je poważnie. Wątpliwości te okazały się niestety uzasadnione.

3.3. Opinia EKES-u w sprawie planu działania na rzecz różnorodności biologicznej jest dziś – niestety – równie aktualna jak przed ponad dwoma laty, kiedy została przyjęta na sesji plenarnej Komitetu. EKES poczynił wówczas cytowane poniżej spostrzeżenia ⁽³⁾:

- EKES i Komisja zgadzają się co do opisu sytuacji: zachowanie różnorodności biologicznej jest ważnym i kluczowym zadaniem, którego realizacja jest naszym obowiązkiem nie tylko z etyczno-moralnego punktu widzenia. Istnieje także wiele czynników ekonomicznych, które sprawiają, że szybkie i skuteczne działanie staje się koniecznością. Straty gospodarcze, wynikające z faktu podupadania usług ekosystemowych, już szacuje się na setki miliardów euro. Jest to marnotrawstwo, na które naszej gospodarki po prostu nie stać.
- Zanikanie gatunków w Europie jest wynikiem milionów pojedynczych decyzji podjętych w ostatnich dziesięcioleciach, które w absolutnej większości były zgodne z obowiązującym prawem. Ilość nielegalnych działań powodujących utratę różnorodności biologicznej w Europie jest minimalna.
- Tendencje dotyczące różnorodności biologicznej są – pomimo obietnic politycznych – niestety nadal negatywne, a przyczyną tego nie jest brak wiedzy na temat możliwości przeciwdziałania zanikaniu gatunków. Brakuje jak dotąd woli politycznej, by faktycznie wprowadzić w życie działania, których podjęcie już od dawna uznaje się za konieczne. Doświadczenia związane z siecią Natura 2000 mówią same za siebie.
- W komunikacie Komisja prawidłowo określa przyczyny tego stanu rzeczy, którymi są m.in. „błędy w zarządzaniu i nieuznawanie w ramach tradycyjnej ekonomii wartości gospodarczej naturalnego kapitału i usług ekosystemowych”.
- Przyszłość pokaże wobec tego, czy dzięki wydaniu tego programu działań faktycznie pojawi się wreszcie wystarczająca siła sprawcza, by dokonać uznawanych za niezbędne „zasadniczych zmian”, czy też potwierdzą się obawy wielu działaczy ochrony przyrody i politycy wprawdzie ponownie zajmą się tą dziedziną, budzącą wiele kontrowersji w społeczeństwie i świecie polityki, ale ich słowa nie przełożą się na czynny.
- Zdaniem EKES-u jest zatem szczególnie ważne, by priorytetowo potraktować czwarty obszar polityczny, tj. „poprawę podstaw wiedzy”, tak aby zarówno obywatele, jak i politycy byli świadomi rzeczywistych konsekwencji swojego postępowania.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf.

⁽³⁾ Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 6.

3.4. Komisja potwierdza teraz w omawianym tu komunikacie wiele z poczynionych wówczas uwag; dotyczyły one kwestii, które nadal przyczyniają się do dalszego zanikania różnorodności biologicznej. Dlatego też nie jest tu potrzebna zasadniczo nowa opinia EKES-u. Poruszone zostaną tu natomiast te zagadnienia, które dziś przedstawiają się inaczej niż jeszcze dwa lata temu.

4. Uwagi szczegółowe

Ramy prawne i zarządzanie

4.1. W ostatnich latach stało się jasne, że europejskie dyrektywy dotyczące ochrony przyrody mogą stymulować pozytywne zmiany, jeśli są stosowane we właściwy sposób i jeśli odpowiednio uwzględnia się interesy właścicieli gruntów ⁽⁴⁾. EKES stwierdza jednak także, że w ramach obszarów Natura 2000 istnieje jeszcze wiele problemów, dla których trzeba znaleźć rozwiązanie. A ponadto „tylko” 17 % powierzchni jest objęte ochroną na mocy tych dyrektyw.

4.2. Teraz, kiedy z ogromnym opóźnieniem niemalże zakończono tworzenie sieci Natura 2000, ochrona przyrody w Europie wchodzi w nową fazę. Dla wytyczonych obszarów trzeba opracować odpowiednie plany zarządzania. EKES ma wątpliwości, czy w państwach członkowskich dostępne są wystarczające zasoby kadrowe i finansowe potrzebne do opracowania i wdrożenia tych planów. Ważne jest, by plany te były przygotowywane w ścisłej koordynacji ze wszystkimi zainteresowanymi grupami społecznymi. Tylko tak można zapewnić akceptację dla nich.

4.3. Bez odpowiedzi pozostaje pytanie, jak – wobec bardzo słusznie opisanej przez Komisję wielkiej presji związanej z ogromem powierzchni wymagającej uwagi – możliwe będzie odnowienie na większą skalę zniszczonych biotopów. EKES przypomina, że na szczycie szefów państw lub rządów w Göteborgu zobowiązano się nie tylko do zatrzymania utraty różnorodności biologicznej do 2010 r., ale także do zadbania o przywrócenie pierwotnego stanu siedlisk i systemów naturalnych. W ocenie śródkresowej nic się o tym nie wspomina.

4.4. Ledwie utworzono sieć Natura 2000, a już rozpoczynają się debaty o wyłączeniu z niej pojedynczych obszarów czy ich części, zwłaszcza na potrzeby infrastruktury, która nierzadko jest współfinansowana przez UE. O z pewnością najlepiej znanym przykładzie – dolinie Rospudy w północnej Polsce – mowa jest też w samym komunikacie Komisji. Choć nowy rząd Polski poszukuje obecnie alternatywnych możliwości poprowadzenia trasy Via Baltica, jest jasne, że konflikt pomiędzy ochroną środowiska a rozwojem gospodarczym jest jeszcze bardzo daleki od rozwiązania.

4.5. Raczej nie można mieć wobec tego wątpliwości, że organy UE będą miały w nadchodzących latach do czynienia z falą wniosków o podobne „wyłączenia”. Na chwilę obecną EKES nie sądzi, by w Komisji istniały wystarczające zasoby kadrowe, by poradzić sobie z takim wyzwaniem pod względem merytorycznym i administracyjnym.

4.6. Już w opinii w sprawie planu działania na rzecz różnorodności biologicznej EKES stwierdził, że nadal postępujące zanikanie gatunków w naszych krajobrazach kulturowych ma miejsce w ramach dobrej praktyki rolniczej i w ramach tego, co UE definiuje w swoich przepisach jako „dobrą kulturę rolną zgodną z ochroną środowiska”. Odbyna się to zatem zgodnie z prawem, a nie w wyniku jego łamania. Sytuacja ta jest to niedopuszczalna.

4.7. Z tego też powodu kryteria współzależności (ang. cross-compliance) są przedmiotem wielu debat. Wraz z zasadami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz dobrą praktyką rolniczą powinny one gwarantować uwzględnianie aspektów różnorodności biologicznej. Jeśli jednak znaczna część zanikania różnorodności biologicznej następuje w ramach obowiązujących przepisów, jest logiczne, że wokół tych kryteriów pojawiają się kontrowersje. Także Europejski Trybunał Obrachunkowy w swym sprawozdaniu specjalnym dotyczącym zasady współzależności poczynił podobne spostrzeżenia. Państwa członkowskie, a także Komisja, muszą w końcu na ten problem zareagować.

4.8. Często dotyczy to także projektów legislacyjnych, które początkowo uznaje się za niemające bezpośredniego związku z kwestią różnorodności biologicznej. W związku ze zwalczaniem BSE/TSE w rozporządzeniu nr 1774/2002 zakazano pozostawiania zwłok zwierzęcych na otwartej przestrzeni. Doprowadziło to do poważnego niedoboru pożywienia dla padlinożerców, takich jak wilki, niedźwiedzie i sępy. Jeśli teraz na terenach położonych z dala od niewielu obszarów zamieszkiwanych przez sępy nagle pojawiają się te rzadkie ptaki, to nie jest to w żadnym wypadku pozytywny sygnał, ale wynika to po prostu z faktu, że głód zmusza je do pokonywania ekstremalnych odległości. Grupy obrońców przyrody i hiszpańska posłanka do PE byli zmuszeni do zwrócenia uwagi na ten problem w europejskim prawodawstwie, Komisja zareagowała dopiero po upływie długiego czasu. Najwyraźniej nie przeprowadza się na odpowiednio wczesnym etapie kontroli zgodności z wymogami ochrony różnorodności biologicznej.

Konsekwencje polityczne i finansowanie

4.9. Zwłaszcza poza obszarami chronionymi konflikt pomiędzy wykorzystaniem terenu na potrzeby gospodarcze a ochroną przyrody i gatunków nadal pozostaje nierozwiązany. Komisja zwraca uwagę na to, że w ramach oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej poczyniła w tej kwestii różnorodne propozycje, jak np. „udostępnienie dodatkowych funduszy na rozwój obszarów wiejskich m.in. na cele różnorodności biologicznej, dzięki przekazywaniu większej ilości środków z pierwszego do drugiego filaru WPR (tzw. modulacja)”. Trzeba niestety stwierdzić, że w decyzji Rady propozycje te nie zostały w pełni uwzględnione. Jak się okazuje, państwa członkowskie nie podejmują w koniecznym zakresie niektórych kroków, które UE uznała za niezbędne.

4.10. Jednym z problemów do rozwiązania jest kwestia finansowania sieci Natura 2000, w tym rekompensaty szczególnych nakładów. EKES z wielkim zaniepokojeniem zauważa, że po przygotowaniu odpowiednich programów przez państwa członkowskie udostępniono o wiele za mało środków na finansowanie Natury 2000, co powoduje ostre konflikty. EKES opowiada się w związku z tym za przeznaczaniem na tę dziedzinę oddzielnej linii budżetowej w okresie finansowania 2014-2020.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 6.

4.11. Ogólnie zdecydowanie wzywa do lepszego i bardziej ukierunkowanego na cel finansowania ochrony przyrody. Już w opinii w sprawie planu działania na rzecz różnorodności biologicznej EKES zwrócił uwagę na to, że:

- bezpośrednie dopłaty dla rolników, które stanowią przeważającą część budżetu rolnego, nie są ukierunkowane na wspieranie różnorodności biologicznej, lecz mają na celu przygotowanie rolników do wyzwań, jakie stawiają im rynki światowe;
- dopóty, dopóki warunki panujące na rynku światowym raczej utrudniają powszechne wprowadzenie rolnictwa zgodnego z wymaganiami ochrony środowiska, do polityki musi należeć podejmowanie szczególnych wysiłków, np. w kierunku takiego zwiększenia środków pomocowych przeznaczonych na potrzeby rolno-środowiskowe, aby przekonać wszystkich rolników w UE do metod produkcji rolnej przyjaznych dla środowiska naturalnego⁽⁵⁾. Również w tym przypadku czyny pozostają w tyle za słowami.

4.12. Wzywa się Komisję, by w kontekście nadchodzących reform WPR i budżetu wyjaśniła w końcu sytuację. Programy rolno-środowiskowe mogą być skuteczne tylko wówczas, gdy oferują zachęty także dla rolników. Błędem jest usunięcie elementu zachęt – trzeba to zmienić. Polityczne przesłanie dla rolników (i społeczeństwa) musi być następujące: My, społeczeństwo, doceniamy, gdy rolnictwo czyni więcej dla zachowania różnorodności biologicznej niż wymaga prawo.

4.13. W państwach członkowskich odbywają się teraz pierwsze debaty nad dalszym rozwojem polityki rolnej. Są one istotne dla kwestii różnorodności biologicznej – w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym – także w kontekście szerszego wykorzystywania energii odnawialnej, a tym samym również bioenergii. Komisja Europejska jasno stwierdza, że „najważniejszym wyzwaniem będzie zagwarantowanie wprowadzenia w życie założeń zawartych w ocenach wpływu na temat równoważony rozwój oraz zwiększenie wiedzy na temat wpływu konsumpcji żywności i towarów nieżywnościowych (np. mięsa, soi, oleju palmowego, rud metali) w UE, która może przyczyniać się do utraty różnorodności biologicznej. Dalszym krokiem może być opracowanie wariantów politycznych mających na celu ograniczenie tego wpływu”. EKES wzywa Komisję, by intensywnie pracowała nad odpowiednimi analizami.

4.14. Reforma WPR po 2013 r. pokaże zatem, czy uda się w większym stopniu włączyć do polityki rolnej kwestie różnorodności biologicznej i rozwoju zrównoważonego.

Aspekty ogólne i gospodarcze

4.15. EKES stwierdza, że konsekwentna ochrona przyrody pozwala jednocześnie realizować cele polityki dotyczącej klimatu. I tak na przykład ochrona i odnowa torfowisk i terenów podmokłych skutecznie przyczynia się do ochrony klimatu. Tak samo jest w przypadku terenów trawiastych w Europie w ich wielu różnorodnych formach (np. twarde lasy spalone „dehesas” na Półwyspie Iberyjskim). Jednak wiele koniecznych dla utrzymania takich siedlisk sposobów rolniczego wykorzystania terenu staje się w ostatnich latach coraz mniej interesujące dla rolników z ekonomicznego punktu widzenia. Różnorodność biologiczna nie ma wartości rynkowej! Ceny nie odzwierciedlają tego, na ile sposób

wytwarzania danego produktu jest przyjazny dla środowiska. Polityka UE i państw członkowskich nie przyniosła dotąd dobrego rozwiązania dla tej kwestii.

4.16. Na przykład w Niemczech 15 z 16 krajów związkowych już w maju 2006 r., a zatem w miesiącu, w którym Komisja opublikowała plan działania na rzecz różnorodności biologicznej, wzywało do zmiany, czy innymi słowy osłabienia, unijnych dyrektyw dotyczących ochrony przyrody. Zwłaszcza Hesja dalej czyni starania w tym kierunku, używając m.in. (ekonomicznego) argumentu, że żaden kraj uprzemysłowiony nie może pozwolić sobie na tak duże nakłady na ochronę środowiska. Wielu polityków nie zdaje sobie zatem jeszcze sprawy z gospodarczego znaczenia różnorodności biologicznej.

4.17. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że społeczeństwo i politycy zupełnie nie reagują na liczby zawarte w raporcie TEEB, zgodnie z którym utrata różnorodności biologicznej może powodować straty sięgające nawet 6 % globalnego PKB, a przy tym w ramach obecnego kryzysu finansowo-gospodarczego kurczenie się PKB w znacznie mniejszym zakresie daje podstawę do zwoływania specjalnych szczytów i uruchamiania programów naprawy gospodarczej. Jednym z najważniejszych zadań Komisji będzie informowanie nie tylko o etyczno-moralnej, ale także gospodarczej wartości różnorodności biologicznej, oraz przekładanie tego na praktykę polityczną.

4.18. W państwach członkowskich nadal niezwykle silne są czynniki powodujące utratę różnorodności biologicznej: coraz więcej terenów zostaje przeznaczonych pod zabudowę lub wyasfaltowanych, co powoduje utratę przepuszczalności. Jest to poważny problem z zakresu ochrony środowiska. Stopień zabudowy terenu jest nadal zbyt wysoki i stale rosną potrzeby w zakresie zagospodarowania terenu. Istnieje zagrożenie, że kwestie ochrony środowiska zostaną zepchnięte na bok.

Podnoszenie świadomości i komunikacja

4.19. W części E pkt 4 (Kształtowanie świadomości i edukacji społecznej oraz zachęcanie społeczeństwa do aktywnego udziału) Komisja zauważa, że „tylko mniejszość obywateli UE uważa, że jest dobrze poinformowana na temat problemu utraty różnorodności biologicznej”. To samo można by powiedzieć o politykach i pracownikach administracji. Jest to raczej niekorzystna sytuacja wyjściowa dla powodzenia polityki na rzecz różnorodności biologicznej. Jeśli Komisja i państwa członkowskie rozważają teraz „najważniejsze działania [które] należy podjąć w związku z planowaną publiczną kampanią informacyjną, która wzmocni kampanie krajowe i inne”, to mogą przy tym liczyć na pełne poparcie EKES-u.

4.20. Już teraz istnieje wiele pozytywnych inicjatyw podnoszenia świadomości, także w miastach, gdzie mieszkańcy mają często mniej bezpośrednich kontaktów z przyrodą. Zasługują one na większe publiczne wsparcie. Na przykład w Berlinie co roku organizowany jest „Długi Dzień Przyrody Miejskiej” (niem. *Langer Tag der Stadtnatur*), który przyciąga setki tysięcy osób.

4.21. Komitet uważa za ważne, by możliwie konkretnie i bezpośrednio uwrażliwiać obywateli na kwestie ochrony przyrody. I tak można by na przykład lokalnie informować, gdzie i dlaczego wyłączone zostały obszary Natura 2000, jakie gatunki na nich występują i jak można je chronić oraz kto o utworzenie takiego obszaru zabiegał. Obywatele muszą jak najdokładniej poznać i w pełni rozumieć ideę ochrony przyrody. Samo pojęcie „różnorodność biologiczna” rozumie mało kto i dlatego też wiele ludzi w ogóle nie wie, jak się do niego odnieść.

⁽⁵⁾ „Sytuacja przyrody oraz ochrony przyrody w Europie”, Dz.U. C 221 z 7.8.2001, s. 130-137.

4.22. EKES wzywa, by zapewnić producentom możliwość odpowiedniego oznaczania produktów w celu poinformowania konsumentów, że dany produkt dzięki szczególnej metodzie produkcji został wytworzony w sposób zgodny z potrzebami ochrony przyrody.

Nieodzowne jest aktywne zaangażowanie obywateli w ochronę środowiska i różnorodności biologicznej. Nie wystarczy, by Komisja propagowała kampanie promujące styl życia bardziej zgodny z rozwojem zrównoważonym. Trzeba też opracowywać strategie, które zapewnią konsumentom praktyczne narzędzia pozwalające im oszacować oddziaływanie ich codziennych działań i które spowodują w ten sposób konieczną zmianę wzorca konsumpcji.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Mogą to być na przykład takie rozwiązania:

- włączenie do programów nauczania w szkołach lekcji służących przekazaniu praktycznej wiedzy o ochronie środowiska i różnorodności biologicznej;
- opracowanie narzędzi pozwalających oszacować oddziaływanie konsumpcji określonych produktów żywnościowych na różnorodność biologiczną (na podstawie koszyka wybranych artykułów codziennego użytku i możliwych produktów alternatywnych) w oparciu o metodologię analizy cyklu życia.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”

COM(2008) 435 wersja ostateczna/2

(2009/C 317/14)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 8 lipca 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”

COM(2008) 435 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 maja 2009 r. Sprawozdawcą był Jan SIMONS.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15-16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 133 do 6 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Komitet stwierdza, że Komisja włożyła wiele wysiłku w kwestię internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich rodzajach transportu. Komitet wyraża uznanie dla tych działań, zdając sobie sprawę ze stopnia trudności zadania, jednak zauważa, że jeśli chodzi o praktyczne zastosowania, pozostaje jeszcze wiele przeszkód do pokonania, przy czym bardzo ważne jest utrzymanie istniejącego powszechnego poparcia.

1.2. Internalizacja kosztów zewnętrznych powinna zmniejszyć zanieczyszczenia i uciążliwości związane z poszczególnymi istniejącymi obecnie rodzajami transportu.

1.3. Komitet nakłania Komisję, by od samego początku zadbała o włączenie przewoźników z państw trzecich do internalizacji kosztów zewnętrznych, tak by uniknąć stworzenia sytuacji korzystniejszej dla nich.

1.4. Obecna sytuacja, w której koszty zewnętrzne nie obciążają poszczególnych rodzajów transportu i ich użytkowników, daje przewagę konkurencyjną rodzajom transportu generującym wysokie koszty zewnętrzne. Internalizacja kosztów zewnętrznych pozwoliłaby natomiast zapewnić zdrową konkurencję, co prowadziłoby do przesunięcia w kierunku bardziej ekologicznych rodzajów transportu. Komitet jest zdania, że należy podjąć znacznie bardziej intensywne działania informacyjne na temat tej zasady, gdyż mogłaby ona spowodować także zmiany w strukturze podmiotów i użytkowników sektora transportu.

1.5. Komitet podziela pogląd Komisji, że należy stworzyć na szczeblu wspólnotowym odpowiednie ramy. Zdaniem Komitetu żadne państwo członkowskie nie powinno móc być z nich wyłączone.

1.5.1. Zdaniem Komitetu ramy te powinny obejmować pewne podstawowe warunki (na przykład wysokość opłat uzależniona od poziomu życia, z daleko idącym zróżnicowaniem odpowiednio do miejsca i czasu, określanym ze względów geograficznych, a nie politycznych), które opłaty na rzecz neutralizacji kosztów zewnętrznych będą musiały spełniać z zachowaniem pewnego zakresu elastyczności.

1.5.2. Władze odpowiedzialne za pobieranie opłat, na przykład dane państwo członkowskie lub samorząd lokalny lub regionalny, będą musiały wówczas zająć się dalszym doprecyzowaniem taryfy, w ramach wyżej wspomnianego zakresu elastyczności, w oparciu o szczegółową znajomość sytuacji lokalnej.

1.6. Komitet uważa, że jest sprawą pilną, by Komisja, nawet podczas kryzysu, przedstawiła konkretne propozycje dotyczące europejskich ram internalizacji kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu i zadbała o to, by propozycje te były dalej rozwijane i wdrażane przez państwa członkowskie we współpracy z Komisją Europejską. Propozycje te muszą oczywiście móc liczyć na poparcie społeczeństwa, środowisk ekologicznych i branży związanych z poszczególnymi rodzajami transportu. Ponadto stosowne płatności i opłaty powinny być powiązane z użytkowaniem środków transportu, a nie z ich własnością.

1.7. Gdy internalizacja kosztów zewnętrznych zostanie zrealizowana w praktyce, przychody z tego tytułu zdaniem Komitetu powinny zostać przeznaczone, z poszanowaniem krajowych zasad budżetowych, na środki skutkujące zmniejszeniem – najlepiej u źródła – efektów zewnętrznych transportu, takich jak bezpośrednio z nimi związane szkody w środowisku lub skutki w opiece zdrowotnej.

2. Wprowadzenie

2.1. Zagadnienie internalizacji kosztów zewnętrznych nie jest nowe. Angielscy ekonomiści – Pigou w roku 1924, a później również Coase w roku 1960, formułowali teorie, w jaki sposób można uwzględnić pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne w mechanizmach rynkowych poprzez ustalanie cen. Pigou proponował dotacje i kary, zaś Coase – zbywalne prawa własności, jednak obłożone rygorystycznymi warunkami (zerowe lub niemal zaniedbywalne koszty transakcji, wymierne szkody i ograniczona liczba zaangażowanych podmiotów).

2.2. Również w transporcie – kontrolowanym przemieszczaniu się środków transportu po infrastrukturze transportowej – występują efekty zewnętrzne. Tam, gdzie występuje wiele podmiotów, jak np. w transporcie lądowym, powinno być preferowane podejście Pigou, tym bardziej, że gdy kierujemy się kosztami krańcowymi, uzyskujemy efektywną alokację środków.

2.3. W kontekście EWG temat ten poruszony został po raz pierwszy już pod koniec lat sześćdziesiątych, jednak ówczesny stan wiedzy nie pozwalał na udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak skutecznie w praktyce mierzyć i wyceniać skutki zewnętrzne. Koncentrowano się wówczas na korygowaniu domniemanych nierównych warunków konkurencji pomiędzy rodzajami transportu.

2.4. Jednak historia na tym się nie zakończyła. Można tu wymienić zieloną księgę z 1995 r. na temat ustalania cen w transporcie, białą księgę z 1998 r. na temat etapowego podejścia do wspólnotowych ram obliczania opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej, białą księgę z 2001 r. na temat europejskiej polityki transportowej do roku 2010 i śródkresowy przegląd tej białej księgi, który został wykonany w 2006 r.

2.5. W 2006 r. Komisja została poproszona ⁽¹⁾ o przedstawienie „najpóźniej dnia 10 czerwca 2008 r. [...] po zbadaniu wszystkich opcji, w tym kosztów związanych z ochroną środowiska, hałasem, natężeniem ruchu i ochroną zdrowia, powszechnie stosowanego, przejrzystego i zrozumiałego modelu oceny wszelkich zewnętrznych kosztów jako podstawy obliczania w przyszłości opłat za korzystanie z infrastruktury. Model ten musi być połączony z analizą skutków internalizacji kosztów zewnętrznych w odniesieniu do wszystkich środków transportu oraz strategią na rzecz stopniowego wdrażania tego modelu w odniesieniu do wszystkich środków transportu”.

2.6. Celem jest internalizacja wszystkich kosztów zewnętrznych we wszystkich środkach transportu w celu ustalenia właściwej ceny, tak aby użytkownicy pokrywali realne powodowane przez siebie koszty. Dzięki tej wiedzy osoby korzystające z transportu byłyby bardziej świadome konsekwencji swojego postępowania i mogłyby odpowiednio je dostosować do tej sytuacji, tym samym obniżając koszty zewnętrzne.

2.7. W przeszłości w kilku swoich opiniach Komitet zwracał już uwagę na problem internalizacji kosztów zewnętrznych. W opinii z 1996 r. zwrócił uwagę na to, że „niepełne uwzględnianie kosztów infrastruktury i kosztów zewnętrznych zróżnicowanych w zależności od środka transportu może prowadzić do zaburzeń konkurencji”. W swojej opinii w sprawie białej księgi z 2001 r. Komitet stwierdził, że popiera pogląd, iż „środki wspólnotowe muszą się koncentrować na stopniowym zastępowaniu istniejących obciążeń systemu transportu skuteczniejszymi instrumentami na rzecz internalizacji kosztów infrastruktury i kosztów zewnętrznych.”

2.8. W swojej opinii w sprawie przeglądu śródkresowego białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r. Komitet udziela swojego poparcia zmodyfikowanemu podejściu Komisji polegającemu na przejściu od wymuszonej zmiany rodzaju transportu do tzw. współmodalności ⁽²⁾. Zgodnie z tym podejściem każdy rodzaj transportu ma zostać zoptymalizowany dzięki temu, że podniesie się jego konkurencyjność, zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju, zgodność z zasadami społecznymi, rentowność, przyjazność dla środowiska i bezpieczeństwo, a ponadto zostanie utworzonych więcej lepszych połączeń pomiędzy różnymi rodzajami transportu.

2.9. W tym kontekście Komitet uważa również, że każdy rodzaj transportu ⁽³⁾ powinien pokrywać całość swoich własnych kosztów.

2.10. Komitet opublikował również kilka opinii dotyczących zrównoważonego transportu w miastach, między innymi opinię w sprawie zielonej księgi „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście” ⁽⁴⁾ i opinię rozpoznawczą w sprawie koszyka energetycznego w sektorze transportu ⁽⁵⁾. Do podejścia Komitetu dodaje się w nich dodatkowy wymiar – zasadę „użytkownik płaci” zastępuje zasada „płaci zanieczyszczający lub użytkownik, zależnie od sytuacji”.

2.11. Istotą proponowanej obecnie strategii jest to, że generalną zasadą przy internalizacji kosztów zewnętrznych, powinna być zasada „opłat opartych na społecznym koszcie krańcowym”.

2.12. Zgodnie z tą zasadą ceny w sektorze transportu powinny być równe dodatkowemu kosztowi spowodowanemu przez dodatkowego użytkownika infrastruktury. Zasadniczo te dodatkowe koszty powinny objąć koszt użytkownika i koszty zewnętrzne oraz doprowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania infrastruktury i do utworzenia bezpośredniego powiązania pomiędzy korzystaniem ze wspólnych zasobów a usługami transportowymi. System opłat oparty na społecznym koszcie krańcowym prowadziłby zatem do skutecznego wykorzystania istniejącej infrastruktury ⁽⁶⁾.

2.13. Zdaniem Komitetu internalizacja kosztów zewnętrznych może mieć konsekwencje społeczne. Z tego względu niezbędne jest włączenie w dyskusję, na najwcześniejszym możliwym etapie, partnerów społecznych, tak aby omówić z nimi realizację tej strategii w różnych sektorach.

3. Streszczenie komunikatu Komisji i konkluzji Rady

3.1. Poprzez pakiet w sprawie ekologicznego transportu, obejmujący ogólny komunikat, wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie eurowiniet, komunikat w sprawie działań w celu ograniczenia hałasu kolejowego w zakresie istniejącego taboru i komunikat dotyczący strategii, Komisja ma na celu włączenie kosztów zewnętrznych (CO₂, zanieczyszczenie powietrza, hałas i tatory komunikacyjne) do cen za transport, tak aby użytkownicy pokrywali realne powodowane przez siebie koszty.

⁽²⁾ COM(2006) 314, punkt 1.1 i 9.

⁽³⁾ Wszystkie rodzaje transportu podlegające prawodawstwu UE, zatem z wyłączeniem pojazdów wojskowych itp.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 224 z 30.8.2009, s. 39.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 52.

⁽⁶⁾ Na podstawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych” COM(2008) 435 wersja ostateczna.

⁽¹⁾ Art. 11 dyrektywy 2006/38/WE.

3.2. Niezbędne pozostają działania uzupełniające, tak jak np. środki podejmowane u źródła, polityka rynku wewnętrznego i stymulowanie innowacji technologicznych. Dochody powinny zostać zainwestowane w zmniejszenie kosztów zewnętrznych, na przykład poprzez inwestowanie w badania i innowacje, infrastrukturę przyjazną dla środowiska i w rozwój transportu publicznego. W 2013 r. należy przeprowadzić przegląd.

3.3. Rada na swoim posiedzeniu w dniach 8-9 grudnia 2008 r. stwierdziła już, że „strategię tę należy realizować stopniowo, w sposób sprawiedliwy, skuteczny i wyważony w stosunku do poszczególnych rodzajów transportu oraz neutralny z technologicznego punktu widzenia”. Przyjęła do wiadomości propozycję Komisji, by w roku 2013 nastąpiła ocena realizacji tej strategii. Rada stwierdza dalej, że „przestrzeganie tych zasad jest warunkiem, od którego zależy społeczne poparcie dla internalizacji kosztów zewnętrznych”.

4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet uważa, że Komisja podejmowała działania od 2006 r. Po konsultacjach publicznych i po warsztatach z udziałem zainteresowanych stron sporządziła wniosek w sprawie wspólnotowych ram internalizacji kosztów zewnętrznych, przeprowadziła ocenę skutków i opracowała strategię stopniowej internalizacji kosztów zewnętrznych wszystkich rodzajów transportu.

4.2. Słowem, w stosunkowo krótkim czasie Komisja włożyła wiele pracy w zagadnienie internalizacji kosztów zewnętrznych, którego z pewnością nie można nazwać łatwym. Komitet uważa dokumenty robocze Komisji SEC(2008)2209, SEC(2008)2208 i SEC(2008)2207, niezależnie od wyciągniętych z nich wniosków, za bardzo dobrze opracowane. Należy wyrazić ubolewanie, że w oficjalnym komunikacie Komisji nie wykorzystuje się w większym stopniu tych dokumentów, a zwłaszcza „najlepszych rozwiązań” wynikających z analizy. Zdaniem Komitetu warto byłoby zastanowić się, czy dane podstawowe z podręcznika szacowania kosztów zewnętrznych transportu (*Handbook on estimation of external costs in the transport sector*) można by jeszcze bardziej uwiarygodnić.

4.3. W mniemaniu Komisji i Rady zasadnicze znaczenie ma utrzymanie istniejącego już obecnie ogólnie w całym społeczeństwie, a w szczególności w sektorze transportu, poparcia dla osiągnięcia obiektywnego, uniwersalnie możliwego do zastosowania, przejrzystego i zrozumiałego systemu.

4.4. Zdaniem Komitetu należy przy tym wziąć pod uwagę kilka istotnych warunków, takich jak: rozwój technologiczny, społeczne konsekwencje wprowadzenia takiego systemu, konsekwencje dla regionów wyspiarskich, regionów bez dostępu do morza i oddalonych, wysokość inwestycji w tym sektorze i wpływ na realizację celów zrównoważonej polityki transportowej.

4.5. Komitet zgadza się z Komisją co do tego, że konieczne jest, by przychody z internalizacji kosztów zewnętrznych różnych rodzajów transportu przeznaczane były z powrotem na środki, które byłyby stosowane w celu wspierania zrównoważonego funkcjonowania i zgodnie z kombinacją i optymalizacją rodzajów transportu w pierwszej kolejności tam, gdzie odniosłyby największy skutek w zwalczaniu zanieczyszczania, hałasu i zatorów w transporcie.

4.6. Dochody powinny być przeznaczane na zapobieganie powstawaniu niepożądanych efektów zewnętrznych lub ich likwidowanie, przykładowo na działania u źródła lub na bezpośrednio powiązane koszty opieki zdrowotnej bądź biotopy obniżające wartość dwutlenku węgla.

4.7. Komitet uważa również za istotne, aby w wypadku każdego rodzaju transportu poszczególne elementy kosztów zewnętrznych były znane i uznawane.

4.8. Na przykład w wypadku ruchu drogowego koszty zatorów komunikacyjnych powinny być rozdzielone proporcjonalnie i sprawiedliwie pomiędzy przewóz towarów i przewóz osób.

4.9. W świetle zrównoważonego rozwoju rodzajów transportu Komitet życzyłby sobie, aby w debatach dotyczących internalizacji kosztów zewnętrznych więcej uwagi poświęcano aspektom społecznym.

4.10. Ponadto Komitet chciałby podkreślić, że internalizacja kosztów zewnętrznych nie może pociągać za sobą konsekwencji dla dochodów pracowników. Koszty muszą zostać poniesione przez osoby korzystające ze środków transportu.

4.11. Komitet zgadza się więc zasadniczo z ideą Komisji dotyczącą internalizacji wszystkich kosztów zewnętrznych (7). Pożądany efekt zostanie jednak osiągnięty dopiero wówczas, gdy podejście to zostanie zastosowane w takim samym zakresie wszędzie tam, gdzie powstają koszty zewnętrzne.

4.12. Obecna sytuacja, w której koszty zewnętrzne nie obciążają poszczególnych rodzajów transportu i ich użytkowników, daje przewagę konkurencyjną rodzajom transportu generującym wysokie koszty zewnętrzne. Internalizacja kosztów zewnętrznych pozwoliłaby natomiast zapewnić zdrową konkurencję, co prowadziłoby do przesunięcia w kierunku bardziej ekologicznych rodzajów transportu. Komitet jest zdania, że należy podjąć znacznie bardziej intensywne działania informacyjne na temat tej zasady, gdyż mogłaby ona spowodować także zmiany w strukturze podmiotów i użytkowników sektora transportu.

4.13. Komitet podziela pogląd Komisji, że należy stworzyć ramy na szczeblu wspólnotowym.

4.13.1. Jednak zdaniem Komitetu należy przy tym uwzględnić pewne podstawowe warunki, które opłaty na rzecz neutralizacji kosztów zewnętrznych będą musiały spełniać z zachowaniem pewnego zakresu elastyczności. Można tutaj pomyśleć o różnych rodzajach kosztów zewnętrznych, o wysokości opłat uzależnionej od poziomu życia, z daleko idącym zróżnicowaniem odpowiednio do miejsca i czasu, określanym ze względów geograficznych, a nie politycznych.

4.13.2. Władze odpowiedzialne za pobieranie opłat, na przykład dane państwo członkowskie lub samorząd lokalny lub regionalny, będą musiały wówczas zadbać o dalsze doprecyzowanie taryfy, w ramach wyżej wspomnianego zakresu elastyczności, w oparciu o szczegółową znajomość sytuacji lokalnej. Przy tej okazji można będzie uwzględnić różnice w poziomie życia między regionami.

(7) Komitet zwraca uwagę na to, że wszystkie zabytkowe środki transportu (nazywane „łatającymi, jeżdżącymi lub pływającymi zabytkami kultury”) powinny stanowić wyjątek.

4.13.3. W przypadku transportu morskiego i lotniczego internalizacja kosztów zewnętrznych powinna uwzględniać rzeczywistość światowej konkurencji, której te rodzaje transportu stawiają czoła.

4.13.3.1. Trzy operujące w skali europejskiej tak zwane klasyczne gałęzie transportu – transport drogowy, kolejowy i żegluga śródlądowa – musiałyby z punktu widzenia konkurencyjności być traktowane jednakowo i podlegać tym samym strategiom i metodologiom, które jednak, ze względu na różnice między tymi gałęziami transportu, będą mogły oczywiście wywierać różne skutki.

4.13.3.2. Taka internalizacja jest zgodna z polityką współmodalności i podejściem przedstawionym w komunikacie i przybliża „rok 1992”(!), czyli pełną realizację jednolitego rynku bez granic państwowych.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

5. Uwagi szczegółowe

5.1. W odniesieniu do żeglugi śródlądowej Komisja słusznie wskazuje na konwencję z Mannheim jako na ramy prawne, które zasługują na uwagę. Umowa ta jest obowiązująca dla Renu, w tym dla jego szwajcarskiej części i jego dopływów. Konwencja ta jest starsza niż traktaty Unii i, ponieważ jedną ze stron jest państwo trzecie, ma przed nimi pierwszeństwo ⁽⁸⁾. W konwencji zabrania się nakładania opłat za żeglugę (transport).

5.2. Mając z jednej strony na uwadze głęboki kryzys światowy, a z drugiej strony wykazując sympatię dla pomysłu internalizacji kosztów zewnętrznych, która przede wszystkim uwzględnia aspekty ochrony środowiska, Komitet nawołuje do tego, aby się nie zniechęcać.

5.3. Przeciwnie, tak jak opisano w punkcie 4.13.1 i następnych, Komitet pragnie, aby jeszcze w trakcie kryzysu podjąć pozytywne działania na rzecz dalszego opracowania i precyzowania ram internalizacji kosztów zewnętrznych. Uważa, że zadanie to należy realizować przy ścisłej współpracy instytucji europejskich, państw członkowskich i przedsiębiorstw.

⁽⁸⁾ Art. 307 TWE.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie korzyści telemedycyny dla pacjentów, systemów opieki zdrowotnej i społeczeństwa

COM(2008) 689 wersja ostateczna

(2009/C 317/15)

Sprawozdawca: **Lucien BOUIS**

Dnia 4 listopada 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie korzyści telemedycyny dla pacjentów, systemów opieki zdrowotnej i społeczeństwa

COM(2008) 689 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Lucien BOUIS.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 160 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zainteresowaniem przyjmuje komunikat Komisji, która zachęca państwa członkowskie do włączenia telemedycyny do ich polityki zdrowotnej i wspiera je w tym działaniu.

1.2. EKES uznaje zamiar Komisji, która w poszanowaniu zasady pomocniczości pragnie budować zaufanie do telemedycyny, doprowadzić do jej zaakceptowania, zwiększyć przejrzystość prawną w tej dziedzinie, rozwiązać problemy techniczne i ułatwić rozwój rynku. Państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za swoją politykę w zakresie zdrowia publicznego i rozwój telemedycyny zgodnie ze swoją zdolnością inwestycyjną.

1.3. Zdaniem EKES-u należy zwiększać świadomość w dziedzinie telemedycyny wśród organów i pracowników służby zdrowia oraz pacjentów, którym należy stale przekazywać przekonujące informacje dotyczące oceny opłacalności.

1.4. EKES zwróci szczególną uwagę na to, aby prace w dziedzinie badań i rozwoju przynosiły pełną gwarancję bezpiecznego użytkowania, uproszczonej ergonomii i niższych kosztów nabywania i użytkowania. Dostrzega też powzięty przez Komisję zamiar wsparcia pilotażowego projektu telemonitorowania na dużą skalę.

1.5. EKES odnotowuje trudności w rozwoju telemedycyny, podczas gdy dziedziną ta jest, w pewnych jasno określonych warunkach, czynnikiem usprawnienia systemu opieki zdrowotnej

z korzyścią dla pacjentów, lekarzy i instytucji zabezpieczenia społecznego. Komitet uważa za konieczne określenie obszarów stosowania telemedycyny i ustanowienie dla niej solidnej podstawy prawnej.

1.6. EKES uważa za stosowne ograniczenie się do uproszczonej definicji czynności medycznych wchodzących w zakres telemedycyny w celu zapewnienia poufności i dążenia do maksymalnego bezpieczeństwa pacjenta.

1.7. EKES wyraża zadowolenie z zamiaru uruchomienia w 2009 r. europejskiej platformy wspierającej wymianę między państwami członkowskimi informacji dotyczących krajowych ram prawnych.

1.8. Zdaniem EKES-u czynności medyczne z wykorzystaniem telemedycyny jako dodatkowej techniki nie tylko nie powinny naruszać praw i obowiązków związanych z wszelkimi czynnościami medycznymi, lecz także powinny uwzględniać obowiązki związane z ich specyfiką, jak np. informowanie o technicznych środkach transmisji i zabezpieczenia danych.

1.9. Zdaniem EKES-u oczywiste jest, że dostęp do łącz szero-kopasmowych ⁽¹⁾ o jednakowym zakresie we wszystkich krajach oraz pełna łączność są podstawowymi warunkami rozwoju telemedycyny. Należy lepiej wyposażać w sprzęt cyfrowy regiony, zwłaszcza obszary wiejskie i najbardziej oddalone, aby zapewnić obywatelom równy dostęp do opieki zdrowotnej.

⁽¹⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 8.

1.10. EKES popiera wyrażony przez Komisję zamiar opublikowania dokumentu strategicznego na podstawie istniejących lub opracowywanych obecnie norm w celu zapewnienia interoperacyjności, jakości i bezpieczeństwa systemów.

1.11. Zdaniem EKES-u, poza rozwiązaniem problemów technicznych i organizacyjnych, konieczne jest rozwinięcie wymiany sprawdzonych rozwiązań klinicznych w dziedzinie telemedycyny.

1.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję określenia trójpozomowych działań w nadchodzących latach.

1.13. Na szczeblu państw członkowskich należy zwrócić szczególną uwagę na klasyfikację czynności, ich kosztów i stawek zwrotu kosztów.

1.14. Na szczeblu państw, które będą korzystać ze wsparcia UE, należy uruchomić narzędzia pilotażu i oceny w odniesieniu do aspektów technicznych i skuteczności telemedycyny.

1.15. Jeżeli chodzi o działania podejmowane przez Komisję, EKES jest zdania, że aby właściwie zareagować na obawy użytkowników i zwiększyć ich zaufanie, Komisja powinna wspierać programy informacyjne i szkoleniowe dotyczące korzystania z nowych technologii przeznaczone dla pracowników służby zdrowia i całego społeczeństwa.

1.16. EKES wyraża ubolewanie w związku z tym, że nie poświęcono szczególnej uwagi kwestiom dotyczącym kształcenia pracowników służby zdrowia. Usystematyzowany projekt kształcenia uniwersyteckiego i doskonalenia zawodowego wydaje się niezbędny. Tego rodzaju kształcenie nie powinno jednak prowadzić do wyszkolenia „telelekarzy”, ale do wyszkolenia wszystkich lekarzy w zakresie telemedycyny.

1.17. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do ścisłego przestrzegania zaleceń sformułowanych w omawianym komunikacie i proponowanego harmonogramu działań.

1.18. EKES jest zdania, że organizacje reprezentujące pacjentów, konsumentów i pracowników służby zdrowia powinny zostać włączone do procesu określania warunków rozwoju tych nowych technologii. Zdaniem Komitetu ważne jest, aby mógł on uczestniczyć w analizie poszczególnych etapów wykonywania podjętych zobowiązań.

1.19. EKES jest zdania, że rozwój telemedycyny z korzyścią dla pacjentów, systemów opieki zdrowotnej i społeczeństwa powinien być elementem ogólnej ewolucji systemów opieki zdrowotnej i polityki zdrowotnej.

2. Streszczenie komunikatu

2.1. Kontekst inicjatywy

2.1.1. Telemedycyna ⁽²⁾, czyli świadczenie usług zdrowotnych na odległość, może przyczynić się do poprawy jakości życia pacjentów i pracowników służby zdrowia oraz przynieść rozwiązanie problemów, z jakimi borykają się systemy opieki zdrowotnej (starzenie się społeczeństwa, rozwój chorób przewlekłych, pozostawanie chorego w domu, chorzy odizolowani lub o ograniczonych możliwościach przemieszczania się, demografia medyczna, brak równowagi w rozmieszczeniu terytorialnym usług opieki zdrowotnej i in.).

2.1.2. Poza poprawą opieki zdrowotnej i zwiększeniem skuteczności systemów służby zdrowia telemedycyna może wnieść wkład w gospodarkę UE w związku z dynamiką tego sektora działalności (zwłaszcza MŚP). Stosowanie telemedycyny jest jednak wciąż ograniczone, a rynek pozostaje rozproszony.

2.2. Inicjatywa przedstawiona w komunikacie

2.2.1. Komisja w swoim komunikacie zachęca państwa członkowskie do tego, aby włączyły telemedycynę do swojej polityki zdrowotnej, i wspiera je w tych działaniach poprzez sporządzenie listy przeszkód w jej stosowaniu, pomoc w przezwyciężeniu tych przeszkód i przekazanie informacji, które mogą wzbudzić zainteresowanie tego rodzaju usługami, a następnie doprowadzić do ich zaakceptowania przez środowisko medyczne i pacjentów.

2.2.2. Z uwagi na to, że główna odpowiedzialność za organizację, finansowanie i świadczenie usług opieki zdrowotnej spoczywa na państwach członkowskich, co czyni je jedynymi podmiotami, które są w stanie wprowadzić w życie telemedycynę, w poszanowaniu zasady pomocniczości, Komisja określa działania, jakie powinny podjąć państwa członkowskie, sama Komisja oraz zainteresowane podmioty.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przyjmuje do wiadomości definicję obszaru, którego dotyczy komunikat Komisji, pragnie jednak przypomnieć o konieczności prowadzenia kart zdrowia w formie elektronicznej, jako że pozostaje to w ścisłym związku z rozwojem telemedycyny.

3.2. EKES popiera rozwój telemedycyny prowadzący do osiągnięcia najważniejszego celu, jakim jest zapewnienie wszystkim równego dostępu do wysokiej jakości opieki. Zauważa możliwy do przewidzenia wpływ telemedycyny na system służby zdrowia i praktykę zawodową i uważa za konieczne zwrócenie baczniejszej uwagi na ryzyko komercjalizacji.

⁽²⁾ Telemedycyna obejmuje szereg różnorodnych usług, takich jak tele-radiologia, telepatomorfologia, teledermatologia, telekonsultacje, telemonitorowanie i teleokulistyka, z wyłączeniem telechirurgii. Portale informacyjne dotyczące zdrowia, elektroniczne karty zdrowia, przekazywanie recept drogą elektroniczną czy kierowanie pacjentów do specjalistów nie zostały jednak uznane w komunikacie za usługi telemedyczne.

3.2.1. O ile rozwój telemedycyny jest czynnikiem umożliwiającym upowszechnienie się zespołowych praktyk lekarzy i tworzenie sieci opieki zdrowotnej, a także poprawę jakości i dostępności opieki, to zmianom tym powinna towarzyszyć zapobiegliwość oraz refleksja dotycząca organizacji, ustalenia hierarchii zadań i ich podziału, a także protokołowania praktyk.

3.3. EKES z uznaniem przyjmuje proponowane **trójpoziomowe działania** i formułuje uwagi na ich temat.

3.3.1. Budowanie zaufania do usług telemedycznych i przyczynianie się do ich akceptacji

3.3.1.1. Zdaniem EKES-u należy zwiększać świadomość wśród organów i pracowników służby zdrowia oraz pacjentów, a także reprezentujących ich organizacji, poprzez tworzenie przestrzeni do dyskusji. Obowiązkowi informowania powinno towarzyszyć podkreślanie elementów oceniających skuteczność telemedycyny. W tym celu należy przekazywać przekonujące informacje dotyczące oceny skuteczności w stosunku do kosztów. W tym kontekście należy przypomnieć, że długotrwałe korzystanie z usług telemedycznych i jego rozwój zależą od stopnia zwrotu kosztów tych usług i wysokości opłat ponoszonych przez pacjentów.

3.3.1.2. EKES zwraca uwagę na fakt, że MŚP tego sektora nie mają wystarczającej zdolności finansowej, jeżeli chodzi o badania i rozwój. W związku z tym rozpowszechnienie na dużą skalę systemów telemonitorowania zapewniają takie instrumenty, jak interwencja sektora publicznego oraz partnerstwo publiczno-prywatne. Jeżeli chodzi o sprzęt, EKES zwróci uwagę na to, aby jego udoskonalenie umożliwiałoby zapewnienie jego bezpiecznego użytkowania, uproszczonej ergonomii i niższych kosztów nabywania i użytkowania. Wszelki rozwój nie może być dziełem wyłącznym przemysłu.

3.3.1.3. EKES podkreśla, że rozwój telemedycyny, a zwłaszcza telemonitorowania, stwarza nowe problemy etyczne związane ze zmianą relacji między pacjentem a lekarzem. Komitet jest zdania, że aby zaakceptowanie tych technik – które nie są w stanie zastąpić relacji z drugim człowiekiem – było możliwe, należy wytyczyć relacje między opiekunem a pacjentem poszukującym ciepła oraz zrozumiałych, dokładnych i uspokajających wyjaśnień.

3.3.1.4. Zdaniem EKES-u zasadniczą kwestią jest upowszechnienie stosowania narzędzi technicznych, aby umożliwić pacjentom zachowanie kontroli nad ich życiem i samodzielne podejmowanie decyzji.

3.3.1.5. Co więcej, personel medyczny pozostający z pacjentem w kontakcie telefonicznym lub wizualnym powinien odbyć szkolenie psychologiczne, aby był w stanie nadać kontaktom na odległość bardziej ludzki charakter i złagodzić brak obecności fizycznej, na której opierała się dotychczas szczególna relacja między lekarzem i pacjentem.

3.3.1.6. EKES odnotowuje z zainteresowaniem wyrażony przez Komisję zamiar wspierania w ramach programu „Na rzecz konkurencyjności i innowacji” pilotażowego projektu telemonitorowania na dużą skalę z udziałem podmiotów finansujących usługi zdrowotne. Komitet podkreśla, że państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za przeprowadzenie do końca 2009 r. oceny własnych potrzeb i priorytetów w zakresie telemedycyny.

3.3.1.7. EKES wyraża aprobatę dla finansowania programów takich jak AAL – nowoczesne technologie w służbie osobom starszym⁽³⁾, wdrażanych na podstawie art. 169 traktatu, i zachęca państwa członkowskie do udziału w takich programach.

3.3.2. Zwiększenie przejrzystości prawnej

3.3.2.1. EKES odnotowuje trudności w rozwoju telemedycyny, podczas gdy dziedzina ta jest, w pewnych jasno określonych warunkach, czynnikiem poprawy systemu opieki zdrowotnej z korzyścią dla pacjentów, lekarzy i instytucji zabezpieczenia społecznego. Telemedycyna jest bowiem skutecznym środkiem optymalizacji jakości usług z uwagi na szybkość kontaktu i przyczynia się do poprawy wydajności opieki medycznej. EKES uważa za konieczne określenie obszarów stosowania telemedycyny i ustanowienie dla niej zadowalającej podstawy prawnej.

3.3.2.2. EKES uważa za stosowne ograniczenie się do uproszczonej definicji czynności medycznych wchodzących w zakres telemedycyny, takich jak:

- **telekonsultacje**: czynność medyczna polegająca na rozmowie pacjenta z lekarzem w ramach połączenia zdalnego; wynikiem diagnozy w tym przypadku może być przekazanie skierowania lub recepty;
- **teleekspertyza**: diagnoza i/lub ustalenie leczenia pod nieobecność pacjenta – jest to rozmowa kilku lekarzy, którzy ustalają diagnozę na podstawie danych znajdujących się w karcie zdrowia;
- **teleasysta**: czynność polegająca na udzieleniu zdalnej pomocy lekarzowi przeprowadzającemu zabieg medyczny lub chirurgiczny przez drugiego lekarza – termin ten jest używany także w odniesieniu do pomocy ratownikowi w nagłych wypadkach.

W przypadku tych czynności pierwszorzędą kwestią jest zwiększenie przejrzystości prawnej, wzmocnienie systemów ochrony danych i zapewnienie maksymalnego bezpieczeństwa pacjenta, zarówno w odniesieniu do zbierania danych, jak i ich przechowywania i wykorzystywania.

3.3.2.3. EKES zwraca uwagę na to, że definicje czynności medycznych i ich konsekwencje zarówno z perspektywy prawnej i sądowej, jak i w zakresie zwrotu kosztów, różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, a także przypomina o przysługującej osobom korzystającym z opieki zdrowotnej swobodzie skorzystania z takiej opieki w innym państwie członkowskim niż państwo zamieszkania, niezależnie od sposobu zapewnienia opieki⁽⁴⁾, w tym również w przypadku telemedycyny.

3.3.2.4. EKES przypomina o swoim zainteresowaniu uruchomieniem systemów środków odwoławczych w przypadku poniesionych szkód, a także wprowadzeniem jasnych warunków rozstrzygania sporów, także na szczeblu międzynarodowym, co powinno doprowadzić do upowszechnienia się systemu obowiązkowych ubezpieczeń dla wszystkich pracowników.

⁽³⁾ Dz.U. C 224 z 20.8.2008, s. 8.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 116.

3.3.2.5. EKES wyraża zadowolenie z powziętego przez Komisję zamiaru uruchomienia w 2009 r. europejskiej platformy wspierającej wymianę informacji dotyczących krajowych ram prawnych i ich ewentualnych zmian związanych z telemedycyną między państwami członkowskimi.

3.3.2.6. W opinii EKES-u telemedycyna nie może i nie powinna zastąpić czynności medycznych. Jest ona ich uzupełnieniem i zawiera w sobie pewne ograniczenia związane z brakiem badań klinicznych. Telemedycyna podlega tym samym prawom i obowiązkom co wszelkie inne czynności medyczne. Należy ponadto zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie:

- kwalifikacje lekarza powinny być jasno przedstawione;
- pacjent powinien korzystać z najnowszej wiedzy medycznej, niezależnie od jego wieku, sytuacji finansowej i rodzaju choroby;
- pacjent powinien być informowany o celu i zakresie czynności, a także o stosowanych środkach;
- pacjent powinien mieć możliwość swobodnego wyrażenia zgody;
- należy zapewnić zachowanie tajemnicy lekarskiej;
- należy uznać uzyskane recepty;
- pytania i odpowiedzi lekarza powinny być zrozumiałe dla pacjenta;
- należy zapewnić bezpieczeństwo powstałych dokumentów i wpisać je do karty zdrowia;
- należy zapewnić ciągłość opieki;
- jakość czynności medycznej powinna być przynajmniej równoważna jakości czynności tradycyjnej;
- nie należy kompensować braku badań klinicznych zwiększeniem liczby badań radiologicznych lub biologicznych;
- należy zapewnić pełną poufność w zakresie warunków technicznych przekazywania danych i warunków ich przetwarzania przez personel medyczny i paramedyczny.

Świadczenie usług telemedycznych powinno obejmować informowanie o środkach technicznych stosowanych w przypadku transmisji danych.

3.3.3. Rozwiązanie problemów technicznych i ułatwienie rozwoju rynku

3.3.3.1. W opinii EKES-u dostęp do łączy szerokopasmowych⁽⁵⁾, konieczny do zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa, oraz pełna łączność są warunkami rozwoju telemedycyny. Warunkiem zaufania lekarzy i pacjentów do tego rodzaju praktyk jest zapewnienie bezpieczeństwa stosowanych technologii i łatwość korzystania z nich.

3.3.3.1.1. Należy lepiej wyposażać w sprzęt cyfrowy regiony, zwłaszcza obszary wiejskie i najbardziej oddalone, ponieważ telemedycyna wymaga istnienia wydajnych połączeń, tym bardziej że dotyczy ona szczególnie mieszkańców tych obszarów.

3.3.3.1.2. Brak łączy szerokopasmowych oznacza niedopuszczalne wydłużenie czasu odpowiedzi lekarzy i uniemożliwia przesyłanie dużych ilości danych; uszkodzenie niektórych danych może pociągać za sobą poważne zagrożenie medyczne.

3.3.3.2. EKES popiera przedstawiony przez Komisję zamiar opublikowania – we współpracy z państwami członkowskimi – dokumentu strategicznego mającego na celu zapewnienie interoperacyjności, jakości i bezpieczeństwa systemów telemonitorowania na podstawie norm istniejących lub opracowywanych obecnie na szczeblu europejskim. Zdaniem EKES-u, z uwagi na stałą ewolucję technologii, o których mowa, jedynie systematyczna ocena niezawodności sprzętu może zapewnić zaufanie do telemedycyny.

3.4. Zdaniem EKES-u, o ile rozwój tych technologii jest ogólnie korzystny dla gospodarki, o tyle należy zbadać jego wpływ na niestabilne finansowanie systemów służby zdrowia. Stosowne byłoby zapewnienie wsparcia wspólnotowego w dziedzinie badań i rozwoju. EKES uważa, że program „technologie informacyjno-komunikacyjne na rzecz komfortowego starzenia się”⁽⁶⁾ powinien w przyszłości objąć kwestie związane z telemedycyną.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Z uwagi na to, że telemedycyna nie powinna być uważana za jeden z obszarów rozwoju handlu elektronicznego, ponieważ obejmuje ona rzeczywiste czynności medyczne, EKES wyraża zadowolenie z propozycji określenia **trójpoziomowych działań** w nadchodzących latach.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 8.

⁽⁶⁾ W ramach siódmego programu ramowego.

4.1.1. EKES podkreśla, że na szczeblu **państw członkowskich** należy zwrócić szczególną uwagę na klasyfikację czynności i stawek zwrotu kosztów. Nie we wszystkich bowiem systemach ubezpieczeń społecznych telemedycyna została włączona do obszaru czynności medycznych, w związku z czym daje się zauważyć ostrożność w zakresie warunków zalecania tego rodzaju czynności.

4.1.1.1. Z całą pewnością z uwagi na koszt inwestycji jest konieczne, aby instytucje i/lub organy zajmujące się zdrowiem publicznym, kompetentne w dziedzinie polityki zdrowotnej, poszukiwały w ramach wymiany informacji z wieloma zainteresowanymi stronami możliwości finansowania i określiły źródła tego finansowania. EKES wyraża zaniepokojenie ryzykiem znacznego wzrostu udziału pacjentów w pokryciu kosztów świadczonej im opieki zdrowotnej, który byłby motywowany wprowadzeniem nowych przepisów.

4.1.2. Zdaniem EKES-u na szczeblu **państw członkowskich, które będą korzystać** ze wsparcia UE, z uwagi na różnice w przepisach, praktyce i rozwiązaniach istniejących w poszczególnych krajach, należy opublikować w 2009 r. analizę wspólnotowych ram prawnych możliwych do zastosowania w przypadku usług telemedycznych.

4.1.2.1. EKES uważa za stosowne opracowanie przy wsparciu UE, poza wspomnianą analizą, narzędzi pilotażu i oceny. Należałoby też określić spójne cele strategiczne dla zapewnienia przejrzystości potrzebnej decydentom. Zapewnieniu tej przejrzystości służyłaby ocena medyczno-ekonomiczna dostosowana do sytuacji demograficznej i problemów rozwoju systemów opieki zdrowotnej z korzyścią dla pacjentów.

4.1.3. Jeżeli chodzi o działania, jakie miałyby wdrożyć **Komisja**, EKES jest zdania, że aby właściwie zareagować na obawy użytkowników i zmierzyć się z problemem zaufania, Komisja powinna wspierać programy pedagogiczne mające na celu zaznajomienie pacjentów z tą nową praktyką i nowymi narzędziami, tym bardziej że pacjentami są często osoby starsze.

4.1.3.1. EKES wyraża ubolewanie w związku z tym, że Komisja nie poświęca szczególnej uwagi kwestiom związanym ze szkoleniem pracowników służby zdrowia w celu zapoznania ich z nowymi warunkami wykonywania pracy. Ciągłość i koordynacja opieki wymagają też nauki korzystania z nowych narzędzi komunikacji z pacjentem.

4.1.3.1.1. EKES jest zdania, że w dziedzinie telemedycyny, podobnie jak w wielu innych dziedzinach, odpowiednie szkolenie

poszczególnych kategorii pracowników służby zdrowia powinno być uważane za główne narzędzie zmian. Niezbędny jest usystematyzowany projekt kształcenia uniwersyteckiego i doskonalenia zawodowego, służący optymalizacji usług telemedycznych w celu podniesienia jakości opieki. Oznacza to także konieczność stałego informowania społeczeństwa.

4.1.3.1.2. EKES zauważa ponadto, że sam interaktywny i międzybranżowy charakter korzystania z nowych technologii zapewnia wsparcie pedagogiczne sprzyjające samodzielnej nauce w ramach partnerskiej współpracy, która ma się rozwinąć.

4.1.4. Zdaniem EKES-u, w odniesieniu do badań technologicznych, rozwoju sprzętu i oprogramowania, a także z uwagi na ekonomiczne aspekty dostarczania sprzętu i zwrotu kosztów świadczeń, jak również zaufanie do telemedycyny i jej akceptację, jest niezbędne, aby była ona uznawana za pełnoprawną praktykę medyczną, a nie za modę lub substytut. Wskazane byłoby przeprowadzenie harmonizacji i homologacji w dziedzinie telemedycyny w celu ułatwienia kontaktu między podmiotami świadczącymi opiekę oraz zaangażowania pacjentów dzięki przyjaznemu im środowisku.

5. Wnioski

5.1. Zmiany kulturowe wynikające z pojawienia się telemedycyny wymagają odpowiedniej komunikacji. Mogą pojawić się nowe zawody związane z tą dziedziną.

5.2. W opinii EKES-u rozwój telemedycyny powinien odbywać się w ramach ewolucji systemów opieki zdrowotnej i polityki zdrowotnej.

5.3. Użytkownicy systemu opieki zdrowotnej mają stać się bardziej aktywnymi elementami tego systemu. Organizacje reprezentujące pacjentów i pracowników służby zdrowia powinny zostać włączone do procesu opracowywania warunków rozwoju i finansowania nowych technologii.

5.4. W opinii Komitetu ważne jest, aby mógł on uczestniczyć w analizie poszczególnych etapów wykonywania podjętych zobowiązań. Chodzi bowiem nie tylko o rozwój operacyjny telemedycyny i udostępnione środki, lecz także o równy dostęp obywateli do opieki zdrowotnej.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw pasażerów podróżujących drogą morską i wodną śródlądową oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów

COM(2008) 816 wersja ostateczna – 2008/0246 COD

(2009/C 317/16)

Sprawozdawca: **Bernardo Hernández BATALLER**

Współsprawozdawca: **Jörg RUSCHE**

Dnia 12 lutego 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw pasażerów podróżujących drogą morską i wodną śródlądową oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów

COM(2008) 816 wersja ostateczna – 2008/0246 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER, a współsprawozdawcą Jörg RUSCHE.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 65 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet popiera wniosek Komisji, jako że wdrożenie rozporządzenia oznaczać będzie ogólnie wzmocnienie rynku wewnętrznego i praw pasażerów, a zwłaszcza osób niepełnosprawnych.

1.2. Jednakże Komitet ubolewa, że we wniosku nie przedstawiono bardziej wnikliwie i konkretnie sytuacji osób niepełnosprawnych ani też nie zaproponowano bardziej zaawansowanych norm w dziedzinie ochrony praw podstawowych i praw gospodarczych konsumentów.

1.3. Opierając się na propozycjach wysuniętych w niniejszej opinii, należy ustanowić ramy gwarantujące osobom niepełnosprawnym bezwarunkowy dostęp do usług.

1.4. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo, zawsze należy mieć na względzie najwyższe możliwe standardy w ramach istniejących bądź planowanych systemów prawnych w państwach członkowskich UE.

1.5. Pozostałe prawa podstawowe, jak np. ochrona danych osobowych w bazach danych, również muszą być przedmiotem konkretnych uregulowań, które wzmocnią zabezpieczenia w tej dziedzinie.

1.6. Jeśli chodzi o prawa gospodarcze konsumentów, istniejące przepisy muszą zostać znacznie ulepszone pod wieloma względami, a mianowicie w odniesieniu do zmiany trasy i zwrotu kosztów, odszkodowania związanego z ceną biletu, informowania pasażerów lub systemu rozpatrywania skarg.

2. Kontekst

2.1. W art. 38 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej ⁽¹⁾ stwierdzono, że w polityce UE zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów. W art. 3 jako jeden z obszarów działalności Wspólnoty wymienia się wzmocnienie ochrony konsumentów, a w art. 153 traktatu WE przewiduje się środki na rzecz popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony.

2.2. W swojej białej księdze „Europejska polityka transportowa na 2010 r.: czas na decyzje” ⁽²⁾ Komisja planowała ustalić prawa wszystkich pasażerów, opracowując wspólne przepisy dla wszystkich rodzajów transportu ⁽³⁾. Wskazała również na konieczność wzmocnienia niektórych praw, np. poprzez przyjęcie konkretnych środków na rzecz osób o ograniczonej sprawności ruchowej, automatyczne i natychmiastowe rozwiązania na wypadek przerwania podróży (duże opóźnienia, odwołanie czy odmowa przewozu), zobowiązanie do informowania pasażerów, a także rozpatrywanie skarg i środki naprawcze.

⁽¹⁾ Dz.U. C 303 z 14.12.2007, s. 1.

⁽²⁾ COM(2001) 370 z 12 września 2001 r.

⁽³⁾ Wzorując się na prawach rozważanych w rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r., ustanawiającym wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów; Dz.U. L 46 z 17.2.2004.

2.3. W 2006 r. Komisja rozpoczęła konsultacje publiczne na temat praw pasażerów podróżujących drogą morską, które częściowo obracały się wokół zapewnienia ochrony praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej podczas podróży drogą morską i wodną śródlądową. W większości opowiedziano się za przyjęciem minimalnego wspólnego poziomu ochrony praw pasażerów w całej UE, bez względu na rodzaj transportu oraz to, czy podróż odbywa się w całości na terytorium jednego państwa członkowskiego czy też wychodzi poza granice wewnętrzne lub zewnętrzne.

2.4. Z drugiej strony, we wnioskach ogólnych niezależnego badania ⁽⁴⁾ stwierdza się, że ochrona praw pasażerów nie jest w pełni zadowalająca, m.in. z powodu jej nierównego zasięgu i zróżnicowanego poziomu, braku ram obejmujących natychmiastowe i ustalone wcześniej rozwiązania w przypadku odwołania i opóźnienia oraz braku informacji dla pasażerów o przysługujących im prawach na wypadek zaistnienia poważnej sytuacji.

2.5. Ocena wpływu objęła przede wszystkim kwestie odszkodowania i pomocy na wypadek odwołania i opóźnień, przepisy dotyczące dostępu i pomocy dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz ich niedyskryminacji, normy jakości i obowiązek informacji, jak też przepisy w zakresie rozpatrywania skarg i nadzorowania przestrzegania prawa.

3. Wniosek Komisji

3.1. Wniosek ma na celu ustanowienie, za pośrednictwem rozporządzenia, minimalnych wspólnych norm dotyczących następujących zagadnień: niedyskryminacji pasażerów w zakresie warunków transportu oferowanych przez przewoźników; niedyskryminacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz udzielenie im obowiązkowej pomocy; obowiązków przewoźników wobec pasażerów w przypadkach odwołania lub opóźnienia; minimalnych informacji należnych pasażerom; rozpatrywania skarg oraz wykonywania praw pasażerów.

3.2. Rozporządzenie ma zastosowanie do komercyjnych usług transportu morskiego i wodnego śródlądowego – w tym rejsów wycieczkowych – świadczonych między portami bądź przystaniami pasażerskimi lub w portach bądź na przystaniach pasażerskich położonych na terytorium państwa członkowskiego, do którego stosuje się Traktat.

3.3. Rozważa się obowiązki przewoźników w przypadku przewożenia podróży, odnoszące się do dostarczania informacji, prawa do uzyskania pomocy, zmiany trasy i zwrotu kosztów, odszkodowania związanego z ceną biletu oraz innych środków dodatkowych na rzecz pasażerów.

3.4. Każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć co najmniej jeden niezależny organ odpowiedzialny za wdrażanie rozporządzenia, który mógłby przyjmować niezbędne środki w celu

zagwarantowania przestrzegania praw pasażerów, w tym wypełniania przepisów regulujących kwestie dostępności.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zawartą w rozporządzeniu propozycję przyjęcia wspólnych minimalnych przepisów i ma nadzieję, że w przyszłości ewoluują one w kierunku wyższego i bardziej przyjaznego konsumentom poziomu ochrony, zgodnie z postanowieniami traktatu WE. Komisja powinna wyraźnie wskazać, że wycieczki turystyczne trwające krócej niż jeden dzień nie są objęte zakresem obowiązywania omawianego wniosku.

4.1.1. Ta odważna propozycja, zgodnie z najnowszym podejściem Komisji Europejskiej, umieszcza konsumentów w centrum funkcjonowania rynku wewnętrznego i przedstawia ich jako ostatecznych beneficjentów otwarcia rynków krajowych.

4.1.2. W rzeczy samej, w rozporządzeniu nie tylko ustanawia się szereg przepisów i zasad gwarantujących prawa gospodarcze użytkownikom krajowego i międzynarodowego transportu drogą morską i wodną śródlądową, lecz również ustanawia system uznawania i poszanowania praw obywateli i ogólnie praw jednostki.

4.1.3. Z drugiej strony wniosek uzupełnia przepisy wielu państw członkowskich UE, które albo nie zajmują się tą kwestią, albo podchodzą do niej z wahaniem, co powoduje, że prawa osób niepełnosprawnych lub osób starszych nie są tak naprawdę zagwarantowane. Wpływa to na systemy dostępności, informacji oraz pomocy na statku, a także na wstępne informacje, które w wielu wypadkach można by zdecydowanie usprawnić.

4.1.4. Jednakże EKES nie zgadza się z umożliwieniem państwu członkowskiemu wyłączenia z zakresu stosowania wniosku usług objętych umowami o świadczenie usługi publicznej, gdyż to właśnie z nich najczęściej korzystają obywatele i mogą być one najbardziej potrzebne osobom niepełnosprawnym. Komisja mogłaby dodać kolejny akapit w art. 19 po ust. 1 lit. a) i b), w którym zwracałaby się do właściwych organów władzy o ustanowienie systemu automatycznego odszkodowania w takich przypadkach.

Mimo istnienia przepisów w sprawie bezpieczeństwa morskiego (dyrektywy 1999/35/WE; 98/18/EWG oraz 98/41/WE), zdaniem EKES-u w rozporządzeniu należy wyraźnie nawiązać do przysługującego pasażerom prawa do bezpieczeństwa.

W tym kontekście pojęcie bezpieczeństwa obejmuje tu również dostępność, którą należy zagwarantować nie tylko podczas wchodzenia pasażerów na statek i opuszczania go, lecz także na całej trasie.

⁽⁴⁾ Niezależne badanie zlecone przez DG TREN Komisji w latach 2005–2006 „Analiza i ocena poziomu ochrony praw pasażerów w sektorze morskim w UE”.

Ponadto należy wyraźnie zapewnić na wszystkich statkach i trasach objętych zakresem stosowania omawianego rozporządzenia możliwość wprowadzania psów przewodników, nierozłącznie związanych z osobami niepełnosprawnymi, tak aby osoby te mogły w pełni korzystać z prawa do swobody przemieszczania się i mobilności.

4.1.5. EKES przypomina Komisji o obowiązku przyjęcia na szczeblu wspólnotowym wszystkich niezbędnych środków, by osoby niepełnosprawne bądź osoby o ograniczonej sprawności ruchowej miały takie same prawa jak pozostali obywatele w zakresie swobody przemieszczania się, wolności wyboru i niedyskryminacji. Należy wdrożyć społeczny model niepełnosprawności, dotyczący również otyłości, w celu umożliwienia wszystkim osobom korzystania ze środków transportu.

4.1.6. Jeśli chodzi o podstawę prawną wynikającą z art. 70 i 81 traktatu, zdaniem Komitetu należałoby dodać jeszcze art. 153, w którym mówi się o zapewnieniu wysokiego stopnia ochrony konsumentów w działaniach Wspólnoty.

4.1.7. Komitet uważa za właściwe wykorzystanie rozporządzenia jako instrumentu prawnego, gdyż przepisy zawarte we wniosku powinny być stosowane jednolicie i skutecznie w całej Unii Europejskiej, by zapewnić właściwy poziom ochrony pasażerów podróżującym drogą morską oraz jednakowe warunki działalności przewoźników.

4.1.8. Komitet podziela punkt widzenia prawodawców europejskich, zgodnie z którym mechanizmy współregulacji i samoregulacji „nie będą miały zastosowania w sytuacji, gdy zagrożone byłyby prawa podstawowe bądź istotne opcje polityczne lub w sytuacjach wymagających jednolitego stosowania przepisów we wszystkich państwach członkowskich”⁽⁵⁾. Dlatego też we wniosku dotyczącym rozporządzenia uwzględnia się zasady pomocniczości i proporcjonalności.

4.1.9. Niemniej jednak w odniesieniu do rozdziału III, cel zapewnienia równych warunków podmiotom gospodarczym na rynku wewnętrznym realizowany jest tylko w nieznacznym stopniu, ponieważ w rozporządzeniu przyznaje się państwu członkowskiemu spory margines w zakresie praw na wypadek opóźnień lub odwołań. W sprawozdaniu, które Komisja powinna przedstawić najpóźniej trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia (art. 30), należy zbadać konkretnie, czy ewentualne rozbieżności między przepisami krajowymi w tym obszarze wpływają na konkurencję lub sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

4.1.10. EKES odnotowuje, że transport o charakterze głównie turystycznym, zwłaszcza wycieczki i wizyty turystyczne, nie jest objęty zakresem stosowania rozporządzenia. Niemniej jednak należałoby uwzględnić pasażerów narażonych na utrudnienia w przesiadkach, w przypadku gdy zawiedzie transport na jednym z etapów ich podróży.

4.2. Komitet sądzi, że należy uznać bilet za dowód zawarcia umowy transportowej a przepisy rozporządzenia za wiążące i niepodważalne prawo pasażerów, bez uszczerbku dla istniejącego już dorobku w zakresie ochrony, w szczególności uregulowań dotyczących nieuczciwej konkurencji⁽⁶⁾ i nieuczciwych praktyk handlowych⁽⁷⁾.

Należy poszukiwać konkretnych rozwiązań, by usunąć bądź zmienić na korzyść osób niepełnosprawnych praktycznie powszechne zobowiązanie tych osób do poinformowania przewoźnika o chęci odbycia podróży na danej trasie najpóźniej 48 godzin przed wyjazdem. Oczywiście jest, że ten rygorystyczny termin może wpłynąć negatywnie na korzystanie przez te osoby z pewnych praw związanych ze swobodą przemieszczania się, jak np. prawa do wypoczynku czy radzenia sobie z wynikłą nagle sytuacją wyjątkową.

EKES wzywa do zapewnienia pewnej elastyczności w systemie powiadamiania o potrzebie pomocy na pokładzie. Ta forma pod różniowania nie wymaga od pasażerów dokonywania rezerwacji z wyprzedzeniem, jednak nakłada na osoby niepełnosprawne obowiązek wcześniejszego informowania o potrzebie pomocy, co może naruszać ich prawo do równego traktowania. Dlatego należy rozróżnić między podróżami na krótkie i długie odległości lub między statkami bądź łodziami wykorzystywanymi do transportu. Komisja Europejska powinna zobowiązać przewoźników do dostarczania pasażerom potwierdzenia otrzymania powiadomienia, by w razie problemów z systemem przekazywania informacji pasażer mógł udowodnić, że faktycznie wnioskował o pomoc.

4.2.1. By zapewnić przestrzeganie praw zawartych w Konwencji ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych, osobom tym trzeba zapewnić pomoc na przystaniach pasażerskich i na pokładzie statku. Komitet jest całkowicie przekonany, że wszystkie środki na rzecz integracji społecznej, wymagające świadczenia pomocy, powinny być bezpłatne, zgodnie z art. 26 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w którym mówi się o integracji osób niepełnosprawnych.

4.2.2. Dlatego też zdaniem EKES-u wyjątkowe przypadki odmowy wpuszczenia na pokład osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej powinny opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych, przejrzystych i możliwych do sprawdzenia kryteriach.

⁽⁵⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa (2003/C 321/01), punkt 17.

⁽⁶⁾ Dyrektywa Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.U. L 95 z 21.4.1993, s. 29.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym, Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22.

4.3. EKES uważa, że zasada, przewidziana w art. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia, dotycząca dialogu i porozumienia między organizacjami i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim i władzami publicznymi, polegająca na tym, że przewoźnicy i organizacje osób niepełnosprawnych oraz krajowe organy wykonawcze określają zasady dostępu. Normy jakości należy również ustalać we współpracy ze stowarzyszeniami organizacji konsumentów, zgodnie z art. 22 wniosku, z uwzględnieniem zaleceń Międzynarodowej Organizacji Morskiej i innych organizacji międzynarodowych właściwych ze względu na dziedzinę.

4.4. Przepis dotyczący nałożenia opłaty zgodnie z art. 9.3 wniosku jest całkowicie sprzeczny z zasadą niepobierania opłat w ramach środków na rzecz integracji społecznej, szczególnie ze względu na jednostronny charakter określony w tym artykule. Oddzielenie księgowości jest jednak naturalną konsekwencją wymaganej minimalnej przejrzystości, zaś sprawozdanie roczne poddane audytowi powinno zostać udostępnione organizacjom osób niepełnosprawnych i stowarzyszeniom konsumentów. Niemniej EKES zaleca zbadanie, czy nakłady wymagane do przeprowadzenia takiej kalkulacji powinny spoczywać na małych i średnich przedsiębiorstwach.

4.5. Odpowiednie odszkodowania za wózki inwalidzkie i sprzęt ułatwiający poruszanie się są zgodne z celami zapewnienia ochrony określonymi w rozporządzeniu, podobnie jak w przypadku przepisu dotyczącego udostępnienia sprzętu zastępczego zainteresowanym osobom. Odszkodowanie powinno być pełne i pokrywać wszystkie poniesione szkody.

4.6. Wziąwszy pod uwagę aktualny brak przepisów, obowiązki w wypadku przerwania podróży okazują się rozsądne, jako jednolite minimalne normy. EKES rozumie, że na szczeblu wspólnotowym należy przewidzieć początkowo jedynie pewną zgodność z przepisami w zakresie ochrony pasażerów transportu lotniczego, ale pragnie, aby zalecić bardzo szybkie osiągnięcie jak najwyższego poziomu ochrony.

4.6.1. System automatycznego odszkodowania związanego z ceną biletu może okazać się sprawiedliwy pod warunkiem, że będzie funkcjonować sprawnie i skutecznie. W przyszłości system ten powinien się rozwinąć w kierunku wyższych odsetek w wypadku opóźnień.

4.6.2. Należy wyjaśnić postanowienia zawarte w art. 20 ust. 4 wniosku, zgodnie z którymi przepisy nie będą miały zastosowania w wypadku, gdy opóźnienie jest spowodowane „wyjątkowymi okolicznościami”. Postanowienia te należy wyjaśnić zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości⁽⁸⁾, gdyż nie stosują się one do problemu technicznego występującego na statku, który powodowałby odwołanie podróży, o ile problem ten nie wynika ze zdarzeń – które ze względu na swój charakter lub pochodzenie – nie są nieodłącznie związane z normalną działalnością

przewoźnika. Ponadto fakt, że przewoźnik przestrzegał minimalnych norm w zakresie konserwacji statku, nie powinien sam w sobie stanowić dowodu, że przyjął one wszystkie „rozsądne” lub stosowne środki wystarczające do zwolnienia go z obowiązku odszkodowania. W tym względzie należy również wziąć pod uwagę warunki nawigacyjne, w których świadczona jest dana usługa transportowa.

4.6.3. W każdym razie postanowienie zawarte w art. 21 wniosku mówiące o tym, że rozporządzenie nie uniemożliwia pasażerom dochodzenia odszkodowania za straty wynikające z odwołania lub opóźnienia usług transportowych przed sądami krajowymi, jest całkowicie zgodne z podstawowym prawem do skutecznej ochrony sądowej, o którym mowa w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

4.7. Informacja jest istotnym aspektem dla pasażerów i powinna być dostępna oraz zgodna z rozwojem technologicznym, a zatem wniosek ma znaczenie w tym zakresie.

4.8. Jeżeli chodzi o skargi, to o ile ich przedmiot pozostaje szkodą w rozumieniu prawa cywilnego lub handlowego, powinny być one przesyłane do pozasądowych organów ochrony konsumentów, utworzonych już na mocy zalecenia Komisji 1998/257/WE z 30 marca lub przynajmniej do organów przestrzegających zasady niezależności, przejrzystości, sprzeciwu, skuteczności, legalności, wolności i możliwości reprezentacji.

4.9. Krajowe organy wykonawcze powinny posiadać kompetencje w zakresie pełnego wdrożenia skutecznego systemu kar, które byłyby proporcjonalne i działały zniechęcająco. W systemie tym należy uwzględnić możliwość nakazu zapłaty odszkodowania pasażerom, którzy złożyli skargę.

Do rozporządzenia trzeba włączyć zobowiązanie do zapewnienia odpowiednich, przydatnych i łatwo dostępnych informacji na temat kar i skarg ze strony pasażerów.

4.10. Jeśli chodzi o ochronę danych osobowych i swobodny obieg danych⁽⁹⁾, EKES podziela przekonanie Komisji o konieczności rygorystycznego wdrażania istniejących przepisów, by zagwarantować prywatność pasażerów, zgodnie z dyrektywą 95/46/WE i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. Dotyczy to szczególnie danych osobowych, które mogą zostać przekazane państwom trzecim w wyniku świadczenia usług transportowych. W każdym momencie osoby, których dane znajdują się w rejestrze, powinny być o tym informowane i muszą mieć możliwość wglądu do swoich danych, wniesienia o ich zmianę lub usunięcie.

⁽⁸⁾ Orzeczenie z 22 grudnia 2008 r., sprawa C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

4.11. EKES przypomina Komisji o potrzebie przeglądu dyrektywy 90/314/WE, by uczynić ją bardziej spójną z omawianym wnioskiem i pozostałymi przepisami wtórnego prawa wspólnotowego, a przede wszystkim w celu:

- zaktualizowania definicji i wyjaśnienia terminów, takich jak „cena łączna”, „łączone podróże” lub „wcześniej ustalona kombinacja”;
- jaśniejszego zdefiniowania dokładnego zakresu odpowiedzialności operatora i agenta na wypadek naruszenia postanowień umowy lub niewłaściwej realizacji, bez względu na

to, czy operator lub agent świadczył daną usługę pośrednio czy bezpośrednio;

- ustalenia wyraźnego i szerzej stosowanego odszkodowania dla użytkowników w wypadku anulowania umowy.

4.12. Ponadto EKES przypomina Komisji o konieczności wymienienia wyraźnie w rozporządzeniu dyrektyw dotyczących nawigacji dla transportu morskiego i śródlądowego mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony w szczególności osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz w razie konieczności dostosowanie geograficznego zakresu jego obowiązywania.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy

COM(2008) 852 wersja ostateczna – 2008/0247 (COD)

(2009/C 317/17)

Sprawozdawca: **Dumitru FORNEA**

Dnia 19 stycznia 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy

COM(2008) 852 wersja ostateczna – 2008/0247 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Dumitru FORNEA.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia jako krok w kierunku ustanowienia korytarzy międzynarodowych dla towarowego transportu kolejowego oraz rozwoju tego środka transportu w Europie.

1.2. Dla pobudzenia rozwoju towarowego transportu kolejowego, niezależnie od jakichkolwiek procesów legislacyjnych, **niezbędne są konkretne działania polityczne na poziomie korytarza**. Samo rozporządzenie nie wystarczy do wspierania rozwoju tych korytarzy. Priorytetami w tym zakresie powinno być zapewnienie **publicznych i prywatnych inwestycji mających na celu zwiększenie ogólnej jakości, efektywności i wydajności infrastruktury**, jak również pełne wdrożenie pierwszego i drugiego pakietu kolejowego w całej UE.

1.3. W przypadku każdego korytarza niezbędna jest **skuteczna koordynacja na wysokim szczeblu**, aby nastąpił postęp w zakresie poprawy infrastruktury kolejowej, co oznacza potrzebę współpracy ministrów transportu wszystkich krajów położonych na trasie danego korytarza. Po zakończeniu dyskusji międzyrządowych państwa członkowskie powinny ustalić warunki i przyjąć zobowiązania. Sam komisarz ds. transportu mógłby odgrywać bardziej aktywną rolę, jeśli chodzi o mobilizowanie ministrów do działań związanych z poszczególnymi korytarzami w ramach skoordynowanego działania strategicznego na poziomie UE.

1.4. EKES zgadza się, że **utrzymywanie rezerwy zdolności przepustowej** nie powinno być obowiązkowe, lecz o ile rezerwa taka zostanie uznana za niezbędną, powinni ją określić zarządcy infrastruktury. Zmuszanie zarządców infrastruktury do

rezerwowania z góry zdolności przepustowej może przynieść straty zamiast optymalnego wykorzystania możliwości przewozowych. Powinni oni jednak zachować możliwość rezerwowania zdolności przepustowej.

EKES uważa, iż zarządcy infrastruktury powinni dysponować pewną swobodą działania, aby **reguły dotyczące pierwszeństwa** można było **stosować w sposób pragmatyczny**. Ważne jest przy tym raczej minimalizowanie całościowego opóźnienia w sieci a nie udzielenie pierwszeństwa jednemu rodzajowi ruchu kolejowego w stosunku do innych. Chodzi w istocie o to, aby niezależnie od tego, jakie reguły są stosowane przez zarządców infrastruktury w stosunku do opóźnionych pociągów, były one przejrzyste dla przewoźników.

1.5. **Należy obowiązkowo przeprowadzać konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami lub też strony te**, w tym zarządcy infrastruktury, przedsiębiorstwa kolejowe, przedstawiciele państw członkowskich, odpowiednie związki zawodowe, klienci i organizacje ekologiczne, **powinny wchodzić w skład organów zarządzających korytarzami towarowego transportu kolejowego**. Przedsiębiorstwa kolejowe powinny być w pełni reprezentowane w organach zarządzających korytarzami, ponieważ znajdują się one bliżej rynku i mogą być zobowiązane do wykonania decyzji dotyczących usprawnień lub ponosić ich konsekwencje.

1.6. **Korzystanie z „pojedynczego punktu kontaktowego” nie powinno być obowiązkowe dla przedsiębiorstw kolejowych**, aby możliwa była konkurencja pomiędzy różnymi podmiotami infrastruktury kolejowej. Powinno się utrzymać tradycyjny sposób składania wniosku o trasę pociągu za pośrednictwem zarządcy infrastruktury krajowej lub jednego głównego zarządcy infrastruktury przynajmniej jako rozwiązanie awaryjne w przypadku, gdy zawodzi pojedynczy punkt kontaktowy.

1.7. Upoważnieni wnioskodawcy nie powinni otrzymywać dostępu do całego korytarza, jeżeli jeden z krajów, przez które przebiega korytarz odmówił im dostępu na szczeblu krajowym. Komisja powinna szczegółowo zbadać kwestie odnoszące się do upoważnionych wnioskodawców, aby umożliwić opinii publicznej pełne zrozumienie następstw społeczno- ekonomicznych wynikających z tego postanowienia. EKES nie wypowiada się zasadniczo przeciwko niedyskryminacyjnemu dostępowi do infrastruktury, lecz uważa, że w tym konkretnym przypadku potrzeba więcej badań i konsultacji z rządami państw członkowskich, europejskimi i krajowymi partnerami społecznymi, klientami kolei oraz pozostałymi zainteresowanymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

1.8. Przynależność do sieci TEN-T nie powinna być wyłącznym kryterium wyboru korytarzy dla towarowego transportu kolejowego. Korytarzy nie powinno się określać w oparciu o czynniki zewnętrzne, jedynie na podstawie kryteriów politycznych i geograficznych – trzeba zapewnić wybór korytarzy elastycznych i zorientowanych na rynek. Wybór korytarzy powinien odzwierciedlać przesłanki rynkowe, w tym istniejące lub potencjalne przepływy towarowe o istotnym znaczeniu. Decydującymi czynnikami powinien być rynek oraz wskaźnik stosunku kosztów do korzyści.

1.9. W rozporządzeniu powinna znaleźć się możliwość rozszerzenia wyboru poza sieć TEN-T. Przykładowo, jeśli jakiś odcinek nie będący częścią sieci TEN-T jest ważny z uwagi na dynamikę przewozów towarowych, powinna istnieć możliwość włączenia go najpierw do korytarza, a następnie do sieci TEN-T.

1.10. Koncepcja terminali strategicznych nie służy konkurencji. Koncepcja ta może prowadzić do wzmocnienia i tak już silnej pozycji tzw. terminali strategicznych, na niekorzyść terminali, które nie są uznawane za strategiczne. We wniosku w sprawie rozporządzenia powinno się zrezygnować z odniesienia do terminali strategicznych, aby dać szansę na rozwój terminalom nie uznawanym obecnie za strategiczne, które w ten sposób mogłyby uzyskać znaczenie strategiczne w przyszłości.

1.11. Żadna osoba obsługująca korytarze kolejowego transportu towarowego nie powinna znaleźć się w sytuacji, w której swoboda przepływu towarów utrudniałaby jej korzystanie z praw podstawowych.

2. Wniosek Komisji

2.1. Komisja Europejska zobowiązała się do przyspieszenia tworzenia i organizacji europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy, w oparciu o międzynarodowe korytarze kolejowe przeznaczone dla transportu towarowego. Dla realizacji tego celu Komisja postanowiła przedstawić omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia po zakończeniu szerokiego procesu konsultacji społecznych i rozważeniu różnych wariantów w ramach oceny skutków. Ocena skutków wykazała, że podejście legislacyjne może przynieść lepsze wyniki ekonomiczne niż podejście oparte na dobrowolności, z którym wiąże się zwiększone niebezpieczeństwo nieosiągnięcia zamierzonych celów.

2.2. Postanowienia zawarte w rozporządzeniu odnoszą się głównie do odpowiednich podmiotów gospodarczych, zarządców infrastruktury oraz przedsiębiorstw kolejowych i dotyczą w szczególności:

- procedur wyboru korytarzy transportu towarowego;
- organów zarządzających ogółem korytarzy;
- cech, które korytarze muszą posiadać.

2.3. Rozporządzenie nie ma zatem zastosowania w przypadku:

- wydzielonych sieci lokalnych i regionalnych przeznaczonych dla przewozów pasażerskich prowadzonych z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej;
- sieci przeznaczonych tylko do prowadzenia miejskich i podmiejskich przewozów pasażerskich;
- sieci regionalnych, które są użytkowane do regionalnych przewozów towarowych wyłącznie przez przedsiębiorstwo kolejowe nieobjęte dyrektywą 91/440/EWG, dopóki o zdolność przepustową na tej sieci nie wystąpi inny wnioskodawca;
- infrastruktury kolejowej będącej własnością prywatną, przeznaczonej do wyłącznego użytku właściciela tej infrastruktury w celu wykonywania jego własnych przewozów towarowych ⁽¹⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1. Jak stwierdzono w przeglądzie średniookresowym białej księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r. (COM(2006) 314), celem europejskiej polityki transportowej jest optymalny rozwój wszystkich środków transportu w państwach członkowskich, przy uwzględnieniu kwestii ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa, konkurencji i efektywności energetycznej.

3.2. Unia Europejska przykładą wielką wagę do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r. Osiągnięcie tego celu nie będzie możliwe bez znacznego zmniejszenia emisji pochodzących z sektora transportu. Z tego powodu sprawą istotną jest nadanie wysokiego priorytetu najbardziej energooszczędnym i ekologicznym rodzajom transportu, przy czym panuje powszechne przekonanie, że transport kolejowy jest przyjazny dla środowiska pod względem zużycia energii oraz poziomu emisji ⁽²⁾.

3.3. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraził już swoje stanowisko wobec koncepcji **sieci kolejowej nadającej pierwszeństwo przewozom towarowym** ⁽³⁾. W obecnej opinii nie będziemy powtarzać ogólnych uwag, które odnoszą się także do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy.

⁽¹⁾ Art. 1 ust. 2 COM (2008) 852 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Około 80 % sieci kolejowej w Europie stanowią linie zelektryfikowane.

⁽³⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 41–44.

3.4. Obecna sytuacja w zakresie transportu towarowego w Unii Europejskiej wymaga skutecznych instrumentów legislacyjnych na poziomie europejskim i krajowym oraz mobilizacji politycznej na rzecz określenia środków niezbędnych do sfinansowania inwestycji w infrastrukturę kolejową. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia jako krok w kierunku ustanowienia korytarzy międzynarodowych dla towarowego transportu kolejowego oraz rozwoju tego środka transportu w Europie ⁽⁴⁾.

3.5. Potencjalne korzyści wynikające z utworzenia tych korytarzy:

- rodzaj transportu przyjazny dla środowiska naturalnego - ogólne zmniejszenie wpływu, jaki na środowisko naturalne wywiera działalność transportowa w Europie;
- zmniejszenie liczby wypadków, jakie mają miejsce w sektorze transportu;
- inicjatywa wpisuje się w cele strategii lizbońskiej w zakresie wzrostu gospodarczego;
- znaczący udział w zmniejszeniu zatorów w transporcie drogowym;
- zachęta do współmodalności środków transportu (kombinacja transportu kolejowego, morskiego, śródlądowego i drogowego);
- utworzenie korytarzy przyczyni się do bezpieczeństwa dostaw surowców dla przemysłu UE dzięki wykorzystywaniu jednego z najbardziej ekologicznych rodzajów transportu do przewozu ładunków masowych;
- wspieranie budowy centrów logistycznych związanych z kolejami (terminale logistyczne można byłoby w większym stopniu wykorzystywać jako magazyny dystrybucyjne, które obecnie są zazwyczaj przedłużeniem zakładów produkcyjnych);
- zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej.

3.6. Cele w zakresie ochrony środowiska związane z działaniem korytarzy kolejowego transportu towarowego:

- przyjazna dla środowiska naturalnego infrastruktura oraz towarowy tabor kolejowy;
- niski indywidualny poziom emisji;
- niski poziom hałasu eksploatacyjnego dzięki stosowaniu ekranów akustycznych i cichych technologii w zakresie taboru i infrastruktury kolejowej;
- 100-procentowa elektryfikacja korytarzy kolejowego transportu towarowego;
- zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w zasilaniu sieci trakcyjnej.

⁽⁴⁾ Potrzeba skutecznych instrumentów legislacyjnych, mobilizacji politycznej oraz inwestycji została ponownie podkreślona podczas wysłuchania w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy, które EKES zorganizował 28 kwietnia 2009 r. w Brnie w Czechach w okresie prezydencji czeskiej w UE.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące omawianego rozporządzenia

4.1. Inwestycje w infrastrukturę korytarzy kolejowego transportu towarowego, terminale i należące do nich urządzenia

4.1.1. W ciągu ostatniego dziesięciolecia dzięki polityce europejskiej odnotowano postęp w dziedzinie otwierania rynków, niemniej państwa członkowskie osiągnęły skromne wyniki pod względem uczciwej konkurencji pomiędzy różnymi rodzajami transportu oraz skuteczności inwestowania w nowoczesną, interoperacyjną infrastrukturę.

4.1.2. Zdolności finansowa państw członkowskich wydaje się być niewystarczająca w stosunku do ambitnych celów Komisji. Dlatego też instytucje europejskie będą miały do odegrania ważną rolę, jeśli chodzi o ułatwianie wykorzystywania instrumentów pomocy UE w celu rozwoju europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy poprzez współfinansowanie tworzenia korytarzy kolejowego transportu towarowego ze środków budżetowych przeznaczonych na transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T), z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności oraz z pożyczek EBI.

4.1.3. EKES uważa, iż w rozporządzeniu powinno się wyraźnie podkreślić potrzeby inwestycyjne (oraz ich finansowanie) ⁽⁵⁾. W latach 1970–2004 długość sieci autostrad w krajach UE 15 wzrosła o 350 %, natomiast długość sieci kolejowej zmniejszyła się o 14 %. W przypadku zatłoczonych dróg decyzje w sprawie poprawy istniejącej infrastruktury drogowej lub budowy nowych dróg są realizowane natychmiast. EKES jest zdania, że kolej nie będzie w stanie przewieźć zwiększonej ilości towarów, o ile zasady polityki inwestycyjnej stosowane od czterdziestu lat w odniesieniu do dróg nie zostaną zastosowane także w przypadku kolei.

4.1.4. W tym kontekście nie można zaniedbywać potrzeby finansowania połączeń kolejowych pomiędzy zakładami przemysłowymi a główną siecią kolejową. Budowę połączeń drogowych stref przemysłowych z siecią głównych dróg zwykle finansuje się ze środków publicznych. Jednak w większości krajów UE połączeń kolejowych pomiędzy zakładami przemysłowymi a główną siecią kolejową zwykle nie traktuje się w ten sam sposób. Zazwyczaj płaci za nie przedsiębiorstwo prowadzące dany zakład przemysłowy wraz z przewoźnikiem kolejowym zawierającym z tym przedsiębiorstwem umowę na świadczenie usług przewozowych. W celu ułatwienia przewozu towarów drogą kolejową potrzebne są rozwiązania inwestycyjne zarówno na szczeblu europejskim jak i krajowym (np. takie instrumenty jak systemy finansowania ze środków publicznych, które istnieją już w Niemczech, Austrii i Szwajcarii).

⁽⁵⁾ Według opracowania na temat korytarzy transportu kolejowego przygotowanego dla Stowarzyszenia Kolei Europejskich (CER) przez firmę konsultingową McKinsey, inwestycje wartości 145 mld euro zrealizowane do 2020 r. mogłyby zwiększyć zdolności przewozowe transportu kolejowego o 72 % w przypadku sześciu głównych korytarzy ERTMS, co odpowiada 34 % wielkości przewozów kolejowych w Europie.

4.1.5. Jednym z celów Komisji jest wprowadzenie w życie wszystkich instrumentów technicznych i legislacyjnych dotyczących bezpieczeństwa dostaw surowców dla europejskiego przemysłu. Korytarze transportu kolejowego wniosą znaczący wkład w realizację tego strategicznego celu, zaś przewóz towarów pomiędzy Unią Europejską a partnerami wschodnimi ma w tym kontekście ogromne znaczenie. W związku z powyższym ogromne znaczenie mają inwestycje UE w poprawę infrastruktury kolejowej na osi Wschód-Zachód oraz związanych z nią obiektów przeładunkowych. Do realizacji tego celu przyczyni się ponadto przeprowadzenie przeglądu wytycznych w sprawie TEN-T.

4.1.6. Szczególną uwagę powinno się poświęcić służbom celnym⁽⁶⁾ w celu uproszczenia procedur obowiązujących w UE, a tym samym zapewnienia szybkiego przekraczania granic przez ładunki przewożone koleją. Wsparcie finansowe ze strony Wspólnoty jest niezbędne w związku z przewidywanym wprowadzeniem systemu zobowiązań celnych w oparciu o EDI⁽⁷⁾ oraz zapewnieniem inwestycji w przypadku tych kolei, które obecnie nie dysponują zautomatyzowanymi systemami regulowania zobowiązań celnych.

4.1.7. EKES uważa, że powinny istnieć przejrzyste wytyczne w sprawie pomocy państwa, co sprawi, że łatwiej będzie wykazać, które przypadki wsparcia sektora kolei ze środków publicznych mogą zostać ocenione pozytywnie przez służby Komisji. Jednocześnie Komitet podkreśla, że stosowanie umów wieloletnich może przyczynić się do zrównoważonego finansowania europejskiej sieci kolejowej.

4.1.8. Jeśli chodzi o przedstawioną w art. 9 omawianego rozporządzenia koncepcję „terminali strategicznych”, EKES zwraca uwagę na fakt, że może ona prowadzić do dalszego wzmocnienia i tak już silnej pozycji tzw. terminali strategicznych, na niekorzyść terminali, które nie są uznawane za strategiczne.

4.1.9. Żadna osoba obsługująca korytarze kolejowego transportu towarowego nie powinna znaleźć się w sytuacji, w której swoboda przepływu towarów utrudniałaby jej korzystanie z praw podstawowych.

4.2. Wybór korytarzy transportu towarowego i organy zarządzające siecią

4.2.1. Przegląd polityki w sprawie TEN-T daje branży kolejowej możliwość podkreślenia znaczenia dalszego rozwoju elastycznych, obejmujących duże odległości korytarzy transportu kolejowego jako podstawy sieci transportowej UE.

4.2.2. EKES podkreśla, że korytarze nie powinny ograniczać się wyłącznie do sieci TEN-T (co przewiduje rozdz. II, art. 3, ust. 1 lit. a)) lub obecnych korytarzy ERTMS, gdyż podejście takie mogłoby pominąć linie, które są bądź mogą stać się ważne dla przewozów towarowych, lecz nie wchodzą jeszcze w skład korytarzy TEN-T lub ERTMS. Wręcz przeciwnie, w chwili tworzenia nowych korytarzy dla towarowego transportu kolejowego należałoby dostosowywać sieć TEN-T.

⁽⁶⁾ W związku z tym istotną kwestią jest skuteczne wykonanie, na szczeblu UE, rozporządzenia Rady (WE) nr 1875/2006 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny.

⁽⁷⁾ Elektroniczna wymiana danych.

4.2.3. Należy obowiązkowo przeprowadzać konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami lub też strony te, w tym odpowiednie związki zawodowe, klienci i organizacje ekologiczne, powinny wchodzić w skład organów zarządzających siecią. Przedsiębiorstwa kolejowe powinny wchodzić w skład organów zarządzających na tym samym poziomie co zarządcy infrastruktury, gdyż są one użytkownikami korytarzy, obsługują klientów i znajdują się najbliżej rynku. Decyzje podejmowane przez organy zarządzające będą bezpośrednio dotyczyły przedsiębiorstw kolejowych, które mogą być także zobowiązane do wykonania części tych decyzji. Dlatego właściwą praktyką jest, by przedsiębiorstwa te posiadały swoich przedstawicieli w samych organach zarządzających.

4.2.4. Właściwa reprezentacja przedsiębiorstw kolejowych wykorzystujących korytarz jest możliwa bez nadmiernej rozbudowy struktury zarządzania, np. w postaci pojedynczych przedsiębiorstw „grup przedsiębiorstw” lub połączenia obu tych form. Jednak jedynie przedsiębiorstwa „wykorzystujące korytarz” są rzeczywiście istotne z punktu widzenia faktycznej możliwości wniesienia wkładu w ulepszenie korytarza.

4.3. Środki związane z eksploatacją korytarzy

4.3.1. EKES uważa, że sprawą trudną i delikatną jest omówienie reguł dotyczących pierwszeństwa (przyznanie trasy dla pociągu, rezerwacja zdolności przewozowych, pierwszeństwo w przypadku opóźnień) ogólnie dla wszystkich korytarzy transportu kolejowego (rozdział IV, art. 11, 12 i 14). Reguły te powinno się sformułować w sposób umożliwiający ich pragmatyczne stosowanie na poziomie każdego korytarza, a trasy powinny być przyznawane przez zarządców infrastruktury w jak najbardziej sprawiedliwy i przejrzysty sposób.

4.3.2. Utrzymywanie rezerwy możliwości przewozowych nie powinno być obowiązkowe, lecz o ile rezerwa taka zostanie uznana za niezbędną, powinny ją określać zarządcy infrastruktury. Zmuszanie zarządców do rezerwowania z góry możliwości przewozowych może zamiast optymalnego wykorzystania możliwości przewozowych przynieść raczej straty, zwłaszcza gdy nie da się ustalić na kilka miesięcy z góry, że pociągi będą na pewno kursowały.

4.3.3. Tak samo zmiana reguł dotyczących pierwszeństwa może okazać się niepotrzebna i w żaden sposób nie zwiększyć możliwości przewozowych. Zmiana reguł dotyczących pierwszeństwa doprowadzi po prostu do przeniesienia frustracji z jednej kategorii użytkowników na inną. Naczelną zasadą powinno być dążenie do minimalizacji całkowitego opóźnienia w sieci oraz do rozładowania zatorów w sposób możliwie jak najszybszy.

4.3.4. Gdy chodzi o zawarte w rozdziale IV art. 10 postanowienia w sprawie „**pojedynczego punktu kontaktowego**”, EKES uważa, że każdy korytarz powinien mieć możliwość dokonania wyboru, przy uwzględnieniu wymogów rynkowych lub wymogów przedsiębiorstw kolejowych eksploatujących dany korytarz.

4.3.5. Przedsiębiorstwa kolejowe powinny zachować swobodę zamawiania tras zgodnie ze swoim życzeniem (poprzez pojedynczy punkt kontaktowy lub w sposób tradycyjny). Możliwość skorzystania z pojedynczego punktu kontaktowego sprawia, że przedsiębiorstwa kolejowe mogą zmusić do konkurowania ze sobą różne podmioty związane z infrastrukturą (tzn. pojedynczy punkt kontaktowy i poszczególnych zarządców infrastruktury korytarza transportu towarowego), co da im zachętę do poprawy swojej działalności.

4.3.6. Obowiązkowe korzystanie z pojedynczych punktów kontaktowych może doprowadzić do stworzenia szerokiego monopolu w infrastrukturze korytarza, bez żadnej gwarancji, że pojedynczy punkt kontaktowy rzeczywiście wykona usługi lepiej niż poszczególni zarządcy infrastruktury. Ponadto tradycyjny sposób funkcjonowania pojedynczych punktów kontaktowych nie sprawdza się.

4.3.7. Zezwolenie upoważnionym wnioskodawcom (np. załodowcom, spedytorom, operatorom intermodalnym) na wykupienie tras mogłoby zniechęcić przedsiębiorstwa kolejowe (zwłaszcza „nowych uczestników rynku”) do inwestowania w maszynistów i lokomotywy, z uwagi na wysokie ryzyko związane z dostępnością tras. Mogłoby to zakłócić konkurencję na rynkach krajowych na niekorzyść przedsiębiorstw kolejowych i jakości oferowanych przez nie miejsc pracy. Ceny mogłyby wzrosnąć,

dostępna zdolność przepustowa pozostałaby ograniczona, mogłaby natomiast wzrosnąć spekulacja.

4.3.8. Jest jednak faktem, że obecnie w Unii Europejskiej podmioty gospodarcze inne niż przedsiębiorstwa kolejowe (tzn. firmy logistyczne, usługowe, handlowe, produkcyjne) są wyraźnie zainteresowane zwiększeniem korzystania z transportu kolejowego⁽⁸⁾. Niektóre europejskie przedsiębiorstwa kolejowe wykupiły już firmy logistyczne, próbując w ten sposób skierować do przewozu koleją towary, które do tej pory były przewożone transportem drogowym. W tych warunkach możliwe jest, że w ramach odpowiedzialnego społecznie i innowacyjnego podejścia upoważnieni wnioskodawcy będą w niedalekiej przyszłości odgrywać ważną rolę w rozwoju korytarzy towarowego transportu kolejowego.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Dokument programowy CLECAT, Bruksela, 19 stycznia 2009 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów

COM(2008) 817 wersja ostateczna – 2008/0237 (COD)

(2009/C 317/18)

Sprawozdawca: **Anna Maria DARMANIN**

Dnia 19 stycznia 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów

COM(2008) 817 wersja ostateczna - 2008/0237 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą była Anna Maria Darmanin.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 75 do 3 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym, uznając przy tym, że transport autobusowy i autokarowy jest powszechnie wykorzystywanym rodzajem transportu i że daje pasażerom możliwość tańszego przemieszczania się.

1.2. Omawiany wniosek przedstawia różne prawa podstawowe uznawane w ramach Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, na przykład swobodę przepływu osób, zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz ochronę konsumentów. W związku z tym EKES zdecydowanie popiera wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia, wysuwając jednocześnie kilka propozycji jego ulepszenia.

1.3. EKES stwierdza konieczność przedstawienia kilku wyjaśnień, których brak prowadzi obecnie do błędnej interpretacji przedmiotowego tekstu. Wyjaśnienia te obejmują, co następuje:

- obowiązek świadczenia usług dla osób niepełnosprawnych, przy czym przedmiotowy tekst powinien w bardziej zrozumiałym sposób wyjaśniać, że głównym celem Komisji jest zmniejszenie dyskryminacji w kontekście przekazywanych pasażerom informacji (lub ich braku) na temat usług dostępnych dla osób niepełnosprawnych;
- należy wyraźnie określić odpowiedzialność operatora za utratę bagażu oraz opracować pewien rodzaj systemu odpawy;
- dużo trudności sprawia udostępnianie informacji na przystankach autobusowych lub autokarowych podczas trwania podróży i w związku z tym należy zapewnić praktyczny sposób pozyskiwania i przekazywania tego typu informacji;

- stosowanie pojęcia „terminal” w kontekście transportu autobusowego i autokarowego jest niewłaściwe, ponieważ bardzo często zamiast terminali występują jedynie przystanki autobusowe, a w przypadku, gdy terminale rzeczywiście występują, nie podlegają one jurysdykcji operatora.

1.4. EKES zwraca uwagę, że rozszerzenie przepisów dotyczących praw pasażerów na transport miejski i podmiejski polepszyłoby jakość usług oraz wizerunek sektora. Niemniej jednak EKES dostrzega szereg różnic pomiędzy usługami miejskiego transportu autobusowego a usługami międzynarodowego transportu autobusowego i w związku z tym uznaje, że praktyczniejszym rozwiązaniem byłoby rozdzielanie praw pasażerów przysługujących im w tych dwóch różnych rodzajach transportu oraz ustanowienie odrębnego zbioru praw pasażerów dla całego transportu miejskiego i podmiejskiego. EKES w związku z tym uważa, że przepisy zawarte w projekcie rozporządzenia niekoniecznie powinny mieć zastosowanie do transportu miejskiego i podmiejskiego.

1.5. Szkolenie personelu ma nadrzędne znaczenie dla świadczenia usług na rzecz osób niepełnosprawnych. Dlatego też EKES wyraźnie popiera włączenie art. 18 określającego rodzaje szkoleń, które powinni przejść kierowcy autobusów i autokarów.

2. Wniosek Komisji

2.1. W 2005 r. Komisja rozpoczęła proces konsultacji w zakresie przepisów dotyczących praw pasażerów korzystających z międzynarodowego transportu autobusowego i autokarowego. Konsultacje te spotkały się z żywą reakcją wyspecjalizowanych organizacji, społeczeństwa obywatelskiego, agencji krajowych oraz państw członkowskich.

2.2. Komisja przeprowadziła również ocenę skutków wariantów polityki, które obejmowały:

- utrzymanie status quo;

- ustanowienie minimalnego poziomu ochrony;
- zapewnienie maksymalnego poziomu ochrony;
- dobrowolne zobowiązania i samoregulację.

Na podstawie przedmiotowej oceny wskazano kombinację wariantów w odniesieniu do różnych aspektów ochrony.

2.3. Omawiany wniosek w zasadzie dotyczy określenia praw pasażerów w transporcie autokarowym i autobusowym w celu zwiększenia atrakcyjności tego rodzaju transportu oraz zwiększenia zaufania do niego, a także zapewnienia równych warunków dla przewoźników z różnych państw członkowskich i oferujących różne rodzaje transportu.

2.4. Zasadniczo wniosek ten zawiera przepisy dotyczące:

- odpowiedzialności w przypadku śmierci lub obrażeń odniesionych przez pasażerów oraz utraty lub uszkodzenia ich bagażu;
- zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość lub miejsce zamieszkania w odniesieniu do warunków transportu oferowanych pasażerom przez przedsiębiorstwa autobusowe lub autokarowe;
- pomocy dla osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej;
- obowiązków przedsiębiorstw autobusowych i autokarowych w przypadku odwołania lub opóźnienia podróży;
- obowiązków informacyjnych;
- rozpatrywania skarg;
- ogólnych zasad egzekwowania przepisów.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym, które to prawa obecnie znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. EKES jest zdania, że w celu zapewnienia ochrony praw pasażerów korzystających z tego rodzaju transportu konieczne jest ustalenie jasnych wytycznych, zwłaszcza że w większości krajów transport autobusowy i autokarowy jest rodzajem transportu uregulowanym w najmniejszym stopniu.

3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje sposób, w jaki wniosek wzmacnia zasadę niedyskryminacji oraz wspiera osoby niepełnosprawne lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej. Niemniej jednak EKES wzywa do przedstawienia konkretnych wyjaśnień dotyczących treści tego wniosku Komisji, tak aby zminimalizować liczbę niejasnych fragmentów tekstu, których interpretacja może wprowadzać w błąd.

3.3. Ponieważ niektóre zobowiązania zostały zaczerpnięte z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, państwa członkowskie powinny opracować system kar, który miałyby zastosowanie do wszelkich przedsiębiorstw transportowych w przypadku naruszania rzeczonych praw.

3.4. Jeśli chodzi o prawa pasażerów niepełnosprawnych, Komitet stanowczo uważa, że podejście zakładające maksymalną ochronę jest podejściem prawidłowym. Tego typu podejście zapewnia rzeczywisty szacunek oraz poszanowanie godności i praw człowieka. Komitet wyraża jednak wątpliwość dotyczącą prawidłowego wdrażania tego typu przepisów, co wiąże się z koniecznością możliwie szybkiego zastosowania w praktyce proponowanych standardów regulacyjnych oraz ich dokładnego monitorowania.

3.5. Zamieszczenie we wniosku przepisów dotyczących usług autobusowych i autokarowych jest słuszne. Art. 2.2 wniosku dotyczącego rozporządzenia zapewnia porównywalny poziom praw w całej Unii, co odpowiada zasadzie pomocniczości oraz uwzględnia różnorodność sytuacji.

3.6. W kwestii odpowiedzialności przedsiębiorstw autobusowych i autokarowych za pasażerów i ich bagaż należy wyraźnie zaznaczyć, że poziomy odszkodowania określone we wniosku nie powinny uniemożliwiać konsumentom uzyskania ochrony prawnej, w przypadku gdy jej potrzebują. Należy ustanowić system odszkodowań odpowiadający systemowi mającemu zastosowanie do innych rodzajów transportu.

3.7. EKES zwraca uwagę, że bardzo często to właśnie najbardziej zagrożone grupy społeczne decydują się na korzystanie z tego typu transportu transgranicznego, w związku z czym Komitet z zadowoleniem przyjmuje nowe środki ochrony, które Komisja chciałaby wdrożyć.

3.8. EKES uważa, że należy opracować plany działania służące zapewnieniu pomocy osobom o ograniczonej sprawności ruchowej na dworcach i przystankach autobusowych oraz w samym pojeździe, jak również że przedstawiciele osób niepełnosprawnych oraz przedstawiciele przedsiębiorstw autobusowych lub autokarowych powinni odgrywać w tym procesie kluczową rolę.

3.9. Utrzymując zasadę, w myśl której zminimalizowanie niedogodności dla pasażerów zawsze powinno stanowić główny cel, Komitet uważa, że uwagi dotyczące odszkodowania i zwrotu kosztów powinny obejmować następujące aspekty:

- obrażenia lub śmierć w wyniku korzystania z tego typu transportu;
- odwołanie, opóźnienia lub objazdy;
- utrata mienia przez operatora;
- brak informacji.

3.10. Niemniej jednak we wszystkich wyżej wymienionych okolicznościach konieczne jest, aby odpowiedzialność operatora była udowodniona oraz aby obciążenie obowiązkiem wypłaty odszkodowań nie spowodowało jego bankructwa. W związku z tym wysokość odszkodowań powinna być realistyczna, okres ich wypłaty zaś odpowiedni zarówno dla konsumenta, jak i operatora.

3.11. Możliwość dochodzenia zadośćuczynienia powinna być łatwo dostępna, a przepisy dotyczące miejsca, w którym takiego zadośćuczynienia można dochodzić, powinny uwzględniać to państwo członkowskie, do którego pasażer podróżował, jak również jego miejsce zamieszkania.

3.12. Dostęp do informacji jest niezwykle ważny i w związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście zakładające maksymalną ochronę, przede wszystkim dlatego, że informacje są głównym narzędziem służącym ograniczaniu niedogodności dla konsumentów w sektorze transportu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Transport miejski

4.1.1. EKES popiera wniosek Komisji w stopniu, który ogólnie rzecz biorąc zakłada, że stosowanie przedmiotowego rozporządzenia będzie obejmowało usprawnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz wzmocnienie praw pasażerów, a zwłaszcza praw pasażerów niepełnosprawnych.

EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że państwa członkowskie mogą wyłączyć z zakresu stosowania przedmiotowego rozporządzenia usługi transportu miejskiego, podmiejskiego i regionalnego, objęte postanowieniami rozporządzenia nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r.

EKES uważa jednak, że ochrona praw konsumentów w stopniu proponowanym w omawianym wniosku dotyczącym rozporządzenia zakładałaby konieczność zmiany szeregu zamówień publicznych na usługi, przyznanych na mocy rozporządzenia nr 1370/2007. Podobnie, biorąc pod uwagę znaczną różnicę pomiędzy warunkami, infrastrukturą i sprzętem niezbędnym do świadczenia usług w zakresie transportu drogowego (objętych rozporządzeniem nr 1370/2007) oraz w zakresie międzynarodowego przewozu pasażerskiego autobusowego i autokarowego, prawa te tak naprawdę nie są porównywalne.

EKES wolałby, aby usługi w zakresie transportu miejskiego, podmiejskiego i regionalnego były w pełni wyłączone z omawianego wniosku oraz aby prawa użytkowników tego rodzaju środków transportu publicznego zostały uwzględnione w oddzielnym rozporządzeniu.

4.2. Dostępność

4.2.1. EKES ubolewa, że omawiany wniosek nie przedstawia wyraźnie ani bardziej szczegółowo sytuacji osób niepełnosprawnych ani też nie określa bardziej zaawansowanych standardów w zakresie ochrony praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej; niezwykle ważne jest, aby tym grupom zapewnić dostęp do transportu.

Egzekwowanie praw osób niepełnosprawnych w praktyce nie nakładałoby na firmy nowych obowiązków, ponieważ większość zobowiązań określonych w przedmiotowym rozporządzeniu wynika z przepisów zawartych w innych wspólnotowych aktach prawnych, na przykład w dyrektywie 2001/85/WE⁽¹⁾, której punkt 11 preambuły stanowi, że „(...) konieczne jest także zapewnienie warunków technicznych umożliwiających dostęp osobom o ograniczonej możliwości poruszania się do pojazdów objętych dyrektywą, zgodnie z wspólnotową polityką transportową i społeczną. Wszystkie wysiłki muszą być skierowane na poprawę dostępu do tych pojazdów”.

(¹) Dz.U. L 42 z 13.2.2002, s. 1–102.

4.2.2. Komitet w związku z tym uważa, że nowe zobowiązania operatora należy postrzegać jako zobowiązania w zakresie usług publicznych oraz że powinno się w związku z tym zapewnić odszkodowanie finansowe zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 dotyczącym usług publicznych w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego.

4.2.3. Celem jest umożliwienie osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym cierpiącym na nadwagę, korzystania z transportu autobusowego i autokarowego w stopniu porównywalnym do możliwości, z jakich korzystają inni członkowie społeczeństwa. EKES w związku z tym popiera stworzenie przepisów mających na celu zapobieganie dyskryminacji oraz zakładających wymóg świadczenia na rzecz tych grup pasażerów pomocy podczas podróżowania zgodnie z zasadami zaproponowanymi – aczkolwiek niewłaściwie – w projekcie rozporządzenia. Dlatego też EKES uważa, że konieczne jest zebranie się przedstawicieli stowarzyszeń przewoźników oraz stowarzyszeń osób niepełnosprawnych celem określenia dostępności usług.

4.2.4. Dostępność może zostać zakwestionowana z ważnych powodów, jak na przykład ze względu na bezpieczeństwo drogowe, przy czym powody czysto ekonomiczne nie powinny być jedynym czynnikiem powstrzymującym przed świadczeniem tego typu usług. Możliwość odmowy dostępu powinna wynikać jedynie z przyczyn obiektywnych, spełniających wymóg niedyskryminacji oraz proporcjonalnych do celu, które to przyczyny zostały wcześniej opublikowane oraz mogą być interpretowane w zawężonym zakresie, ponieważ ograniczają one swobodny przepływ osób. Art. 5 omawianego wniosku wyraźnie – i słusznie – stanowi, że są to prawa niezbywalne.

4.2.5. EKES wzywa Komisję do rozpoczęcia procesu niezbędnego do standaryzacji produkcji wózków inwalidzkich oraz systemów ich mocowania, tak aby zapewnić bezpieczeństwo przewozu wózków inwalidzkich w autobusach i autokarach.

4.2.6. EKES wspiera inicjatywy typu „transport na żądanie”, które często mogą być odpowiednią alternatywą dla transportu osób niepełnosprawnych. W tym celu Komitet zachęca do uwzględniania tego typu usługi w zaproszeniach do składania ofert przetargowych w dziedzinie transportu.

4.2.7. Rozdział III omawianego wniosku zabrania odmowy dostępu oraz zawiera przepisy dotyczące prawa do korzystania z pomocy w terminalach oraz w pojazdach, warunków świadczenia tego typu pomocy, przekazywania informacji oraz udzielania odszkodowania dotyczącego wózków inwalidzkich i sprzętu służącego do poruszania się; przepisy te są odpowiednie, ale można je jeszcze ulepszyć. EKES proponuje ustanowienie nagrody dla tych operatorów, których działania wykraczają poza wymagany zakres i którzy rzeczywiście oferują usługi transportowe przyjazne dla osób niepełnosprawnych.

4.3. Szkolenie personelu

4.3.1. EKES jest zdania, że szkolenia są niezwykle istotne w kontekście świadczenia usług dla osób niepełnosprawnych. Dlatego też Komitet w pełni popiera treść art. 18. Ponadto Komitet uważa, że szkolenia oferowałyby doskonałą możliwość dalszej współpracy pomiędzy stowarzyszeniami operatorów transportowych oraz stowarzyszeniami osób niepełnosprawnych, przy czym za prowadzenie tego typu szkoleń mogłyby odpowiadać te ostatnie.

4.4. Wypłata odszkodowania w przypadku śmierci

4.4.1. EKES uznaje, że wypłacanie członkom rodzin, którzy stracili w wypadku bliską osobę, na której utrzymaniu byli, płatności zaliczkowych z tytułu odszkodowania trwa czasami zbyt długo. Jednak z drugiej strony EKES uważa, że piętnaście dni to rozsądny okres dokonania płatności zaliczkowych na pokrycie natychmiastowych potrzeb ekonomicznych rodzin ofiar wypadków śmiertelnych, biorąc pod uwagę szkody poniesione przez te rodziny, lub samych ofiar, które w wyniku wypadku odniosły obrażenia fizyczne lub psychiczne.

4.4.2. Pod tym względem EKES zaleca przedstawienie wyjaśnień dotyczących art. 8, tak aby członków rodziny będących na utrzymaniu ofiary zdefiniować wyraźnie jako osoby nieletnie, które straciły rodzica (lub w przypadku braku rodzica – opiekuna) zapewniającego im utrzymanie.

4.5. Utrata bagażu

4.5.1. EKES uznaje, że prawa pasażerów powinny zostać utrzymane w mocy w przypadku kradzieży lub utraty bagażu i w związku z tym pasażerowie powinni być uprawnieni do odszkodowania. Operatorzy autobusowi i autokarowi powinni ponosić odpowiedzialność za utratę bagażu, który faktycznie został im powierzony. Komisja powinna w związku z tym przedstawić wyjaśnienia dotyczące przepisów zawartych w art. 9 wniosku pod kątem pewności prawa, ponieważ obecne sformułowanie jest niejasne i umożliwia udzielanie różnych odpowiedzi w różnych okolicznościach.

4.5.2. W związku z tym EKES wyraźnie stwierdza, że świadczenie na rzecz konsumentów usług w zakresie odprawy nie należy do obowiązków operatora.

4.5.3. EKES uważa również, że należy określić szczególne przepisy dotyczące utraty lub uszkodzenia sprzętu użytkowanego przez osoby niepełnosprawne.

4.6. Informacje na temat przerwania świadczenia usług

4.6.1. EKES jest zdania, że należy podjąć wszelkie wysiłki mające na celu zapewnienie, aby informacje na temat opóźnienia lub przerwania podróży były przekazywane pasażerom w odpowiednim czasie. EKES uważa jednak, że przekazanie tego typu informacji sprawia czasami wiele trudności. Art. 21 uznaje się pod tym względem za niewykonalny oraz bardzo trudny do wdrożenia z uwagi na charakter przystanków autobusowych oraz to, że na ogół nie są one obsługiwane przez personel.

4.6.2. EKES proponuje, aby inwestycje realizowane z funduszy Komisji przeznaczonych na badania i rozwój zostały ukierunkowane na opracowanie i wdrożenie narzędzi TIK do systemów udzielania pasażerom w odpowiednim czasie niezawodnych informacji, które to systemy mogą zostać zainstalowane w bezpieczny sposób na przystankach autobusowych, jak również opracowanie lekkich systemów informatycznych instalowanych w pojazdach („inteligentny system transportu” – ITS).

4.7. Terminale w transporcie autobusowym i autokarowym

4.7.1. W omawianym wniosku występuje szereg odniesień do terminali usytuowanych na trasach autobusowych lub autokarowych. Należy zauważyć, że tego typu terminale na ogół w ogóle nie występują, a w miejscach, gdzie rzeczywiście występują, zazwyczaj podlegają one stacji kolejowej lub lotnisku. W większości pozostałych przypadków na określonych trasach występują nie terminale, lecz zwykłe przystanki nieobsługiwane przez personel.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1321/2004 w sprawie ustanowienia struktur zarządzania europejskimi programami radionawigacyjnymi

COM(2009) 139 wersja ostateczna – 2009/0047 (COD)

(2009/C 317/19)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Dnia 21 kwietnia 2009 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 156 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1321/2004 w sprawie ustanowienia struktur zarządzania europejskimi programami radionawigacyjnymi

COM(2009) 139 wersja ostateczna – 2009/0047 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Thomas McDONOGH.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 174 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Udzielamy naszego pełnego poparcia wnioskowi Komisji, gdyż mamy wrażenie, że prawodawstwo z 2004 r. jest już w znacznej mierze nieaktualne.

1.2. Bezpieczeństwo systemów ma fundamentalne znaczenie, dlatego należy podjąć kroki w celu uniemożliwienia działań hakerom.

1.3. Pracownicy powinni podlegać postępowaniu sprawdzającemu pod kątem bezpieczeństwa, gdyż struktura zarządu składa się z personelu cywilnego. Powinni oni również zdawać sobie sprawę ze swojej wielkiej odpowiedzialności w stosunku do użytkowników końcowych, tak aby można było zapewnić ciągłość i niezawodność usług.

1.4. Koszt dla użytkowników musi być konkurencyjny wobec innych podobnych systemów.

1.5. Ważne jest, aby Unia Europejska była niezależna od innych dostawców, którzy mogą arbitralną decyzją wyłączyć swoje systemy bądź też monitorować działalność użytkowników końcowych dla celów handlowych lub militarnych.

1.6. Należy w odpowiedni sposób wyjaśnić obywatelom UE działanie systemu Galileo, ponieważ będzie on miał pośredni lub bezpośredni wpływ na życie większości z nich, od pilotów, przez górników, aż po rolników. Takie wyjaśnienie pozwoliłoby wykorzystać w pełni potencjał tego systemu.

1.7. Na różnych etapach procesu decyzyjnego powinny mieć miejsce konsultacje z Komitetem dotyczące postępów we wdrażaniu tego wniosku.

1.8. Komitet popiera finansowanie programów GNSS UE i podkreśla, że aby zakończyły się one powodzeniem, niezbędne jest zagwarantowanie wieloletniego finansowania.

1.9. Rola Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w tej kwestii powinna zostać uznana. Programy GNSS mają bezpośredni wpływ na obywateli, więc Komitet powinien być w pełni informowany o rozwoju wydarzeń oraz zapraszany do konsultacji. System Galileo jest opracowywany i kontrolowany przez osoby cywilne. Działania te muszą być przejrzyste. Komisja Europejska powinna nadal zasięgać opinii Komitetu, gdy na dalszych etapach pojawiają się poważne problemy związane z nadzorem, prawami jednostki i prywatnością.

2. Wstęp

2.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął już kilka opinii w sprawie systemu Galileo ⁽¹⁾.

2.2. Ważne jest, aby system Galileo był jak najszybciej w pełni sprawny, tak aby Europa miała swój własny system nawigacji satelitarnej podobnie jak Stany Zjednoczone i aby nie była zależna od innych krajów jako od dostawców tych usług.

2.3. W ten sposób z krajowego punktu widzenia wzrośnie bezpieczeństwo, a z handlowego – zwiększą się dochody. Umożliwi to komercjalizację i powstanie cenne źródło przychodów.

2.4. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinien udzielić Komisji pełnego poparcia w kwestii tego bardzo potrzebnego wniosku legislacyjnego.

⁽¹⁾ Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 73–75.

Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 47.

Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 41–42.

Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 28.

3. Ogólne uwagi o europejskich programach GNSS

3.1. Ważne jest, aby Unia Europejska była niezależna od innych głównych światowych dostawców usług w zakresie nawigacji satelitarnej. Jednakże system Galileo będzie bardziej efektywny na rynku światowym, zaś system EGNOS będzie uzupełniał inne systemy i poprawi jakość informacji.

3.2. System Galileo oferuje również dostęp do przestrzeni kosmicznej niektórym państwom członkowskim, które w innym wypadku nie angażowałyby się w działania z tym związane. Programy EGNOS powinny także mieć dobry wizerunek, co zwiększyłoby również przychylność opinii publicznej wobec UE oraz zapewniło powodzenie tym programom. Niezbędne są działania na rzecz podnoszenia świadomości o korzyściach płynących z europejskich programów GNSS, tak aby obywatele mogli w jak największym stopniu korzystać z nowych możliwości.

3.3. Programy te mogą mieć pozytywny wpływ na inne strategie polityczne UE.

3.4. Należy wspierać badania w tej dziedzinie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Jednoznaczne i szybkie wprowadzenie zmian do rozporządzenia (WE) nr 1321/2004 jest konieczne z następujących powodów:

- Obecna sytuacja współistnienia dwóch częściowo sprzecznych tekstów – rozporządzenia (WE) nr 1321/2004 i rozporządzenia (WE) nr 683/2008 – jest niezadowalająca z prawnego punktu widzenia.
- Rozporządzenie (WE) nr 683/2008 stanowi, że Komisja zajmuje się wszystkimi kwestiami związanymi z bezpieczeństwem systemów, a jednocześnie powierza organowi nadzoru zadanie zapewnienia akredytacji systemów w zakresie bezpieczeństwa. Należy szybko wyjaśnić, na czym dokładnie polega rola organu nadzoru w odniesieniu do akredytacji systemów w zakresie bezpieczeństwa.

4.2. Zmiana rozporządzenia wyznacza agencji następujące cele:

- akredytacja systemów w zakresie bezpieczeństwa – agencja wprowadza procedury bezpieczeństwa i monitoruje ich stosowanie oraz wykonuje kontrole bezpieczeństwa europejskich systemów GNSS;
- udział w przygotowaniach do komercjalizacji europejskich systemów GNSS, w tym w niezbędnej analizie rynku;
- zapewnienie działania centrum monitorowania bezpieczeństwa systemu Galileo.

4.3. Ocena *ex ante* została przeprowadzona w 2004 r., w momencie tworzenia agencji.

4.4. Celem zmiany regulaminu agencji jest uwzględnienie nauki płynącej z doświadczenia w zarządzaniu agencją oraz jej wkładu w europejskie programy radionawigacji satelitarnej i odgrywanej w nich roli.

4.5. Konieczne jest więc stworzenie nowych ram publicznego zarządzania. Rozporządzenie (WE) nr 683/2008:

- przewiduje zasadę ścisłego podziału kompetencji między Wspólnotę Europejską, reprezentowaną przez Komisję, organ nadzoru i Europejską Agencję Kosmiczną;
- czyni Komisję odpowiedzialną za zarządzanie programami;
- szczegółowo wymienia zadania, które powierzane są organowi nadzoru.

4.6. Ustanowienie systemów nawigacji satelitarnej nie może zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez poszczególne państwa członkowskie, gdyż przekracza możliwości finansowe i techniczne każdego pojedynczego państwa. Działania na szczeblu Wspólnoty są zatem najlepszym sposobem należytej realizacji europejskich programów GNSS (Galileo i EGNOS).

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie pracowników służby zdrowia w Europie

COM(2008) 725 wersja ostateczna

(2009/C 317/20)

Sprawozdawca: **Arno METZLER**

Dnia 10 grudnia 2008 r. Komisja przedłożyła adresowaną do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów

Zieloną księgę w sprawie pracowników służby zdrowia w Europie

COM(2008) 725 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Arno METZLER.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 104 do 29 – 29 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Oceny i zalecenia Komitetu

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje przedłożenie przez Komisję Europejską Zielonej księgi w sprawie pracowników służby zdrowia w Europie. Przedstawiono w niej przemiany demograficzne, ich oddziaływanie na służbę zdrowia oraz na obciążenie jej pracowników.

1.2. EKES uważa, że trzeba uatrakcyjnić wśród młodych ludzi wizerunek zawodów związanych z opieką zdrowotną, tak aby były one przez nich chętniej wybierane.

1.3. EKES zaleca, by służbie zdrowia zapewniono wystarczające zasoby ludzkie z myślą o wyjściu naprzeciw potrzebom opieki zdrowotnej, wzmocnieniu promocji zdrowia i profilaktyki.

1.4. Zdaniem EKES-u niepożądanemu odpływowi specjalistów służby zdrowia do innych krajów można przeciwdziałać wyższymi płacami, lepszymi warunkami pracy oraz perspektywą nowego zakresu zadań. Nowe zadania zawodowe wymagają odpowiednich kwalifikacji. Podniosłoby to także ogólną atrakcyjność sektora.

1.5. Należy zdecydowanie zwiększyć zakres danych statystycznych dotyczących pracowników służby zdrowia w UE, zwłaszcza w odniesieniu do migracji i mobilności, ponieważ stanowią one punkt wyjścia do podejmowania decyzji.

1.6. W służbie zdrowia trzeba promować wykorzystanie nowych technologii, bo odciążają one personel, podnoszą jakość usług oraz są korzyścią dla pacjentów. EKES jest świadomy faktu, że może to doprowadzić do ponownego rozważenia sposobu funkcjonowania łańcucha odpowiedzialności służby medycznej.

1.7. EKES podkreśla ważną rolę standardów społecznych zapewniających wysoką jakość opieki nad pacjentem i jego bezpieczeństwa oraz jednoznacznie odrzuca wszelkie próby ich poluzowania („nie” dla wyścigu ku niższym standardom).

1.8. EKES podkreśla istotną rolę, jaką – obok głównego filara, czyli szpitali oraz publicznych usług zdrowotnych – odgrywają w służbie zdrowia wolne zawody, ponieważ to właśnie dzięki nim możliwe jest zapewnienie leczenia i opieki w warunkach odpowiedniego poziomu kompetencji i bezpieczeństwa. Osoby wykonujące takie zawody zdobyły wysokie kwalifikacje dzięki wysiłkom społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich na rzecz bezpłatnej edukacji publicznej. Członkowie EKES-u, którzy są przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, odnoszą się sceptycznie do starań Komisji, mających zachęcać pracowników służby zdrowia do działalności na własny rachunek. Jednocześnie EKES krytycznie odnosi się do rosnącej tendencji do pozornego samozatrudnienia w sytuacjach, gdy wydaje się to kontrowersyjne ze względu na charakter danego zajęcia (np. w zakresie opieki nad osobami chorymi i starszymi).

1.9. EKES z zaniepokojeniem śledzi dyskusje nad nowym podziałem zadań w służbie zdrowia, zmierzającym ku zastąpieniu pracy wykwalifikowanych pracowników tańszymi rozwiązaniami. EKES uważa, że w rozważaniach nad strukturą podziału zadań pracowników służby zdrowia należy kierować się tym, co jest konieczne z medycznego punktu widzenia, poziomem kwalifikacji oraz potrzebami pacjentów.

1.10. EKES stoi zdecydowanie na stanowisku, że ośrodki opieki zdrowotnej wraz z ich personelem są podmiotami zaspokajającymi potrzeby bytowe i wobec tego na kształcenie i podnoszenie kwalifikacji pracowników służby zdrowia należy intensywniej wykorzystywać środki z funduszy strukturalnych. EKES podkreśla absolutną konieczność zapewnienia tym pracownikom warunków pozwalających na poszerzanie i pogłębianie ich kwalifikacji, co pozwoli także zaradzić niedoborowi świadczeń w regionach słabszych strukturalnie.

1.11. EKES zwraca uwagę na wyjątkowe znaczenie partnerów społecznych oraz dialogu społecznego w kształtowaniu warunków pracy i płacy oraz szkoleń dla pracowników służby zdrowia.

1.12. Zdaniem EKES-u zawody społeczne odgrywają istotną rolę w opiece nad pacjentem, a przez to są znaczącym elementem służby zdrowia.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1. Zielona księga ma stanowić podstawę dla intensywnych dyskusji pomiędzy instytucjami unijnymi, państwami członkowskimi oraz najważniejszymi podmiotami społecznymi i gospodarczymi o zasięgu europejskim i krajowym. Jest ona dokumentem ramowym, który może uwzględnić wymogi obowiązujące w dłuższej perspektywie.

2.2. W zielonej księdze skoncentrowano się na następujących dziewięciu zasadniczych obszarach:

- przemiany demograficzne;
- możliwości służby zdrowia;
- kształcenie, szkolenie i doskonalenie zawodowe;
- kierowanie mobilnością oraz reagowanie na odpływ wykwalifikowanych pracowników w UE;
- globalna migracja pracowników służby zdrowia;
- dane wspierające podejmowanie decyzji;
- wdrażanie i upowszechnianie nowych technologii dla zwiększenia wydajności oraz podniesienia jakości opieki zdrowotnej;
- wzmocnienie statusu własnej działalności;
- polityka spójności.

2.3. Kontekst

2.3.1. Systemy opieki zdrowotnej w UE muszą być w stanie sprostać ciągłemu wzrostowi popytu na usługi, reagować na zmieniające się potrzeby w dziedzinie zdrowia oraz być przygotowane na większe kryzysy uderzające w obszar zdrowia publicznego. A to wszystko jeszcze z odpowiednim horyzontem czasowym, pozwalającym na zapewnienie wysokiej jakości świadczeń zdrowotnych. Trzeba sobie uświadomić, że jest to sektor o dużym zapotrzebowaniu na siłę roboczą, dający zajęcie co dziesiątemu pracownikowi Europy i że średnio 70 % wydatków na służbę zdrowia przeznaczane jest na ich wynagrodzenia i pensje.

2.3.2. W artykule 152 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stwierdzono, że „działanie Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego w pełni szanuje odpowiedzialność państw członkowskich za organizację i świadczenie usług zdrowotnych i opieki medycznej”. Artykuł ten stanowi również, że Wspólnota ma przy tym sprzyjać współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, aby wesprzeć koordynację strategii i programów oraz wzajemne przekazywanie informacji o udanych programach w poszczególnych państwach członkowskich.

2.3.3. Aby zainicjować dyskusję, Komisja Europejska wskazała w zielonej księdze zasadnicze pytania dotyczące problemów i wyzwań służby zdrowia. Obejmują one następujące kwestie:

- starzenie się społeczeństwa,
- nowe technologie,
- konieczność poprawy dostępu do świadczeń zdrowotnych,
- jakość oferty oraz coraz droższe leczenie,
- nowe choroby i epidemie oraz ich potencjał,
- dostępność opieki zdrowotnej blisko miejsca zamieszkania.

Definicja pracowników: za pracowników służby zdrowia uważa się wszystkie osoby w sektorze opieki zdrowotnej świadczące usługi w zakresie opieki nad chorymi, w zakresie opieki pielęgniarskiej, osoby świadczące usługi socjalne oraz wszyscy pracownicy zawodów specjalistycznych.

2.3.4. We wszystkich państwach członkowskich toczą się właśnie dyskusje nad zakresem i dostępnością zasobów ludzkich niezbędnych w kolejnej dekadzie i jeszcze później. Brak młodej kadry oraz specjalistów jest już dotkliwie odczuwany w niektórych państwach, zwłaszcza tam, gdzie służbę zdrowia cechuje wysoka średnia wieku pracowników.

2.3.5. Do problemu starzenia się personelu dochodzi jeszcze kwestia odpływu pracowników z UE np. do Stanów Zjednoczonych lub Szwajcarii, zauważalny szczególnie w wysoko wyspecjalizowanych dziedzinach opieki zdrowotnej.

Także w obrębie UE odnotowuje się wysoki odsetek mobilności i migracji. Pomiędzy poszczególnymi krajami dokonują się wyraźne przepływy siły roboczej.

Przepływy pracowników służby zdrowia są zjawiskiem o kluczowym znaczeniu. Jego przyczyną są różnice w zarobkach i warunkach pracy. Różnice pomiędzy poszczególnymi systemami wywierają znaczny wpływ na struktury oferty i kwalifikacji.

2.3.6. Zielona księga Komisji Europejskiej pozwala na to, by w ramach publicznej debaty na temat przyszłości pracowników służby zdrowia w Europie położyć większy nacisk na problemy, z jakimi zmagają się te zawody, oraz nakreślić jasny obraz przyszłych wyzwań. Uwzględniono przy tym fakt, iż opieka zdrowotna stanowi zasadniczą i podstawową potrzebę wszystkich obywateli UE. Wzięto również pod uwagę to, że brak wystarczającej opieki zdrowotnej może bardzo szybko ograniczyć podstawowe swobody dostępne na terenie Wspólnoty Europejskiej.

2.3.7. Profilaktyka i opieka zdrowotna mają również swój aspekt ekonomiczny. Służba zdrowia potrzebuje wyszkolonych i w znacznym stopniu doświadczonych pracowników o uznanych kwalifikacjach, którzy stanowią istotny element społeczeństwa opartego na wiedzy.

3. Uwagi EKES-u do rozwiązań zaproponowanych w zielonej księdze

3.1. Rozwiązania proponowane przez Komisję Europejską:

Ponieważ kwestie opieki zdrowotnej jedynie w ograniczonym zakresie leżą w zakresie kompetencji Wspólnoty, Komisja jest powściągliwa w proponowaniu rozwiązań. Po pierwsze dostrzeżono, że w ostatnich latach zwiększył się udział kobiet w zawodach związanych z opieką zdrowotną. Dlatego z myślą o zagwarantowaniu dostępności personelu i odpowiednich specjalistów zaproponowano działania konieczne dla łatwiejszego godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym i prywatnym. Ponadto zaapelowano o sporządzanie wiarygodnych strategii planowania i zasugerowano zwiększenie inwestycji w poszerzenie oferty szkoleń we wszystkich państwach członkowskich, aby nie dopuścić do sytuacji, w której personel kształci się tylko w kilku krajach, a pozostałe kraje tylko zatrudniają – co dodatkowo ograniczyłoby możliwości szkoleniowe. Poprawa możliwości podnoszenia kwalifikacji, zwłaszcza w zakresie szkoleń specjalistycznych, pozytywnie wpłynęłaby też na nastawienie i motywację pracowników.

3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę jako wyczerpujący materiał do dyskusji o dużych wyzwaniach stojących przed systemami opieki zdrowotnej, przed służbą zdrowia jako taką oraz przed siłą roboczą Europy. Księga zachęca do dyskusji w ramach strategii lizbońskiej, aby wspierać usługi oparte na wiedzy, oraz traktuje opiekę zdrowotną jako integralną dziedzinę.

3.3. EKES uważa, że rynek usług w zakresie opieki zdrowotnej należy traktować jako rynek rządzący się szczególnymi zasadami, ponieważ ma on bezpośredni wpływ na zdrowie społeczeństwa. Dlatego Komitet proponuje przedyskutowanie problemów wynikłych z fragmentarycznego postrzegania opieki zdrowotnej w niektórych krajach, zwłaszcza tych, których systemy nie podlegają bezpośredniej kontroli państwa. Utrudnia to zapewnienie jednolitego standardu przy zdobywaniu oraz podnoszeniu kwalifikacji.

3.4. Demografia i troska o długoterminowe zapewnienie zasobów personelu służby zdrowia

3.4.1. EKES podkreśla, że już teraz znaczący jest udział kobiet pracujących w zawodach związanych ze zdrowiem i że ta liczba prawdopodobnie będzie się jeszcze zwiększać. Dotyczy to każdego rodzaju pracy. Konieczne jest równouprawnienie, aby zgodnie z dyrektywami o równouprawnieniu obu płciom zapewnić równe warunki, a także by więcej mężczyzn podejmowało prace w różnych obszarach służby zdrowia. Można do tego zaliczyć działania pomagające godzić życie zawodowe z rodzinnym, które wiążą się z uznaniem wykorzystywanych kompetencji i uciążliwości pracy oraz ułatwiają kobietom pozostanie na rynku pracy lub powrót na ten rynek po dłuższym okresie poświęconym rodzinie.

3.4.2. Nie jest raczej zaskakujące, jak duży wpływ na pracę personelu służby zdrowia mają takie czynniki jak świetne warunki, zdrowie i bezpieczeństwo na miejscu pracy. Zadowolenie i bezpieczeństwo przekładają się na większą troskliwość wobec pacjentów. Aby zapewnić wysoką jakość usług, bezpieczeństwo pacjentów i odpowiedni poziom opieki, trzeba zadbać zwłaszcza o jakość miejsca pracy, bezpieczeństwo personelu oraz o rozwiązanie problemu szczególnych obciążeń związanych z pracą w służbie zdrowia. Tymczasem w zielonej księdze kwestiom tym nie poświęcono większej uwagi.

3.4.3. Komitet zwraca uwagę na badania prowadzone przez partnerów społecznych w zakresie programu „powrót do pracy”. EKES jest zdania, że programy tego rodzaju mogą znacząco przyczynić się zarówno do pozostania pracowników służby zdrowia, a szczególnie kobiet, na rynku pracy, jak i do powrotu na ten rynek i że będą one miały coraz większe znaczenie dla rozwiązania problemu niedoboru wykwalifikowanych pracowników.

3.4.4. EKES uważa, że w niektórych państwach członkowskich wśród młodych ludzi trzeba uatrakcyjnić wizerunek pracy w służbie zdrowia oraz związanych z nią zawodów, aby częściej wybierali oni tę ścieżkę kariery. Aby bardziej zachęcić młodych ludzi, zwłaszcza mężczyzn, do podjęcia pracy w sektorze ochrony zdrowia, opieki i usług społecznych, trzeba zwiększyć jego atrakcyjność poprawiając warunki pracy oraz płace przez cały okres kariery zawodowej.

3.5. Możliwości służby zdrowia

3.5.1. Skuteczna profilaktyka oraz promocja zdrowia, jak i lepsze zarządzanie opieką zdrowotną mogą zmniejszyć zapotrzebowanie na usługi związane z leczeniem i opieką. EKES zaleca więc, by służbie zdrowia zapewniono wystarczające zasoby z myślą o wzmocnieniu promocji zdrowia i profilaktyki. Podstawowym warunkiem musi być jednak dostępność potwierdzonych naukowo działań, a następnie ich powszechne i długoterminowe finansowanie. W ocenie EKES-u Wspólnota powinna zwrócić uwagę także na promocję zdrowia wśród samych pracowników służby zdrowia, aby pozostawali oni w dobrej formie i mogli wydajnie pracować (syndrom wypalenia). Pamiętać należy zwłaszcza o możliwościach pracowników, których kariera zawodowa dobiega kresu, aby mogli oni w większym stopniu pracować bez problemów zdrowotnych, jednocześnie zaś należy uwzględnić trudności ich życia zawodowego przy określaniu warunków przejścia na emeryturę.

3.6. Edukacja kadr, szkolenia i podnoszenie kwalifikacji

3.6.1. EKES zachęca do podjęcia tematu rozdrobnienia oferty w sektorze opieki zdrowotnej poszczególnych krajów, zwłaszcza tych, które tego sektora bezpośrednio nie kontrolują. Utrudnia to zapewnienie jednolitego poziomu kwalifikacji oraz wysokiej jakości szkoleń. Zdaniem Komitetu należałoby sprawdzić, na ile, z myślą o tworzeniu miejsc pracy, można sprzyjać temu rozdrobnieniu. EKES zwraca też uwagę na kwestię obowiązkowych szkoleń i podnoszenia kwalifikacji oraz zapewnienia wysokiego poziomu i przejrzystości poprzez certyfikację oraz gwarancję jednolitych standardów na szczeblu europejskim. Komitet zastanawia się przy tym, na ile motywuje się poszczególne kraje do poczynienia postępów w tym zakresie.

3.6.2. EKES pyta o zazębianie się dyrektywy w sprawie uznawania dyplomów z ewentualną dyrektywą w sprawie kwalifikacji pracowników służby zdrowia. Jak należy to łączyć z istniejącymi odrębnymi dyrektywami dotyczącymi niektórych zawodów? Na ile dyrektywy te wpływają na porównywalność kwalifikacji i szkoleń w obrębie Europy i przyczyniają się do faktycznej jednolitości warunków pracy w praktyce?

3.6.3. EKES chce zająć się zagadnieniem stosunku kosztów do korzyści w odniesieniu do odpowiedniej struktury wymogów w zakresie szkoleń dla podmiotów opieki zdrowotnej.

3.7. *Kierowanie mobilnością oraz reagowanie na odpływ wykwalifikowanych pracowników w UE*

3.7.1. EKES zastanawia się nad oddziaływaniem ofert oraz programów pomocowych i zwraca się o naukową analizę, na ile granice państw, granice językowe oraz różnice kulturowe w Europie wpływają na migracje osób pracujących w tej branży wymagającej przecież szczególnej empatii i wiedzy.

3.8. *Globalna migracja pracowników służby zdrowia*

3.8.1. Zgodnie z postulatem zielonej księgi przy zatrudnianiu wykwalifikowanych pracowników należy kierować się zasadami etyki. Przykładowo, poza zatrudnianiem specjalistów z innych krajów, trzeba w wystarczającym stopniu troszczyć się o rozwój rodzimej młodej kadry. Nie wolno braku możliwości rozwoju dla młodej kadry w kraju kompensować pracownikami z zagranicy. Wobec licznych podjętych już zobowiązań i wkładu UE w opracowanie kodeksu postępowania WHO, EKES zwraca się z prośbą o sprawdzenie, jakie dodatkowe korzyści kodeks ten przyniesie dla UE, poza korzyściami dla WHO.

3.8.2. Należy także zapobiegać drenażowi mózgów z krajów rozwijających się. Rekrutacja pracowników służby zdrowia powinna w jak największym stopniu odbywać się za pośrednictwem odpowiednich instytucji, tak aby mobilność pracowników wspierały dwustronne lub wielostronne programy współpracy. Można to zapewnić dzięki inwestycjom w infrastrukturę szkolenia pracowników służby zdrowia i poprawie warunków pracy. Jeśli nie podejmie się kwestii przyczyn migracji, tj. ogromnych nierówności w płacach i warunkach pracy, migracja nie ustanie i będzie powodować dalsze braki kadrowe w służbie zdrowia w krajach rozwijających się.

3.9. *Dane wspierające podejmowanie decyzji*

3.9.1. EKES wzywa, by statystyki krajowe były porównywalne w skali Europy. Jest to jednak utrudnione przez pewne różnice w klasyfikacji zawodów służby zdrowia w poszczególnych państwach członkowskich. Specyfiki poszczególnych krajów, jeśli chodzi o kwalifikacje i określenia tych zawodów, nie wolno ukrywać w imię wyższości jednolitych wskaźników. EKES zachęca do zbierania danych na temat zawodów służby zdrowia w Europie oraz przepływów pracowników między państwami. Jeśli chodzi o zawarty w zielonej księdze pomysł utworzenia obserwatorium

ds. personelu służby zdrowia, należy zadać sobie pytanie, czy jednostka taka byłaby rzeczywiście potrzebna i czy jej zadań nie mogłyby wypełniać organy już istniejące, takie jak np. Eurostat czy fundacja dublińska.

3.9.2. Zasadniczo należałoby poprawić dostępność danych poprzez wprowadzenie ich rejestru. EKES zaleca, by wspomniane w zielonej księdze obserwatorium ds. personelu służby zdrowia połączyć z innymi unijnymi projektami, takimi jak choćby wspieranie systemów informacji dotyczących zdrowia, i poprawić kanały komunikacji pomiędzy krajowymi rejestrami dla wszystkich zawodów – o ile rejestry te istnieją.

3.9.3. Jako że w większości państw członkowskich system opieki zdrowotnej jest organizowany bądź nadzorowany przez państwo, EKES z zadowoleniem przyjmuje wsparcie Komisji Europejskiej zmierzające ku lepszemu planowaniu. W związku z tym zachęca on do wygospodarowania przez UE środków na rzecz sporządzenia analiz świadczeń zapewnianych w państwach członkowskich. Takie analizy świadczeń powinny służyć jako podstawa do utworzenia powszechnie dostępnej i bliskiej każdemu obywatelowi sieci usług w zakresie leczenia i opieki.

3.10. *Wdrażanie i upowszechnianie nowych technologii dla zwiększenia wydajności oraz podniesienia jakości opieki zdrowotnej*

3.10.1. EKES zachęca do sprawdzenia, w interesie pracowników, czy nowe technologie i terapie połączone z sieciami komunikacji elektronicznej, powszechnie dostępnymi także na bardzo oddalonych obszarach, mogą być wykorzystywane również przy autodiagnozie lub przy aktywnym udziale pacjenta. Trzeba przy tym uwzględnić doświadczenia z innych krajów. Zanim jednak wprowadzi się te nowe technologie, należy uzyskać dla nich aprobatę ze strony specjalistów służby zdrowia. W tym celu trzeba ich włączyć w prace nad technologią *e-health*, aby mieć pewność, że narzędzia elektroniczne można łatwo i bezpiecznie wykorzystywać w codziennej praktyce. Dla pomyślnego wdrożenia nieodzowny jest odpowiedni trening dla wykwalifikowanych pracowników służby zdrowia w zakresie właściwego korzystania z tych nowych technologii. EKES zwraca jednocześnie uwagę, że przy wszystkich zaletach nowych technologii, zawsze należy pamiętać o ryzyku, takim jak choćby to związane z ochroną danych. Użycie tych technologii musi być dostosowane do specyfiki poszczególnych krajowych systemów opieki zdrowotnej. Może to prowadzić do zmian w prawodawstwie krajowym w zakresie odpowiedzialności służby medycznej w każdym państwie członkowskim. Komitet zastanawia się, czy i na ile rozmaite działania i projekty pilotażowe, wspierane przez Komisję Europejską, służą budowie krajowej infrastruktury informatycznej, czy wręcz ją niwelują.

3.11. *Rola osób samozatrudnionych jako pracowników w służbie zdrowia*

3.11.1. W niektórych krajach UE pracownicy służby zdrowia prowadzący własne praktyki i realizujący tym samym zasadę przedsiębiorczości odgrywają istotną rolę w zakresie oferty usług zdrowotnych świadczonych w państwach członkowskich. Zielona księga uznaje znaczenie wolnych zawodów w służbie zdrowia

i rolę, jaką odgrywają obok sektora publicznego. Często to właśnie dzięki nim możliwe jest zapewnienie leczenia i opieki z zachowaniem odpowiedniego poziomu kompetencji i bezpieczeństwa. Komitet podkreśla jednak, że w Unii pracownicy służby zdrowia prowadzący własne praktyki w większości wypadków zdobyli kwalifikacje zawodowe w wieloletnim procesie nauki dzięki wysiłkom społeczeństwa na rzecz bezpłatnej edukacji publicznej. Społeczeństwo obywatelskie ma zatem prawo oczekiwać z tego tytułu czegoś w zamian (ceny i koszty), a jego przedstawiciele muszą podchodzić ostrożnie do propozycji Komisji wyrażonej w punkcie 6, w którym zdaje się ona popierać rozwój prywatnych form działalności w ramach tego ognia systemów opieki zdrowotnej. Jednocześnie EKES krytycznie odnosi się do rosnącej tendencji do pozornego samozatrudnienia w sytuacjach, gdy wydaje się to kontrowersyjne ze względu na charakter danego zajęcia (np. w zakresie opieki nad osobami chorymi i starszymi).

3.12. Polityka spójności

3.12.1. EKES popiera zwiększone wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji pracowników służby zdrowia. Jeśli chodzi o regiony słabsze strukturalnie, to bolesne niedobory świadczeń można by zaradzić choćby poprzez rozbudowę i wsparcie systemu szkoleń tam, gdzie najpilniej potrzeba wykwalifikowanych pracowników. Postulat ten wynika z obserwacji, że pracownicy służby zdrowia najczęściej osiedlają się właśnie tam, gdzie uczyli się zawodu. Polityka spójności może też stanowić ramy wsparcia dla modelowych projektów zajmujących się tymi problemami. Ponadto EKES zachęca, by środki z europejskiego funduszu strukturalnego przeznaczyć na takie cele, jak poprawa infrastruktury w służbie zdrowia, poprawa komunikacji i nowych standardów leczenia (*evidence based medicine*).

3.12.2. EKES z zaniepokojeniem śledzi dyskusje nad nowym podziałem zadań w służbie zdrowia, zmierzającym ku zastąpieniu pracy wykwalifikowanych pracowników tańszymi rozwiązaniami. Za tymi dyskusjami w znacznej mierze stoją motywy ekonomiczne szczebla zarządzającego i zainteresowanych grup zawodowych. Tymczasem lepszym rozwiązaniem byłyby sprawniejsza koordynacja, optymalizacja procesów oraz połączenie w sieci i uelastycznienie podziałów zadań. Przy tym Komitet ogromną wagę przywiązuje do podjęcia odpowiednich działań, które wykluczą obniżenie jakości leczenia.

3.12.3. Zdaniem EKES-u przyporządkowanie kwalifikacji oraz zawodów do zadań powinno przebiegać według:

1. konieczności z medycznego punktu widzenia,

2. kwalifikacji, przydzielonych zadań oraz odpowiedzialności,
3. potrzeb pacjentów.

3.12.4. Komitet jest zdania, że nawet w obliczu kryzysu państwa członkowskie powinny starać się odpowiednio finansować krajowe systemy opieki zdrowotnej, aby przede wszystkim zapewnić wystarczające zasoby kadrowe, mogące świadczyć wysokiej jakości usługi. Wiąże się z tym także poprawa warunków pracy pracowników służby zdrowia.

3.13. Partnerstwo społeczne

3.13.1. EKES zwraca uwagę na znaczącą rolę i odpowiedzialność partnerów społecznych, jeśli chodzi o kształtowanie warunków pracy w służbie zdrowia, na ogromną różnorodność zawodów związanych z opieką zdrowotną oraz na podjęte już działania partnerów społecznych w tym zakresie.

3.13.2. Przemiany demograficzne przersedzające szeregi młodej kadry nie mogą prowadzić do obniżenia poziomu kwalifikacji oraz wynagrodzeń (*race to bottom*). Komitet uważa, że to państwa członkowskie powinny przejąć za to odpowiedzialność.

3.13.3. Komitet przyjmuje do wiadomości ustanowienie dialogu społecznego w europejskim sektorze szpitalnym i odnotowuje, że uzgodniony przez partnerów społecznych program roboczy obejmuje wszystkie zagadnienia omówione w zielonej księdze. Dlatego też EKES ubolewa, że w zielonej księdze nie wspomina się o tym procesie.

3.13.4. EKES podkreśla znaczenie zasady tej samej płacy za tą samą pracę, niezależnie od płci.

3.13.5. Szczególne warunki pracy – dyspozycyjność 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu – wymagają szczególnych mechanizmów wyrównawczych (wynagrodzenie za nadgodziny i pracę w nocy, wyrównanie w postaci urlopu), aby zrekompenzować znaczne obciążenie pracowników służby zdrowia. W tym kontekście EKES bardzo krytycznie ocenia stosowane w rosnącym stopniu w wielu państwach członkowskich zachęty, które sprzyjają pozornemu samozatrudnieniu, a tym samym utracie zabezpieczenia społecznego i ochrony wynikającej z prawa pracy.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie)

COM(2008) 815 wersja ostateczna – 2008/0244 (COD)

(2009/C 317/21)

Sprawozdawca: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Dnia 1 kwietnia 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie)

COM(2008) 815 wersja ostateczna – 2008/0244 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą była An LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Ze względu na to, iż zbyt restrykcyjne lub źle przystosowane przepisy w omawianej dziedzinie stanowią pośrednie wsparcie dla najbardziej autorytarnych lub najmniej demokratycznych reżimów, Komitet popiera przekształcenie i poprawę dyrektywy dotyczącej zasad przyjmowania osób ubiegających się o azyl, niemniej jednak powtarza kilka zaleceń, które zamieścił we wcześniejszych opiniach, szczególnie w swej odpowiedzi na Zieloną księgę w sprawie przyszłego europejskiego systemu azylowego ⁽¹⁾ i planu działania na rzecz przyszłego wspólnego systemu azylowego ⁽²⁾.

W zakresie przyjmowania osób ubiegających się o azyl, wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy powinien proponować normy „wspólne”, a nie „minimalne”, i zawierać klauzule ochronne dotyczące norm stosowanych przez państwa członkowskie najlepiej przestrzegające praw podstawowych osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, o status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą; w szczególności chodzi o następujące zasady:

- gwarancja wstępu na terytorium;
- wolność wyboru miejsca, w którym zostanie sporządzony wniosek o azyl i udzielenie ochrony;
- w pierwszej kolejności rozpatrywanie wniosków w odniesieniu do statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji, w drugiej

(1) Zob. opinia EKES-u z 12 marca 2008 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (Dz.U. C 204 z 9.8.2008).

(2) Zob. opinia EKES-u z 25 lutego 2009 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan polityki azylowej – zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, współsprawozdawca: Ana BONTEA (Dz.U. C 218 z 11.9.2009).

kolejności rozważenie prawa do ochrony uzupełniającej, jeśli wnioskodawca nie spełnia warunków przyznania statusu uchodźcy zgodnie z konwencją;

- zasada *non-refoulement*, jeśli życiu wnioskodawcy zagraża niebezpieczeństwo w jego kraju pochodzenia lub w ostatnim kraju tranzytowym;
- odwołanie ze skutkiem zawieszającym od decyzji o wydaleniu – do momentu, kiedy właściwy sąd podejmie decyzję, tak by prawo do odwołania było rzeczywiście w pełni skuteczne, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. pkt 4.8.1 poniżej);
- objęcie szczególną ochroną małoletnich lub osób uznawanych za takie;
- poszanowanie niezbywalnych praw osób, a szczególnie kobiet, do ubiegania się o udzielenie ochrony.

1.2. Komitet pragnąłby, aby w kwestii małoletnich sprecyzowano w przepisach, że „najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka” należy rozumieć **w odniesieniu do art. 3 ust. 1 międzynarodowej Konwencji o prawach dziecka (art. 22 ust. 1)**.

1.3. Zatrzymanie powinno być stosowane dopiero na samym końcu, po wyczerpaniu innych możliwości i nigdy przed wydaniem decyzji przez właściwy sąd, z poszanowaniem prawa do obrony, zgodnie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

1.4. Kompetentne organizacje działające w dziedzinie praw człowieka powinny zawsze mieć dostęp do osób ubiegających się o ochronę, zaś osoby takie powinny zawsze mieć możliwość skorzystania z pomocy prawnej i humanitarnej udzielanej zarówno przez państwa, jak i przez organizacje pozarządowe.

1.5. Komitet zachęca państwa członkowskie, by przyspieszyły negocjacje mające doprowadzić do przyjęcia omawianego przekształcenia w procedurze współdecyzji z Parlamentem Europejskim; dokument ten pozwoli Unii Europejskiej stworzyć lepsze warunki, by godnie reagować na kierowane do niej wnioski o ochronę osób ubiegających się o azyl.

1.6. Komitet popiera utworzenie Europejskiego Urzędu Wsparcia ds. Polityki Azylowej udzielającego pomocy państwom członkowskim w sprawach dotyczących azylu i ochrony międzynarodowej, o ile pozwoli to przyspieszyć dokonanie podziału zadań w tym zakresie między państwami członkowskimi UE, zapewnić przejrzystość w dziedzinie przyjmowania osób ubiegających się o azyl i ochronę międzynarodową, wykorzystać doświadczenia stowarzyszeń i organizacji udzielających pomocy i wsparcia osobom ubiegającym się o azyl lub ochronę oraz poprawić procedury rozpatrywania indywidualnych wniosków.

2. Wstęp i streszczenie wniosku Komisji

2.1. Prace nad stworzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego prowadzone były w dwóch oddzielnych fazach. Pierwsza rozpoczęła się na **posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere** (1999), w następstwie przyjęcia traktatu z Amsterdamu, który nadawał polityce w zakresie imigracji i azylu wymiar wspólnotowy. Pierwsza faza została zakończona w 2005 roku.

2.2. W tej **pierwszej fazie** osiągnięto postępy w opracowywaniu dyrektyw o azylu i w zakresie wymiaru zewnętrznego azylu oraz do pewnego stopnia poprawiono współpracę między państwami członkowskimi.

2.3. **Druga faza** prac nad stworzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego **rozpoczęła się wraz ze stworzeniem programu haskiego** (przyjętego w listopadzie 2004 roku), w którym ustalono, że do roku 2010 trzeba będzie osiągnąć główne cele wspólnego europejskiego systemu azylowego, poprzez przyjęcie instrumentów i środków zmierzających do większej harmonizacji i poprawy standardów ochrony w związku z budowaniem wspólnego europejskiego systemu azylowego.

2.4. Przed podjęciem nowych inicjatyw Komisja opracowała w roku 2007 **zieloną księgę** ⁽³⁾, aby zainicjować debatę między różnymi instytucjami, państwami członkowskimi i społeczeństwem obywatelskim ⁽⁴⁾; na podstawie tegoż dokumentu Komisja przyjęła następnie plan polityki azylowej. W planie tym określono harmonogram działań na kolejne lata, przedstawiając środki, które Komisja zamierzała przyjąć w celu przeprowadzenia drugiej fazy budowania wspólnego europejskiego systemu azylowego.

⁽³⁾ COM(2007) 301 wersja ostateczna, dokument przedstawiony 6 czerwca 2007 r.

⁽⁴⁾ W tej kwestii EKES wypowiedział się w opinii z 12 marca 2008 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, sprawozdawca: An LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C 204 z 9.8.2008).

2.5. W ten kontekst wpisuje się dyrektywa, której przekształcenie proponuje Komisja, a która została przyjęta przez Radę 27 stycznia 2003 r.; EKES przyjął opinię na jej temat ⁽⁵⁾.

2.6. Głównym celem omawianego wniosku jest zapewnienie wyższych standardów traktowania osób ubiegających się o azyl w zakresie warunków przyjmowania, które zgodnie z prawem międzynarodowym zapewniałyby godny poziom życia. Konieczna jest również dalsza harmonizacja krajowych przepisów dotyczących warunków przyjmowania, aby ograniczyć zjawisko wtórnego przemieszczania się osób ubiegających się o azyl między państwami członkowskimi, na ile wynika ono z różnic w polityce państw członkowskich pod tym względem.

2.7. Wniosek rozszerza zakres zastosowania dyrektywy na osoby ubiegające się o ochronę uzupełniającą i przewiduje, że ma ona zastosowanie do wszystkich rodzajów procedur azylowych, wszystkich obszarów geograficznych oraz we wszystkich ośrodkach pobytu dla osób ubiegających się o azyl.

Celem wniosku jest także ułatwienie dostępu do rynku pracy. Przewiduje on, że osoby ubiegające się o azyl będą miały możliwość dostępu do rynku pracy po upływie maksymalnie sześciu miesięcy od złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, i stypuluje, że wprowadzenie warunków dostępu do krajowych rynków pracy nie może nadmiernie ograniczać dostępu osób starających się o azyl.

2.8. Dążąc do tego, by zagwarantować dostęp do materialnych warunków przyjmowania zapewniających „poziom życia osoby ubiegającej się o azyl odpowiedni do jej stanu zdrowia oraz jej utrzymanie”, wniosek zobowiązuje państwa członkowskie, aby przyznając osobom ubiegającym się o azyl wsparcie finansowe, uwzględniały poziom pomocy socjalnej przyznawanej własnym obywatelom.

2.9. Wniosek gwarantuje, że z zatrzymania będzie można korzystać jedynie w wyjątkowych sytuacjach przewidzianych dyrektywą.

2.10. Wniosek gwarantuje także, że zatrzymane osoby ubiegające się o azyl będą traktowane w ludzki i godny sposób, z poszanowaniem ich podstawowych praw oraz zgodnie z prawem międzynarodowym i krajowym.

2.11. Wniosek zapewnia, że wprowadzone zostaną środki krajowe pozwalające na natychmiastowe stwierdzenie szczególnych potrzeb.

Ponadto do wniosku włączono szereg zabezpieczeń, które mają zapewnić odpowiednie przygotowanie warunków przyjmowania pod kątem szczególnych potrzeb osób ubiegających się o azyl.

2.12. Jeśli chodzi o wdrażanie i poprawę systemów krajowych, wniosek zawiera środki mające na celu zachowanie ciągłości systemu monitorowania oraz wzmocnienie roli Komisji jako strażniczki prawodawstwa UE.

⁽⁵⁾ Zob. opinię EKES-u z 28 listopada 2001 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich, sprawozdawca: Dario MENGOLZI, współsprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 48 z 21.2.2002).

3. Uwagi ogólne

3.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje proponowane przez Komisję pozytywne zmiany dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, pozytywnie ocenia także dążenie do harmonizacji przepisów krajowych oraz rozszerzenie zakresu zastosowania na ochronę uzupełniającą. Przypomina jednak, że należy zawsze traktować sytuację każdego wnioskodawcy indywidualnie, także jeszcze na etapie ustalania, które państwo członkowskie będzie odpowiedzialne za wyczerpujące rozpatrzenie wniosku; ponadto jeśli chodzi o ochronę uzupełniającą, należy ją brać pod uwagę dopiero i tylko wówczas, jeśli nie są spełnione warunki wymagane do przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji.

3.2. Komitet popiera cel polegający na zapewnieniu godnego poziomu życia osobom ubiegającym się o azyl oraz na ułatwianiu ich integracji w kraju przyjmującym⁽⁶⁾, jak również sposób jego realizacji: po upływie maksymalnie sześciu miesięcy osoby takie będą miały dostęp do rynku pracy, jednocześnie krajowe warunki dostępu do rynków pracy nie mogą im go „bezzasadnie” ograniczać (art. 15 ust. 2), przy założeniu bezwzględnego poszanowania praw podstawowych osób ubiegających się o azyl lub ochronę międzynarodową, które powinny wpływać w europejskim prawie pozytywnym z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (art. 23 ust. 1)⁽⁷⁾, z Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 2, 9, 10, 11 i 12), z Konwencji nr 118 MOP dotyczącej równości traktowania własnych i obcych obywateli w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, z Europejskiej Karty Społecznej, z Karty Praw Podstawowych oraz z Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców⁽⁸⁾. Podobnie Komitet popiera propozycje dotyczące poziomu przyznawanej pomocy socjalnej, zróżnicowania warunków zakwaterowania zależnie od szczególnych potrzeb osób, a także szerszego rozumienia więzi rodzinnych wnioskodawcy oraz potrzeby ich należytego uwzględnienia przy rozpatrywaniu jego wniosku.

3.3. Co się tyczy zasad ogólnych i dokumentów międzynarodowych, na których opiera się uznanie i obrona praw podstawowych osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia, oraz co się tyczy zatrzymania osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, to zgodnie z konwencją genewską, a szczególnie z jej art. 26 dotyczącym swobodnego poruszania się oraz art. 31 dotyczącym uchodźców przebywających nielegalnie na państwie przyjmującym, jak przypomina Komisja w swoim uzasadnieniu (motyw 16)⁽⁹⁾, nikt nie powinien zostać zatrzymany z powodu samych starań o uzyskanie ochrony międzynarodowej. Tak więc zatrzymanie powinno być brane pod uwagę

tylko w razie uzasadnionej absolutnej konieczności, nie powinno zaś być traktowane jako dopuszczalna praktyka w sytuacji, w której wnioskodawca nie miał oszukańczych zamiarów ani nie próbował grać na zwłokę.

3.4. W kwestii małoletnich dzieci Komitet popiera środki zalecane w dyrektywie w celu zaspokojenia ich szczególnych potrzeb. Niemniej jednak zauważa, że odesłanie do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z 1989 r. zyskałoby na precyzji, gdyby poza artykułem 37⁽¹⁰⁾ regularnie przywoływano również jej artykuł 3 ustęp 1⁽¹¹⁾, nie tylko zaś zawarte tam pojęcie „najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka”, które, jak wiadomo, może prowadzić do rozbieżnych interpretacji.

3.5. Komitet zwraca także szczególną uwagę na uwzględnienie w przepisach możliwości odwołania się przez wnioskodawców lub uchodźców od orzeczeń sądów lub decyzji administracyjnych, które ich dotyczą. Zauważa jednak, że te środki odwoławcze należy systemowo traktować jako środki ze skutkiem zawieszającym, aby były w pełni skuteczne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. W kwestii informacji (rozdz. II – art. 5)

4.1.1. Komitet zaleca, by dodać słowa: „państwa członkowskie informują członków rodziny osoby ubiegającej się o azyl o możliwości złożenia niezależnego wniosku”.

4.2. W kwestii zatrzymania i warunków w czasie zatrzymania (rozdz. II – art. 8–11)

4.2.1. Zdaniem Komitetu ogólna reguła traktowania osób ubiegających się o udzielenie ochrony powinna być inspirowana artykułem 7 projektu dyrektywy, w którym potwierdza się zasadę swobodnego poruszania się osób i mówi się o potrzebie uprzywilejowania rozwiązań alternatywnych.

4.2.1.1. Oznacza to, że zatrzymanie wnioskodawców (art. 8) może być stosowane tylko w wyjątkowych okolicznościach, mianowicie:

— **jeśli wniosek o azyl został złożony w sytuacji, gdy uprzednio poinformowano wnioskodawcę, że zostanie wydalony;**

— **w celu rozpatrzenia wniosku o azyl w ramach procedury mającej na celu wydanie decyzji w sprawie prawa wnioskodawcy do wjazdu na terytorium państwa – w wypadku jego zatrzymania lub umieszczenia w strefie oczekiwania.**

⁽⁶⁾ Zob. opinię EKES-u z 28 listopada 2001 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich, sprawozdawca: Dario MENGOZZI, współsprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 48 z 21.2.2002).

⁽⁷⁾ „Każdy człowiek ma prawo do pracy, do swobodnego wyboru zatrudnienia, do sprawiedliwych i zadowalających warunków pracy i do ochrony przed bezrobociem”.

⁽⁸⁾ 1951 r.

⁽⁹⁾ Konwencja genewska, art. 31: „Umawiające się Państwa nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przebywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo w rozumieniu artykułu 1, i weszli lub przebywają na ich terytorium bez zezwolenia, pod warunkiem że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawiają wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu”.

⁽¹⁰⁾ Art. 37 dotyczy m.in. zatrzymania.

⁽¹¹⁾ Międzynarodowa konwencja o prawach dziecka. Art. 3 ust. 1: „We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka”.

4.2.1.2. Komitet uważa, że wyłączwszy te dwa wypadki, żadna osoba ubiegająca się o azyl nie może zostać zatrzymana i że decyzja o zatrzymaniu w żadnym razie nie może być uzasadniona koniecznością „ustalenia, potwierdzenia lub weryfikacji tożsamości lub obywatelstwa wnioskodawcy”, a tym bardziej „ustalenia danych, na których wnioskodawca opiera swój wniosek o azyl i które w innych okolicznościach mogłyby zostać utracone”.

4.2.1.3. EKES proponuje, by zmienić art. 9 ust. 5, nadając mu następujące brzmienie: „Potrzeba zatrzymania podlega zbadaniu przez organ sądowy, czyniący to **z urzędu** i w rozsądnych odstępach czasu, **oraz na wniosek osoby ubiegającej się o azyl, ilekroć pojawią się nowe okoliczności lub dostępne będą nowe informacje, które wpływają na legalność zatrzymania**”.

4.2.2. Zdaniem EKES-u warunki w czasie zatrzymania powinny gwarantować ludzkie traktowanie z poszanowaniem niezbywalnej godności osoby ludzkiej. Jeśli chodzi o warunki w czasie zatrzymania (**art. 10**) w specjalnych ośrodkach odrębnych od zakładów karnych, byłoby słuszne, żeby łączenie wnioskodawcy z obywatelami państw trzecich, którzy nie złożyli wniosku o azyl, mogło mieć miejsce wyłącznie za **pisemną zgodą** zainteresowanego (**art. 10 ust. 1**).

4.2.3. Ponadto biorąc pod uwagę różnice między warunkami zatrzymania w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, należy przewidzieć, że UNHCR i inne właściwe organizacje mogą kontaktować się z wnioskodawcami i odwiedzać ich we **wszystkich miejscach** zatrzymania (**art. 10 ust. 2**); podobnego sformułowania należy użyć w **art. 10 ust. 3**.

4.2.3.1. Podobnie jak to Komitet czyni w odniesieniu do wniosku dotyczącego przekształcenia rozporządzenia (II rozporządzenie dublińskie) ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca⁽¹²⁾, także tutaj zaleca, by osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej otrzymywała określone w art. 10 ust. 3 informacje *w swoim języku lub w języku, który uznaje za zrozumiały dla siebie*, w tym również za pośrednictwem tłumacza przysięgłego lub urzędowo poświadczonego tłumaczenia pisemnego.

4.2.4. Mając na uwadze spójność tekstu, określenie „ubiegający się o azyl” (**art. 11 ust. 4**) należy zastąpić wyrażeniem „**ubiegający się o udzielenie ochrony międzynarodowej**”.

4.2.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zakaz zatrzymania pozbawionych opieki małoletnich (art. 11 ust. 1) i popiera propozycję, zgodnie z którą z zasady nie zatrzymuje się osób o szczególnych potrzebach (art. 11 ust. 5).

4.3. W kwestii nauki szkolnej małoletnich, zatrudnienia i szkolenia zawodowego (rozdz. II – art. 14–16)

4.3.1. Projekt dyrektywy ma na celu ułatwienie i przyspieszenie integracji wnioskodawców w kraju przyjmującym. Nauka szkolna małoletnich, dostęp do zatrudnienia oraz szkolenie zawodowe przyczynią się do tego.

4.3.1.1. W związku z tym Komitet uważa, że należy możliwie najkrócej odraczać moment włączenia małoletnich do systemu kształcenia, a termin „trzech miesięcy” wydaje się niepotrzebnie długi i byłoby lepiej, gdyby został skrócony do **dwóch miesięcy** (**art. 14 ust. 2**).

4.3.2. Komitet popiera inicjatywę Komisji polegającą na tym, by umożliwić osobom ubiegającym się o azyl dostęp do rynku pracy w terminie maksymalnie sześciu miesięcy, i uważa, że należy zmniejszyć margines swobody, który mógłby być wykorzystywany przy interpretacji art. 15 ust. 1, następująco uzupełniając tekst: „Państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcom **rzeczywisty** dostęp do rynku pracy” – zakłada to dostęp do usług socjalnych wspierających osoby poszukujące pracy.

4.3.2.1. Komitet jest zdania, że system przyjmowania uchodźców może stanowić korzyść zarówno dla państwa, jak i dla osoby ubiegającej się o azyl, o ile stwarza jej możliwość osiągnięcia pewnego poziomu samodzielności.

4.3.3. Przywołując swoją opinię⁽¹³⁾ w sprawie pierwszej dyrektywy dotyczącej przyjmowania uchodźców, Komitet podkreśla, że „obywatele państw trzecich powierzeni opiece państwa przyjmującego powinni korzystać z jak najszerzej oferty kształcenia, i to z dwóch powodów: po pierwsze wszelkie wykształcenie, jakie te osoby otrzymają, będzie miało pozytywny wpływ na rozwój kraju ich pochodzenia, w wypadku gdy do niego wrócą. [...] Po drugie, w razie gdyby osoby te pozostały w jakimś państwie członkowskim, wykształcenie, które otrzymały, ułatwi im dostęp do rynku pracy”. W związku z tym Komitet uważa, że należy ograniczyć margines swobody państw członkowskich w kwestii interpretacji artykułu 16, przyjmując sformułowanie bardziej bezpośrednie i kompletne: „Państwa członkowskie mogą zezwolić osobom ubiegającym się o azyl na dostęp do szkolenia zawodowego **i dostęp ten im zorganizować**, bez względu na to, czy mają one dostęp do rynku pracy”.

4.4. W kwestii ogólnych zasad dotyczących materialnych warunków przyjmowania i opieki zdrowotnej (art. 17)

4.4.1. Komitet zaleca, by przewidziano, że przepisy dalej mają zastosowanie w czasie trwania procedur odwoławczych.

⁽¹³⁾ Zob. opinię EKES-u z 28 listopada 2001 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich, sprawozdawca: Dario MENGOZZI, współsprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 48 z 21.2.2002) – chodzi o dyrektywę 2003/9/WE.

⁽¹²⁾ Zob. str. 115 niniejszego Dziennika Urzędowego.

4.4.2. EKES popiera proponowane przekształcenie art. 17 ust. 5, które powinno prowadzić do podniesienia standardu materialnych warunków przyjmowania w tych państwach członkowskich, w których obecnie poziom ten jest niewystarczający.

4.5. W kwestii ograniczenia lub cofnięcia materialnych warunków przyjmowania (rozdz. III – art. 20)

4.5.1. Komitet wyraża zaniepokojenie, że przewiduje się zastosowanie takiego środka w wypadku, gdy osoba ubiegająca się o azyl „złożyła już wniosek w tym samym państwie członkowskim”. Praktyka bowiem pokazuje, że po pierwszym wniosku może zostać złożony uzasadniony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w związku z przedstawieniem uzupełniających informacji na temat sytuacji wnioskodawcy lub dodatkowych dokumentów. Byłoby więc surową karą dla wnioskodawcy, gdyby został wykluczony z systemu materialnych warunków przyjmowania. Komitet wnosi w konsekwencji, by **fragment ten został skreślony** (art. 20 ust. 1 lit. c)).

Środek taki wydaje się poza tym sprzeczny z duchem projektu przekształcenia „rozporządzenia ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”⁽¹⁴⁾ i przewidzianych w nim zmian.

4.5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zawarte w art. 20 ust. 2 propozycje dotyczące ograniczenia możliwości cofnięcia materialnych warunków przyjmowania oraz ujętą w art. 20 ust. 4 propozycję wzmocnienia przepisów dotyczących zagwarantowania wszystkim wnioskodawcom minimalnych materialnych warunków przyjmowania.

4.6. W kwestii przepisów dotyczących osób o szczególnych potrzebach (rozdz. IV – art. 21–24)

Komitet pragnąłby, aby w kwestii małoletnich sprecyzowano w przepisach, że „najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka” należy rozumieć **w odniesieniu do art. 3 ust. 1 międzynarodowej Konwencji o prawach dziecka (art. 22 ust. 1)**.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

4.7. W kwestii ofiar tortur i przemocy (art. 24)

4.7.1. Komitet zaleca, by ofiary tortur i przemocy oraz osoby z problemami zdrowia fizycznego lub psychicznego były objęte odpowiednią opieką szpitalną.

4.7.2. W razie potrzeby należy im także umożliwić dostęp do klinik specjalistycznych. Pracownicy służby zdrowia ogólnej i specjalistycznej powinni mieć dostęp do ośrodków pobytu i ośrodków strzeżonych, a osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej powinny móc skorzystać z badań diagnostycznych i konkretnych świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez kompetentny personel medyczny, uznany za taki w ramach powszechnego systemu zdrowia istniejącego w państwie przyjmującym.

4.7.3. Chociaż KE nie proponowała zmian do artykułu 13, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą wymagać od wnioskodawców poddania się profilaktycznemu badaniu medycznemu uzasadnionemu względami zdrowia publicznego, Komitet chciałby przypomnieć, że obowiązkowy test na obecność wirusa HIV oznacza pogwałcenie szeregu praw człowieka, zwłaszcza prawa do prywatności⁽¹⁵⁾. Badanie nie powinno być warunkiem wstępnym umożliwiającym wjazd na terytorium lub rozpoczęcie procedur azylowych osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ogólniej rzecz biorąc, w parze z badaniem medycznym powinny iść odpowiednie informacje przedstawione w języku zrozumiałym dla wnioskodawcy (zob. pkt 4.2.3.1) oraz gwarancje dotyczące jego zgody, możliwości skorzystania z doradztwa i zachowania poufności, jak również właściwa dalsza opieka medyczna i leczenie.

4.8. W kwestii odwołań (rozdz. V – art. 25)

4.8.1. Komitet zgadza się, że państwa powinny zapewnić wnioskodawcom pomoc prawną (art. 25 ust. 2), uważa jednak, że należy dodać, że **„odwołanie ma skutek zawieszający” (art. 25 ust. 1)**, w przeciwnym razie może ono zostać pozbawione jakiegokolwiek skuteczności⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ COM(2008) 820 wersja ostateczna – dokument, który jest przedmiotem opinii EKES-u z 16.7.2009 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca; sprawozdawca: An LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C 218 z 11.9.2009).

⁽¹⁵⁾ Jak to określono m.in. w art. 8 EKPC.

⁽¹⁶⁾ Wyrok ETPC w sprawie Gebremedhin przeciwko Francji z 26 kwietnia 2007 r.: Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, 1950, art. 3 i art. 13, nieodwracalny charakter szkody, jaka może powstać w razie wystąpienia ryzyka tortur lub złego traktowania, środek odwoławczy z automatycznym skutkiem zawieszającym. Punkty 66 i 67: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (przekształcenie)

COM(2008) 820 wersja ostateczna – 2008/0243 COD

(2009/C 317/22)

Sprawozdawca: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Dnia 1 kwietnia 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (przekształcenie)

COM(2008) 820 wersja ostateczna – 2008/0243 COD.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą była An LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z dnia 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 6 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zmiany, jakie Komisja proponuje nanieść w rozporządzeniu zwanym „Dublin II” po to, aby poprawić skuteczność systemu i zadbać o poszanowanie praw wszystkich osób potrzebujących ochrony międzynarodowej podczas stosowania procedury, a także po to, aby poprawić sytuację w pewnych państwach członkowskich mających ograniczone możliwości przyjmowania osób i niemogących zapewnić koniecznego poziomu ochrony.

1.2. Komitet popiera wolę zagwarantowania skutecznego dostępu do procedury azylowej i nałożenie na odpowiedzialne państwo członkowskie obowiązku przeprowadzenia pełnej oceny potrzeb w zakresie ochrony przekazanej mu osoby ubiegającej się o azyl.

1.3. EKES zapoznał się z postępami, zawartymi we wniosku Komisji, zmierzającymi do zapewnienia jak najwyższych standardów ochrony, zwłaszcza poprzez lepsze informowanie ubiegających się o azyl o tym, na jakim etapie znajduje się procedura rozpatrywania ich wniosków – jednak z zastrzeżeniami co do aspektu językowego i języka, w którym udzielane są informacje o sytuacji wniosku lub przekazania. Zważywszy bowiem, że informacja posiada wartość powiadomienia i wiąże się z terminami i prawem do zaskarżania, osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową powinna zawsze otrzymywać powiadomienia w swoim języku lub w języku, który uzna ona za zrozumiały, również za pośrednictwem ustnego lub pisemnego tłumaczenia przysięgłego i obrońcy wyznaczonego z urzędu przez sąd lub wybranego przez wnioskodawcę.

1.4. Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową powinny mieć możliwość korzystania z obrony z urzędu i z bezpłatnej pomocy prawnej.

1.5. Komitet docenia rozszerzenie klauzul humanitarnych w klauzulach dyskrecjonalnych, ale pragnie, aby sprecyzowano ramy ich stosowania, tak aby owe klauzule dyskrecjonalne i suwerenności nie zaczęły działać na niekorzyść interesów i ochrony osób ubiegających się o azyl.

1.6. Komitet podkreśla konieczność każdorazowego indywidualnego rozpatrywania sytuacji każdej osoby ubiegającej się o azyl, również na etapie określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za wnikliwe rozpatrzenie wniosku oraz to, aby rozpatrywać możliwość udzielenia pomocy uzupełniającej wtedy i tylko wtedy, kiedy niespełnione są warunki wymagane do przyznania pierwszego statusu (uchodźcy) zgodnie z konwencją.

1.7. Powtarza swoje zalecenie wobec państw członkowskich i Unii Europejskiej, aby nie korzystać – zwłaszcza na etapie określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku – z wykazów tzw. bezpiecznych państw trzecich, dopóki nie zostanie ustanowiony wspólny wykaz dla państw członkowskich, przedstawiony organizacjom pozarządowym działającym w dziedzinie praw człowieka, Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom krajowym.

1.8. Wyraża ubolewanie, że **zatrzymywanie ubiegających się o azyl** nie zostało uznane za niedopuszczalną praktykę poza przypadkami, kiedy jest ono nakazane przez organ sprawiedliwości.

1.9. Wyraża życzenie, aby zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „zaskarżanie” systemowo „skutkowało zawieszeniem powrotu przymusowego jak i tzw. powrotu dobrowolnego”.

1.10. Zaleca, aby docenić doświadczenia organizacji pozarządowych działających w dziedzinie praw człowieka i pozwolić im na dostęp do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a ubiegającym się o azyl dać możliwość uzyskania ich pomocy; zaleca państwom członkowskim, aby wykorzystały kompetencje tych organizacji do ewentualnego udziału w programach szkoleń dla urzędników rozpatrujących wnioski o ochronę, również na kluczowym etapie określania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, oraz uwzględniały wymiar lokalny i pozwalały samorządom lokalnym lub regionalnym korzystać z pomocy i wsparcia kompetentnych organizacji pozarządowych.

1.11. Zaleca państwom członkowskim, aby wykazały większą aktywność w walce z przestępcami odpowiedzialnymi za handel ludźmi i aby ratyfikowały międzynarodowe instrumenty prawne na rzecz walki z przestępczością, w tym dwa protokoły uzupełniające Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej; zaleca również, aby skreśliły z wykazów bezpiecznych państw trzecich te kraje, które nie ratyfikowały tych dokumentów, ani konwencji genewskiej o ochronie uchodźców, a do tego czasu, aby zapewniły ochronę ofiarom handlu ludźmi i wyłączały je z postępowań, kiedy osoby te występują o azyl i ochronę, w większym stopniu przestrzegając ich praw do ochrony międzynarodowej, i to od momentu poinformowania o tym fakcie urzędników państwowych; należy zatem zadbać o ich przeszkolenie.

1.12. Ochrona danych osobowych i zarządzanie nimi

- Komitet z zadowoleniem przyjmuje wnioski dotyczące zapewnienia lepszego bezpieczeństwa danych w systemie EURODAC (COM-2008/825-3), w tym zobowiązanie wszystkich państw członkowskich do tego, aby wdrożyły plany bezpieczeństwa zaprojektowane do fizycznej ochrony danych, uniemożliwiły osobom nieupoważnionym dostęp i zapobiegały m.in. nieupoważnionemu wykorzystywaniu, odczytywaniu, kopiowaniu lub wprowadzaniu danych⁽¹⁾. Szczególne narażenie osób ubiegających się o azyl na niebezpieczeństwa, które mogłyby się wiązać z ujawnieniem danych, wymaga zachowania wysokich wymogów poufności i bezpieczeństwa.
- Komitet popiera również inne przepisy, których celem jest zapewnienie „sprawniejszego zarządzania procesem usuwania danych”, a które zapewniają, że dane szczególnie chronione nie będą zachowywane w bazach danych dłużej niż to konieczne, a zwłaszcza po wydaniu pozwolenia na pobyt lub opuszczeniu terytorium państw członkowskich przez daną osobę.

1.13. Ochrona uchodźców w państwach trzecich sąsiadujących z UE

Komitet zachęca UE do tego, by wnioski o azyl nie przekazywać do indywidualnego rozpatrzenia i dalszego postępowania państwom, które nie ratyfikowały międzynarodowej konwencji o ochronie uchodźców⁽²⁾ lub jej protokołu dodatkowego⁽³⁾.

2. Wprowadzenie i streszczenie dokumentu Komisji

2.1. Prace nad stworzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego prowadzone były w dwóch oddzielnych fazach. Pierwsza rozpoczęła się podczas **posiedzenia Rady Europejskiej**

w **Tampere** (1999), w następstwie wejścia w życie traktatu z Amsterdamu, który nadawał polityce w zakresie imigracji i azylu wymiar wspólnotowy. Pierwsza faza została zakończona w 2005 roku.

2.2. Ta **pierwsza faza** pozwoliła na opracowanie dyrektyw o azylu i stanowiła początek pewnej współpracy między państwami członkowskimi.

2.3. **Druga faza** prac nad stworzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego rozpoczęła się wraz z rozpoczęciem **programu haskiego** (przyjętego w listopadzie 2004 roku), w którym ustalono, że do roku 2010 trzeba będzie osiągnąć główne cele wspólnego europejskiego systemu azylowego, przez przyjęcie instrumentów i środków zmierzających do większej harmonizacji i poprawy standardów ochrony pod kątem wspólnego europejskiego systemu azylowego (RAEC).

2.4. Przed podjęciem nowych inicjatyw Komisja opracowała w roku 2007 **zieloną księgę**⁽⁴⁾, którą przedstawiono różnym instytucjom europejskim, państwom członkowskim i społeczeństwu obywatelskiemu⁽⁵⁾; na jej podstawie Komisja przyjęła następnie plan działań w dziedzinie azylu. W planie tym wymieniono środki, które Komisja planuje przyjąć w ramach realizacji drugiej fazy budowania wspólnego europejskiego systemu azylowego.

2.5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (zwane dalej „rozporządzeniem dublińskim”⁽⁶⁾), którego przekształcenia dotyczy omawiany wniosek Komisji, stanowiło przedmiot opinii EKES-u⁽⁷⁾.

2.6. Przekształcenie to ma służyć przede wszystkim poprawie skuteczności systemu oraz zapewnieniu wyższych standardów ochrony osobom podlegającym „procedurze dublińskiej”, której zasadniczym celem jest określenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za indywidualne rozpatrzenie wniosku azylowego lub o ochronę uzupełniającą, ochronę międzynarodową w rozumieniu konwencji genewskiej z 1965 roku, protokołu nowojorskiego z 1967 roku i dyrektyw w sprawie „przyjmowania” nr 2003/9/WE Rady z 27 stycznia 2003 r. i w sprawie „kwalifikacji” nr 2004/83/WE Rady z 29 kwietnia 2004 r., które również są w trakcie przekształcenia. Równocześnie wniosek ma przyczynić się także do zapewnienia możliwości lepszego reagowania na sytuacje, w których możliwości przyjmowania państw członkowskich narażone są na szczególne obciążenia.

⁽⁴⁾ COM(2007) 301 wersja ostateczna, przedstawiona 6 czerwca 2007 r.

⁽⁵⁾ W tej kwestii EKES wypowiedział się w opinii z 12.3.2008 w sprawie *zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego*, sprawozdawca: p. Le Nouail Marlière (Dz.U. C 204 z 9.8.2008).

⁽⁶⁾ Zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. L 50 z 25.2.2003, s. 1).

⁽⁷⁾ Zob. Opinia EKES-u z 20.3.2002 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, sprawozdawca – Madi SHARMA (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

⁽¹⁾ Zob. art. 19 -(COM-2008/825-3)

⁽²⁾ Genewa, 1951.

⁽³⁾ Nowy Jork, 1967.

2.7. Utrzymuje się zasady stanowiące fundament obowiązującego rozporządzenia dublińskiego, tzn. że odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa przede wszystkim na państwie członkowskim, które odegrało największą rolę w kontekście wjazdu wnioskodawcy na terytorium państw członkowskich i pobytu na tym terytorium, z wyjątkami mającymi chronić jedność rodziny.

2.8. Utrzymano zasadniczy zakres wzajemnych obowiązków państw członkowskich, a także przepisy regulujące obowiązki państw członkowskich wobec osób ubiegających się o azyl w ramach procedury dublińskiej w takim zakresie, w jakim przepisy te wpływają na przebieg procedury między państwami członkowskimi lub są niezbędne do zapewnienia spójności z innymi aktami w dziedzinie azylu. Poprawiając obowiązujące gwarancje proceduralne, aby zapewniały one wyższy poziom ochrony, nowe przepisy mają wyłącznie na celu lepsze uwzględnienie szczególnych potrzeb osób poddanych procedurze, dążąc przy tym do uniknięcia luk w zakresie ich ochrony.

W celu harmonizacji z dyrektywą w sprawie „kwalifikacji” 2004/83/WE w omawianym wniosku o przekształcenie rozszerzono zakres zastosowania rozporządzenia na ubiegających się o ochronę uzupełniającą i korzystających z niej (początkowe rozporządzenie (WE) nr 343/2003 dotyczyło wyłącznie ubiegających się o azyl) oraz poprawiono kilka przepisów, aby zagwarantować sprawny przebieg procedury i działanie systemu określania odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich, wzmacniając gwarancje prawne na korzyść ubiegających się o ochronę międzynarodową, co pozwoli im na lepszą ochronę ich praw.

Większe znaczenie nadano środkom na rzecz zachowania jedności rodzin i ochrony małoletnich bez opieki oraz „innych szczególnie narażonych grup”.

Wreszcie, aby zapobiec sytuacjom, w których do niektórych państw członkowskich o ograniczonych zasobach w zakresie przyjmowania i absorpcji, poddanych szczególnym obciążeniom, przekazywane byłyby osoby w ramach systemu dublińskiego, zwiększając dodatkowo obciążenie tych państw, w rozporządzeniu wprowadzono nową procedurę umożliwiającą wstrzymanie procesu przekazywania osób w ramach wspomnianego systemu.

3. Uwagi ogólne

3.1. Wniosek ten, wpisujący się w zestaw środków zapowiadanych w planie działania w dziedzinie azylu na rzecz utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego⁽⁸⁾, mieści się w ramach harmonizacji, o którą apelował Komitet, i uwzględnia braki uwidocznione podczas konsultacji zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego. Należy jednak zauważyć, że nie kwestionuje się zasady, zgodnie z którą odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o azyl powinna spoczywać – poza wyjątkami – na państwie członkowskim, które odegrało największą rolę w kontekście wjazdu lub pobytu wnioskodawcy, którą to zasadę sama Komisja proponowała zmienić w znacznym stopniu, bez precyzowania terminu (podsumowanie oceny skutków SEC(2008) 2962/2963-2, rozdział

„monitorowanie i ocena”, akapit trzeci); zasada ta miałaby się opierać na określaniu odpowiedzialności w zależności od miejsca złożenia wniosku (COM(2008)820, pkt 2 ust. 3 uzasadnienia „Konsultacje z zainteresowanymi stronami”).

3.2. Komitet zauważa, że przyjęte przez Komisję stanowisko wydaje się odpowiadać większości państw członkowskich, jednak przypomina, że od 2001 roku sam zdecydowanie opowiada się za tym, by ubiegający się o azyl mógł wybierać państwo, do którego zwraca się z wnioskiem, uwzględniając aspekty kulturowe i społeczne (...) o decydującym znaczeniu dla szybszej integracji⁽⁹⁾; zauważa również, że w kontekście przyszłego RAEC⁽¹⁰⁾ jego stanowisko podtrzymują również liczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz Przedstawicielstwo Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR).

3.3. Poza wyrażonym zastrzeżeniem dotyczącym zasady, Komitet popiera fakt, że przewidziano nową procedurę, aby zawieść przekazywanie osób w ramach procedury dublińskiej odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu, które ponosiłoby dodatkowe obciążenia.

3.4. EKES zauważa, że środki te wyrażają zamiar zapewnienia większych gwarancji prawnych i proceduralnych pod kątem przestrzegania praw podstawowych ubiegających się o azyl.

3.5. Komitet wyraża ubolewanie, że **zatrzymywanie ubiegających się o azyl** nie zostało uznane za praktykę niedopuszczalną (poza stwierdzonymi sądownie przypadkami fałszywych intencji i działań spowalniających ze strony wnioskujących o azyl) i że przewiduje się ją w pewnych tzw. „wyjątkowych” przypadkach; kryteria jej zastosowania pozostawiają jednak danym państwom członkowskim zbyt duże pole manewru, a obrońcy osób ubiegających się o azyl zmuszeni są do stosowania licznych i długich procedur.

3.6. EKES popiera usystematyzowanie zasady zaskarżania w odniesieniu do wszelkich decyzji, zwłaszcza tych, które mogą doprowadzić do „przekazania”, i ocenia, że zaskarżanie powinno posiadać „**skutek zawieszający**” po to, aby w pełni stanowiło gwarancję poszanowania prawa, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

⁽⁹⁾ Zob. zwłaszcza:

- opinia EKES-u z 20.3.2002 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego [Dublin II], (COM(2001) 447 wersja ostateczna), sprawozdawca – Madi SHARMA (Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 28-31);
- opinia EKES-u z 12.3.2008 w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, (COM(2007) 301 wersja ostateczna), sprawozdawca: An Le Nouail Marlière (Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77-84).

⁽¹⁰⁾ Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, COM (2007) 301.

⁽⁸⁾ Nie zwrócono się do EKES-u o konsultacje zmian wniesionych do EURODAC [COM(2008) 825]. To rozporządzenie (WE) 2725/2000 Rady z 11 grudnia 2000 r. stanowi bezpośrednie uzupełnienie rozporządzenia dublińskiego.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Motywy

4.1.1. W sprawie jedności rodzin (12): Łączne rozpatrywanie wniosków członków jednej rodziny nie powinno mieć wyłącznie na celu tego, by członkowie jednej rodziny nie [byli] rozdzielani, lecz również to, aby **zagwarantować ponowne połączenie rodzin** osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, przy poszanowaniu osobistych praw każdego wnioskodawcy, a zwłaszcza kobiet.

4.1.2. EKES zdecydowanie popiera wniosek, że **każde państwo członkowskie powinno mieć możliwość odstąpienia od kryteriów odpowiedzialności**, w szczególności ze względów humanitarnych (14).

4.1.3. Prawo do zaskarżania w odniesieniu do przekazania odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu (16, 17) powinno posiadać **skutek zawieszający**; w przeciwnym wypadku zagrożona będzie jego skuteczność ⁽¹¹⁾.

4.1.4. Zgodnie z konwencją genewską **zatrzymanie** osób ubiegających się o azyl (18) może nastąpić tylko w „wyjątkowych okolicznościach”. W przeciwieństwie do motywów proponowanego tekstu, te wyjątkowe okoliczności nie zostały tu precyzyjnie określone. Zdaniem Komitetu zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl powinno być rozważane jedynie wówczas, **jeśli dana osoba złożyła wniosek już po otrzymaniu informacji o decyzji o wydaleniu**.

4.2. Przedmiot i definicje (rozdział I, art. 1 i 2)

4.2.1. Komitet zastanawia się nad zasadnością wprowadzenia pojęcia „**ryzyka ucieczki**” w definicjach (art. 2 lit. I), jeśli termin ten używany jest później w tekście przekształcenia rozporządzenia do określenia przypadków, kiedy zastosować „zatrzymanie”. W każdym razie konieczne jest ograniczenie przesłanek, opartych na obiektywnych, prawnie określonych kryteriach, pozwalających przewidywać ryzyko ucieczki osoby, wobec której podjęto decyzję o przekazaniu, precyzując, że przesłanki te powinny zostać uznane przez właściwy organ sprawiedliwości, w poszanowaniu prawa do obrony, zgodnie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

4.3. Ogólne zasady i zabezpieczenia (rozdział II, art. 3 do 6)

Prawo do informacji

4.3.1. Osoba ubiegająca się o azyl musi zostać poinformowana o **swoim prawie** do „zaskarżenia decyzji o przekazaniu” i **dysponować informacjami o środkach jego egzekwowania**, a nie tylko zostać poinformowana o takiej „możliwości” (art. 4 ust. 1 lit. e).

⁽¹¹⁾ Orzeczenie w sprawie Gebremedhin przeciwko Francji; Europejski Trybunał Praw Człowieka z 26 kwietnia 2007: art. 3 i 13 konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku, nieodwracalny charakter szkód, które mogą powstać w wyniku realizacji ryzyka tortur lub maltretowania, odwołanie z pełnym skutkiem zawieszającym. Ust. 66 i 67: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

4.3.2. Komitet uważa, że przez ograniczanie się do stwierdzenia, że „informacje [...] udzielane są [...] w języku, który, jak można racjonalnie oczekiwać, jest zrozumiały dla wnioskodawcy” nadaje się przedstawicielom władz prawo podejmowania decyzji według uznania. Tymczasem nie można zapewnić, że dysponują oni wystarczającymi kompetencjami lingwistycznymi w tym celu (art. 4 ust. 2). Komitet pragnie, aby doprecyzować, że należy przekazywać informacje w **języku, który wnioskodawca uzna za zrozumiały**.

Gwarancje dla małoletnich

4.3.3. O ile troska o „najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka” powinna być priorytetem w odniesieniu do wszystkich procedur (art. 6 ust. 1), należałoby wyraźnie sprecyzować, że jest to **zgodne z art. 3 ust. 1 międzynarodowej konwencji o prawach dziecka** po to, aby można było zgodnie z prawem powoływać się na ten zapis w sprawach sądowych.

Zależni krewni (art. 11 ust. 1)

4.3.4. Aby zachować spójność tekstu należałoby zastąpić wyrażenie „osoba ubiegająca się o azyl” wyrażeniem „**osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową**”.

4.3.5. Fakt iż wnioskodawcy muszą wyrażać swą wolę „na piśmie” może ograniczać możliwości wypowiedzi wnioskodawcy, co stoi w sprzeczności z duchem dokumentu. Należałoby raczej sprecyzować, że **wniosek ten może zostać sporządzony w dowolnej formie umożliwiającej władzom jego zarejestrowanie (na piśmie, podczas rozmowy, w formie ankiety)**.

Klauzule dyskrecjonalne (rozdział IV, art. 17)

4.3.6. Komitet popiera to, że w decyzji o odrzuceniu wniosku [o przejęcie przez inne państwo] podaje się przesłanki, na których została ona oparta (art. 17 ust. 2 trzeci akapit). Uważa, że należy również sprecyzować, że „**w przypadku braku odpowiedzi w terminie dwóch miesięcy, państwo, do którego skierowano wniosek o przejęcie, staje się odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl**”.

Procedury przejęcia i wtórne przejęcia (rozdział VI, art. 20 do 31)

4.3.7. Komitet zachęca państwa członkowskie do jak najszybszego sporządzania wniosku o wtórne przejęcie (art. 23 ust. 2), a w każdym wypadku w terminie zalecanym przez Komisję (dwa miesiące w wypadku Eurodac, trzy w pozostałych przypadkach).

4.3.8. Do przekazania wnioskodawcy jak najbardziej wyczerpujących informacji, które zostaną przez niego zrozumiane, nie wystarczy powiadomienie dokonywane „w języku, który, jak można racjonalnie oczekiwać, jest zrozumiały dla danej osoby” (art. 25 ust. 1). Podobnie jak w art. 4 ust. 2 Komitet pragnie, aby doprecyzować, że powiadomienia trzeba dokonać w **języku, który wnioskodawca uzna za zrozumiały**.

Doprecyzować, że zaskarżenie ma **skutek zawieszający** (art. 25 ust. 2 i art. 26 ust. 1), o co wnioskowano już powyżej (motywy 16 i 17):

4.3.9. Komitetowi wydaje się sprzecznością, że ubiegającemu się o azyl przyznaje się prawo do **zaskarżenia** (ze skutkiem zawieszającym) decyzji o przekazaniu, jednocześnie zakładając, że zainteresowana osoba może nie uzyskać zezwolenia na pozostanie na terytorium danego państwa w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie (art. 26 ust. 3 i art. 26 ust. 4).

4.3.10. Aby wesprzeć zasadę wynikającą z konwencji genewskiej, zgodnie z którą żadne państwo nie może stosować wobec żadnej osoby **zatrzymania** tylko z tego powodu, że ubiega się ona o ochronę międzynarodową (art. 27 ust. 1), Komitet sugeruje, aby w art. 27 umieścić ust. 3 przed ust. 2, aby uwypuklić w ten sposób rozwiązania alternatywne wobec zatrzymania.

4.3.11. Komitet popiera to, aby wyraźnie doprecyzować, że jedynie wobec małoletnich **pod opieką** można ewentualnie stosować zatrzymanie (art. 27 ust. 10).

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń

COM (2009) 28 wersja ostateczna – 2009/0007 (CNS)

oraz

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania

COM(2009) 29 wersja ostateczna – 2009/0004 (CNS)

(2009/C 317/23)

Sprawozdawca: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Dnia 13 lutego 2009 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie następujących dokumentów:

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń

COM(2009) 28 wersja ostateczna – 2009/0007 (CNS)

oraz

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania COM(2009) 29 wersja ostateczna – 2009/0004 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Sergio SANTILLÁN CABEZA.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 114 do 3 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, ponieważ stanowią one reakcję na nagłą potrzebę. Przepisy, które mają zostać zastąpione, ustanowiono trzydzieści lat temu i okazują się one nieskuteczne wobec aktualnych potrzeb. Fakt, że obecnie odzyskuje się jedynie ok. 5 % wierzytelności, o których mowa, wymaga pilnej reakcji.

1.2. Opracowując swe wnioski, Komisja wzięła pod uwagę analizy, propozycje i zalecenia sformułowane w UE, w państwach członkowskich oraz w instytucjach i na forach międzynarodowych, jak G-20 czy OECD. EKES również w wielu swych opiniach poparł bez zastrzeżeń propozycje usprawnienia systemów współpracy między państwami w dziedzinie opodatkowania (pkt 4.8 niniejszej opinii).

1.3. Potrzeba reformy tych systemów wzrasta w obecnym okresie, gdy społeczeństwa muszą uporać się ze społecznymi i gospodarczymi skutkami katastrofy gospodarczej wywołanej przez nieuczciwe i spekulacyjne praktyki finansowe, które zaczęto ujawniać od końca 2007 r. Fakt ten, który przez wiele lat powodował będzie duże obciążenie podatników, pociągnął za sobą pilną potrzebę przyjęcia skutecznych środków do działania przeciw oszustom, którzy prowadzą swą działalność pod osłoną rajów podatkowych lub stosują sztuczki prawne, by uniknąć płacenia podatków.

1.4. Ze względu na globalizację wzrasta potrzeba współpracy między państwami w dziedzinie opodatkowania. W Unii Europejskiej, podstawowe wolności, które stanowią kwintesencję jej funkcjonowania, nie mogą służyć jako przykrywką do niespełnienia obowiązku publicznego, jakim jest płacenie podatków.

1.5. W związku z tym Komisja zdecydowała się, i słusznie, na ustanowienie nowych przepisów w tych dziedzinach zamiast wprowadzania częściowych zmian do obecnie obowiązujących przepisów.

1.6. EKES popiera główny cel omawianych wniosków, jakim jest utworzenie wspólnotowej kultury administracyjnej i wyposażenie organów administracji w odpowiednie instrumenty, których zastosowanie jest możliwe dzięki nowoczesnym technologiom (np. formularze elektroniczne), w celu uproszczenia i przyspieszenia procedur. Warto uwypuklić także nowe przepisy dotyczące systemu językowego, który był jedną z największych przeszkód we współpracy w dziedzinie opodatkowania (pkt 5.1).

1.7. Obowiązki w zakresie informowania oraz dotyczące ich ograniczenia (pkt 5.2) są zgodne z postanowieniami OECD, a ich – słusznym, zdaniem EKES-u – zadaniem jest zapobieganie niewłaściwemu stosowaniu tajemnicy bankowej i innych procedur o pozorach legalności w celu oszukania skarbu państwa.

1.8. Kwestia udziału urzędników państwa wnioskującego w postępowaniu prowadzonym w państwie współpracującym była już regulowana w niektórych obecnie obowiązujących przepisach (pkt 5.3). Pod tym względem, a także w innych aspektach, w omawianych wnioskach zachowano suwerenność państw (pkt 5.5).

1.9. Gwarancje dla podatników wobec skarbu państwa są zachowane w ramach współpracy między państwami, ponieważ zapisano w nich możliwość zakwestionowania legalności postępowania dochodzeniowego i innych działań organów władzy (pkt 5.4).

1.10. EKES proponuje, by w przyszłości Komisja rozważyła konsolidację przepisów podatkowych (pkt 5.6).

2. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń (COM(2009) 28 wersja ostateczna)

2.1. Uzasadnienie przedstawione przez Komisję

2.1.1. Przepisy prawne obowiązujące obecnie w zakresie wzajemnej pomocy⁽¹⁾ charakteryzują się powolnością procedur, rozbieżnościami, brakiem koordynacji i przejrzystości.

2.1.2. Ze względu na krajowy charakter przepisów organy podatkowe nie mają uprawnień, aby pobierać podatki poza terytorium swojego państwa; w tym celu muszą wnioskować o pomoc innego państwa (lub innych państw) za pomocą procedur, które już okazały się nieskuteczne. Te ograniczenia w zakresie uprawnień pociągają za sobą coraz większe trudności wobec wzrastającej mobilności osób i kapitału. Tym samym, zasada wolnego przepływu – jeden z najważniejszych celów Unii Europejskiej – ma w tym wypadku negatywne skutki, gdyż sprzyja oszustom. W związku z tym oczywista staje się potrzeba przyjęcia nowych środków prawnych.

2.1.3. Aby to uzasadnić, wystarczy przytoczyć fakt, że w 2007 r. państwa członkowskie otrzymały od innych państw członkowskich 11 794 wniosków o udzielenie pomocy w odzyskaniu wierzytelności podatkowych. Jednakże faktycznie odzyskane kwoty wynoszą około 5 % ich całkowitej sumy.

2.1.4. Szczególnie znacząca jest skala oszustwa w wypadku podatku VAT, co pociąga za sobą dwa niepożądane skutki: zakłócenie warunków konkurencji na rynku wewnętrznym oraz obniżenie sumy podatków pobieranych przez państwa członkowskie i Wspólnotę⁽²⁾.

2.2. Rozwiązania proponowane w zakresie odzyskiwania wierzytelności

2.2.1. Rozszerzenie zakresu zastosowania wzajemnej pomocy. W odróżnieniu od dyrektywy 2008/55/WE, która zawiera ograniczoną listę wierzytelności, które można odzyskać, omawiany wniosek obejmuje „wszystkie podatki i cła pobierane przez jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego państw

członkowskich, w tym władze lokalne, lub w ich imieniu”, składki na publiczne ubezpieczenia społeczne, „refundacje, interwencje i inne środki” powiązane z EFRG⁽³⁾ i EFRROW⁽⁴⁾ oraz „opłaty i inne obciążenia przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynku dla sektora cukru” (art. 1 i 2).

2.2.2. Poprawa wymiany informacji. Poza spontaniczną wymianą informacji (art. 5) dodano, co bardzo ważne, możliwość czynnego udziału urzędników innego państwa członkowskiego w działaniach innych państw (art. 6).

2.2.3. Uproszczenie procedur powiadamiania o dokumentach (art. 7 i 8).

2.2.4. Większa skuteczność środków odzyskiwania wierzytelności i środków zabezpieczających (rozdział IV). Przepisy te, składające się na godny wyróżnienia aspekt tego wniosku, dotyczą następujących spraw:

- warunki obowiązujące we wnioskującym państwie członkowskim dotyczące wniosku o odzyskanie wierzytelności (art. 9 do 12);
- sposób traktowania wierzytelności: „Do celów odzyskania wierzytelności we współpracującym państwie członkowskim wszelkie wierzytelności będące przedmiotem wniosku o odzyskanie wierzytelności traktowane są jak wierzytelności współpracującego państwa członkowskiego, o ile przepisy nie stanowią inaczej.” (art. 12 ust. 1)⁽⁵⁾; wierzytelności odzyskuje się w walucie państwa współpracującego;
- inne kwestie powiązane z odzyskiwaniem wierzytelności: informacja dla państwa wnioskującego, transfer ewentualnych odzyskanych kwot, odsetki za zwłokę, spłata należności w ratach (art. 12 ust. 2 do 5);
- środki zabezpieczające w celu zagwarantowania odzyskania wierzytelności (art. 15 i 16);
- ograniczenia obowiązków organu współpracującego (art. 17);
- przedawnienie wierzytelności (art. 18);
- koszty proceduralne (art. 19).

2.2.5. Ujednolicenie i uproszczenie ogólnych przepisów dotyczących wniosków o pomoc, w takich aspektach jak formularze, sposób komunikacji, stosowanie języków itp. (art. 20 do 23).

(1) Dyrektywa Rady nr 1976/308/EWG z dnia 15 maja 1976 r., ujednolicona dyrektywą Rady 2008/55/WE z dnia 26 maja 2008 r.

(2) COM(2009) 28 wersja ostateczna: „Skutki dyrektywy 2000/65/WE, która zniósła możliwość domagania się wyznaczenia przedstawiciela ds. podatku VAT, a także coraz częstsze przypadki oszustw związanych z podatkiem VAT – szczególnie tzw. oszustw karuzelowych – doprowadziły do sytuacji, w której 57,50 % wszystkich wniosków o pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczy wierzytelności z tytułu podatku VAT (stan z 2007 r.).” Zob. również komunikat Komisji w sprawie skoordynowanej strategii mającej na celu poprawę walki z oszustwami związanymi z podatkiem od wartości dodanej w Unii Europejskiej?, COM(2008) 807 wersja ostateczna.

(3) Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji.

(4) Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

(5) Obecnie obowiązująca dyrektywa 2008/55/WE zawiera podobny zapis (art. 6 ust. 2). Zgodnie z treścią tego przepisu, wierzytelność taka **nie jest** wierzytelnością państwa współpracującego, ale jest **traktowana, jakby nią była**, tj. uzyskuje status podobny do tego, jaki państwo współpracujące nadaje własnym wierzytelnościom.

3. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (COM(2009) 29 wersja ostateczna)

3.1. Uzasadnienie przedstawione przez Komisję

3.1.1. Zarówno Grupa wysokiego szczebla Rady zajmująca się kwestiami oszustw podatkowych ⁽⁶⁾, jak i Komisja ⁽⁷⁾ i państwa członkowskie stwierdziły, że nie są już właściwe przepisy dotyczące wzajemnej pomocy właściwych władz państw członkowskich w obszarze podatków bezpośrednich oraz opodatkowania składek ubezpieczeniowych ⁽⁸⁾. Zdaniem Komisji, poważne niedostatki dyrektywy 77/799 wywołują rosnące trudności w prawidłowym określaniu wysokości należnych podatków, mają wpływ na funkcjonowanie systemów podatkowych i prowadzą do podwójnego opodatkowania, które z kolei skłania do oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków, podczas gdy uprawnienia kontrolne są nadal wykonywane na szczeblu krajowym ⁽⁹⁾.

3.1.2. W związku z tym zaproponowano przyjęcie nowatorskiego podejścia, wykraczającego poza proste wprowadzenie zmian do obowiązującej dyrektywy. Nowy system ustanawia zatem nowe i zintegrowane ramy prawne, obejmujące wszystkie zasadnicze aspekty współpracy administracyjnej w zakresie opodatkowania, które w znaczący sposób wzmocnią możliwości władz w zakresie zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków.

3.1.3. Zważywszy, że chodzi tu o ustanowienie skutecznych mechanizmów współpracy między organami wspólnotowymi a państwami członkowskimi, a także pomiędzy tymi państwami, głównym zamierzeniem obu wniosków jest ustanowienie wspólnych zasad przy poszanowaniu pełnej suwerenności państw w dziedzinie opodatkowania.

3.2. Proponowane środki na rzecz poprawy współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi

3.2.1. Rozszerzenie zakresu zastosowania na warunkach podobnych do warunków wniosku omawianego powyżej (odzyskiwanie wierzycelności).

3.2.2. Wymiana informacji. Przewidziano trzy formy wymiany informacji:

- Na wniosek ze strony organu wnioskującego (art. 5 do 7). Wniosek taki może pociągać za sobą przeprowadzenie „wszystkich postępowań administracyjnych” niezbędnych do uzyskania informacji.
- Automatyczna wymiana informacji (art. 8). Oznacza to systematyczne przekazywanie określonych z góry informacji, bez uprzedniego wniosku, innemu państwu członkowskiemu, w ustalonych z góry, regularnych odstępach czasu lub

z chwilą, gdy informacje takie stają się dostępne (art. 3 ust 4.). Niemniej jednak szczegółowe aspekty wymiany informacji zostaną określone, w terminie dwóch lat, w wyniku procedury komitetowej (art. 24).

- Spontaniczna wymiana informacji, w momencie gdy odpowiedni organ danego państwa członkowskiego uzna to za stosowne (art. 9).

3.2.3. Inne formy współpracy:

- Obecność urzędników organu wnioskującego w urzędach administracyjnych oraz udział w postępowaniu administracyjnym organu współpracującego (art. 10).
- Kontrole równoległe jednej lub większej liczby osób na terytoriach różnych państw (art. 11).
- Powiadamianie o środkach i decyzjach administracyjnych podjętych przez inne państwo (art. 12).

3.2.4. Ogólne aspekty współpracy administracyjnej.

- Informacje zwrotne (art. 13). Podkreślono, przede wszystkim, kwestię szybkiego udzielania odpowiedzi.
- Wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk (art. 14).
- Różnorodne aspekty współpracy. Informacje i dokumenty otrzymane przez dany organ (wnioskujący lub współpracujący) mogą być przekazane innemu organom i wykorzystane do celów innych niż przewidziane wstępnie (art. 15). Pozostałe poruszone aspekty: warunki dotyczące zobowiązań państw (art. 16); ograniczenia obowiązków w zakresie współpracy (art. 17); zastosowanie zasady najwyższego uprzywilejowania (art. 18); formularze i formaty elektroniczne (art. 19) oraz zastosowanie wspólnej sieci łączności (sieć CCN, art. 20).

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES w pełni zgadza się ze stanowiskiem Komisji, że „w czasach globalizacji coraz większego znaczenia nabiera kwestia wzajemnej pomocy państw członkowskich w dziedzinie opodatkowania, a w szczególności podatków bezpośrednich. W związku ze znacznym wzrostem mobilności podatników i liczby transakcji transgranicznych oraz rosnącą internacjonalizacją w obszarze instrumentów finansowych, państwom członkowskim jest coraz trudniej prawidłowo określać wysokość należnych podatków, chociaż jednocześnie nie rezygnują one z krajowej suwerenności w zakresie ustalania poziomu opodatkowania” ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie z maja 2000 r. (dokument Rady 8668/00 „Fight against tax fraud” [zwalczanie oszustw podatkowych – dok. niedostępny w jęz. polskim]).

⁽⁷⁾ Zob. komunikaty: z 2004 r. (COM (2004) 611 wersja ostateczna) i z 2006 r. (COM (2006) 254 wersja ostateczna).

⁽⁸⁾ Dyrektywa 77/799/EWG Rady z 19 grudnia 1977 r.

⁽⁹⁾ COM(2009) 29 wersja ostateczna, s. 2.

⁽¹⁰⁾ Uzasadnienie, COM(2009) 29 wersja ostateczna.

4.2. Punktem wyjścia dla obu omawianych wniosków jest stwierdzenie, że przepisy ustanowione ponad trzydzieści lat temu (gdy do Unii należało dziewięć państw) nie są wystarczające w obecnych czasach, wobec zmian, jakie zaszły od tej pory na rynku wewnętrznym: w drugiej połowie lat 70. nie obowiązywały jeszcze zasady swobodnego przepływu, a integracja była słaba.

4.3. Od wielu lat zaniepokojenie w UE budzi duża skala oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków. W roku 2004 Komisja zajęła się tym tematem w następstwie skandali wywołanych przez nieuczciwe praktyki niektórych przedsiębiorstw⁽¹¹⁾ i zaproponowała szereg środków na rzecz „poprawy przejrzystości systemów podatkowych”, zobowiązując się do opracowania „konkretnych propozycji ukierunkowanych na przypadki oszustw podatkowych i uchylania się od obowiązku podatkowego z udziałem złożonych i nieprzejrzystych struktur”. Odnosząc się do konkretnych przypadków⁽¹²⁾, Komisja stwierdziła, że skandale te „wywołały niepewność i wyrządziły szkodę całej gospodarce”.

4.4. Obecnie, po pięciu latach, fakty omawiane w komunikacie z 2004 r. wydają się błahe w porównaniu z tymi, które ostatnio pojawiły się na skalę masową, i których skutki gospodarcze także są znacznie większe.

4.5. Problem ten ma teraz zasięg globalny, w wyniku katastrofy gospodarczej i finansowej wywołanej przez nieuczciwe praktyki, które zaczęły wychodzić na światło dzienne od końca 2007 roku. Jednym z celów G-20 jest zaproponowanie ustanowienia międzynarodowych zasad przejrzystości i wiarygodności transakcji handlowych, które mają służyć zwalczaniu oszustw podatkowych i uchylania się od obowiązku podatkowego⁽¹³⁾.

4.6. Skandale wywołane w niektórych państwach Unii poprzez stosowanie mechanizmów uchylania się od obowiązku podatkowego pod osłoną „rajów podatkowych” (jak np. nadużycia popełnione w Lichtensteinie na szkodę niemieckiego skarbu państwa) spotkały się z szerokim potępieniem ze strony opinii publicznej, która żąda stosowania skuteczniejszych metod zwalczania uchylania się od obowiązku podatkowego i przestępczości finansowej.

4.7. Wymiana informacji i ułatwienie dostępu do danych w celu zwalczania oszustw podatkowych stanowią także jeden z celów OECD⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Komunikat Komisji w sprawie zapobiegania i zwalczania niewłaściwych praktyk korporacyjnych i nadużyć finansowych (COM(2004) 611 wersja ostateczna).

⁽¹²⁾ Jak np. Parmalat i Enron, którego udziałowcy stracili około 67 miliardów dolarów.

⁽¹³⁾ Deklaracja ze szczytu G-20 w Waszyngtonie (z 15 listopada 2008 r.): „Opierając się na działaniach odpowiednich organów, takich jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), organy podatkowe powinny kontynuować wysiłki na rzecz wspierania wymiany informacji podatkowych. Należy z dużą uwagą zająć się problemem braku przejrzystości i słabej wymiany informacji podatkowych.”

⁽¹⁴⁾ Global Forum on Taxation (Światowe Forum ds. Opodatkowania), w którym uczestniczyły także państwa nienależące do OECD. Zob. „Tax co-operation: towards a level playing field – 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation” [współpraca w dziedzinie opodatkowania – w dążeniu do równych warunków – ocena przeprowadzona przez Światowe Forum ds. Opodatkowania dot. 2008 r.], OECD, sierpień 2008 r.

4.8. Od wielu lat EKES zdecydowanie popiera środki służące wspieraniu współpracy i nawołuje do wprowadzenia silniejszych instrumentów i mechanizmów kontroli⁽¹⁵⁾.

4.9. Mając na uwadze wszystkie te uprzednie prace, EKES z zadowoleniem przyjmuje obie proponowane dyrektywy, które mogą przynieść znaczny postęp w integracji europejskiej. Spełnianie obowiązków podatkowych jest bowiem podstawowym warunkiem funkcjonowania państwa socjalnego.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Tworzenie wspólnotowej kultury administracyjnej

5.1.1. Zdaniem EKES-u, aspektem najbardziej godnym uwagi w obu wnioskach – a szczególnie we wniosku dotyczącym współpracy administracyjnej – jest chęć utworzenia wspólnotowej kultury administracyjnej, która odgrywa zasadniczą rolę w walce z oszustwami, jak podkreślono w komunikacie Komisji z 2006 r.⁽¹⁶⁾.

5.1.2. Decyzja ta wynika z doświadczeń organów podatkowych gromadzonych od pewnego czasu i przekłada się na wiele różnych aspektów, jak np.: obowiązek wyznaczenia w każdym państwie członkowskim jednego biura łącznikowego ds. opodatkowania oraz możliwość wyznaczenia specjalnych wydziałów łącznikowych, które będą kontaktować się bezpośrednio między sobą; możliwość wyznaczenia upoważnionych urzędników, którzy mogą bezpośrednio uczestniczyć w działaniach; wyznaczenie terminów (obecnie nieistniejących) na przekazanie informacji; obowiązek udzielania informacji zwrotnych itp.

⁽¹⁵⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 8. W opinii tej zamieszczono wyczerpujące odniesienia do prawodawstwa wspólnotowego. Zob. też opinie w sprawie następujących wniosków:

— Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (WE) w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej i wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 77/799/EWG Rady dotyczącą wzajemnej pomocy właściwych władz państw członkowskich w dziedzinie podatków bezpośrednich i pośrednich, Dz.U. C 80 z 3.4.2002, s. 76.

— Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych oraz Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 77/799/EWG dotyczącą wzajemnej pomocy właściwych władz Państw Członkowskich w dziedzinie podatków bezpośrednich, niektórych podatków akcyzowych oraz opodatkowania składek na ubezpieczenie oraz dyrektywę Rady 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania – Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 64.

— Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (program Fiscalis 2013), Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 1.

⁽¹⁶⁾ Uwaga utworzonej przez Radę grupy ad hoc ds. oszustw podatkowych (zob. COM(2006) 254, pkt 3.1).

5.1.3. EKES pochwała wprowadzenie standardowych formularzy i formatów elektronicznych, które w znacznym stopniu usprawnią przebieg procedur.

5.1.4. Jednocześnie należy podkreślić uproszczenie systemu językowego, który stanowi wielką przeszkodę we współpracy i powód podrożenia procedur, oraz zastosowanie nowych technologii w tej dziedzinie, dzięki czemu formularze mogą być tłumaczone automatycznie.

5.2. Ograniczenia współpracy administracyjnej, tajemnica bankowa, działalność pośredników oraz prawa własnościowe

5.2.1. Zakładana współpraca administracyjna podlega ograniczeniom. Współpracujące państwo członkowskie ma obowiązek udzielić żądanych informacji, „pod warunkiem że nie nakłada to nieproporcjonalnego obciążenia administracyjnego” na jego organy oraz że państwo wnioskujące „wyczerpało zwyczajowe źródła informacji”, z których mogło skorzystać. Państwo współpracujące może odrzucić wniosek w określonych sytuacjach: a) jeżeli prowadzenie postępowania lub gromadzenie żądanych informacji byłoby sprzeczne z przepisami prawnymi tego państwa; b) jeżeli, z przyczyn prawnych, państwo wnioskujące nie jest w stanie udzielać podobnych informacji; c) jeżeli prowadziłoby to do ujawnienia tajemnicy handlowej, przemysłowej lub zawodowej albo procesu produkcyjnego bądź jeżeli jej ujawnienie byłoby sprzeczne z porządkiem publicznym⁽¹⁷⁾. EKES uznaje takie ograniczenia za stosowne.

5.2.2. Państwo współpracujące nie może jednak odmówić współpracy „z tego względu, że dane informacje znajdują się w posiadaniu banku, innej instytucji finansowej, pełnomocnika lub osoby działającej w charakterze agenta lub powiernika lub też dlatego, że dotyczą one praw własnościowych osób”⁽¹⁸⁾. Biorąc pod uwagę wielokrotnie potwierdzające się doświadczenia w dziedzinie walki z oszustwami podatkowymi, EKES pochwała to jasne podejście, gdyż gdyby go nie było, zawarte w obu wnioskach dążenia do osiągnięcia pełnego wykonywania obowiązków podatkowych⁽¹⁹⁾ mogłyby zostać udaremnione.

5.2.3. Należy podkreślić, że obowiązki w zakresie udzielania informacji oraz ich ograniczenia zostały ujęte w sposób zbliżony do wzorcowej konwencji OECD⁽²⁰⁾.

5.3. Obecność urzędników innego państwa członkowskiego

5.3.1. Zarówno we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej, jak i w tym w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności, umożliwiono urzędnikom państwa wnioskującego obecność podczas postępowania administracyjnego prowadzonego na terytorium państwa współpracującego. Zdaniem EKES-u taką formę współpracy - podporządkowaną dwóm istotnym warunkom: że odbywa

się to na mocy porozumienia między organem wnioskującym a współpracującym oraz że urzędnicy „wykonują te uprawnienia zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi obowiązującymi we współpracującym państwie członkowskim”⁽²¹⁾ – można uznać za odpowiednią.

5.3.2. Obecność urzędników innego państwa członkowskiego przewidziano już w przypadku podatków akcyzowych⁽²²⁾ i podatku VAT⁽²³⁾, chociaż w obecnym przypadku ich uprawnienia są większe, gdyż mogą wykonywać czynności dochodzeniowe.

5.4. Legalność instrumentu odzyskiwania wierzytelności podatkowych

5.4.1. Szczególne zainteresowanie wzbudza kwestia legalności postępowania dochodzeniowego, jakie mogą przeprowadzać organy podatkowe. EKES jest zdania, że zagadnienie to zostało rozpatrzone w należyty sposób we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności. Przede wszystkim, należy pamiętać, że systemy przewidziane zarówno w obu omawianych w tej opinii wnioskach, jak i w przypadku podatku VAT i podatków akcyzowych, ustanawiają jedynie procedury **współpracy** między państwami, które zachowują pełną suwerenność w zakresie określania legalności procedur postępowania dochodzeniowego przeprowadzanych na ich terytorium.

5.4.2. Zgodnie z ogólnymi zasadami, urzędnicy muszą działać zgodnie z prawem⁽²⁴⁾, a przepisy administracyjne są objęte domniemaniem ważności i są w związku z tym wiążące, przy czym zainteresowani mają pełne prawo do zaskarżenia ich przed sądem. W przypadku sporów dotyczących odzyskiwania wierzytelności, kompetencjom państwa członkowskiego, które chce je odzyskać (tj. państwa wnioskującego) podlegają takie sprawy, jak określenie ważności danej wierzytelności, ważności pierwotnego tytułu wykonawczego i jednolitego tytułu wykonawczego oraz ważności powiadomień dokonywanych przez to państwo⁽²⁵⁾.

5.4.3. Natomiast rozwiązywanie sporów dotyczących środków egzekucyjnych podjętych w państwie współpracującym lub ważności powiadomień zrealizowanych przez to państwo należy do kompetencji właściwych organów państwa współpracującego⁽²⁶⁾. W obu przypadkach istnieją odpowiednie gwarancje dla podatnika, ponieważ, za wyjątkiem sytuacji gdy prawo przewiduje możliwość przedstawioną poniżej, zawieszają się postępowanie egzekucyjne w odniesieniu do części wierzytelności, której dotyczy zaskarżenie. Przewidziano także obowiązek państw w zakresie informowania o zaskarżeniach, choć oczywiście mogą to zrobić także sami zainteresowani.

⁽¹⁷⁾ COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 16.

⁽¹⁸⁾ COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 17 ust. 2.

⁽¹⁹⁾ Szacuje się, że około jednej trzeciej z 11 bilionów dolarów nieoficjalnego majątku osób prywatnych na świecie ulokowanych jest w Szwajcarii. „Swiss banks ban top executive travel. Concern that employees will be detained” (artykuł z Financial Times, 27.3.2009).

⁽²⁰⁾ Model Convention with respect to taxes on income and capital [wzorcowa konwencja dotycząca podatków od dochodów i kapitałów], art. 26 i 16; OECD, 17 lipca 2008 r.

⁽²¹⁾ COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 6 ust. 2 i COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 10 ust. 2.

⁽²²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2073/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych, art. 11.

⁽²³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków od wartości dodanej i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 218/92, art. 11.

⁽²⁴⁾ Według Europejskiego kodeksu dobrego postępowania administracyjnego, „urzędnik ma obowiązek zadbać, aby decyzje, które dotyczą praw lub interesów obywateli, miały podstawę prawną i aby ich treść była zgodna z prawem” (art. 4).

⁽²⁵⁾ COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 13 ust. 1.

⁽²⁶⁾ COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 13 ust. 2.

5.4.4. W przypadku wierzytelności zaskarżonych przed sądem można zastosować **środki zabezpieczające, jeśli dopuszczają to przepisy państwa współpracującego**. Ponadto, jeśli przepisy państwa wnioskującego przewidują taka możliwość, państwo to może złożyć wniosek, wraz z uzasadnieniem, o odzyskanie zaskarżonej wierzytelności przed sądem ⁽²⁷⁾.

5.4.5. Co się tyczy przepisów prawa karnego, to należy pamiętać, że należą one do wyłącznej kompetencji państw członkowskich ⁽²⁸⁾.

5.5. Suwerenność państw członkowskich

5.5.1. EKES podkreśla, że oba wnioski w pełni respektują suwerenność państw członkowskich, które ostatecznie, w ramach dyrektyw, stosują własne ustawodawstwo i własne instytucje w odpowiednich dziedzinach. Odzwierciedleniem tego są, między innymi, sytuacje, do których odnoszą się punkty 5.3 i 5.4 niniejszej opinii.

5.5.2. Dotyczy to także ujawniania informacji i dokumentacji otrzymanych na mocy dyrektywy, w której przewidziano, że:

- organ wnioskujący lub organ współpracujący może przekazać je innym organom w tym samym państwie członkowskim w zakresie, w jakim jest to dopuszczalne na mocy prawa krajowego tego państwa; informacje te można wykorzystać także do celów innych niż podatkowe;
- właściwy organ państwa członkowskiego może z kolei przekazać otrzymane informacje właściwemu organowi trzeciego państwa członkowskiego, „pod warunkiem że przekazanie informacji jest zgodne z zasadami i procedurami określonymi w niniejszej dyrektywie”;
- z drugiej strony, wszelkie informacje i dokumentacja otrzymane przez organ wnioskujący mogą zostać użyte jako dowody na takiej samej podstawie, na jakiej mogą być używane podobne informacje uzyskane na terytorium własnego państwa ⁽²⁹⁾.

5.5.3. W odróżnieniu od postanowień porozumienia o wymianie informacji podatkowych OECD ⁽³⁰⁾, zgoda państwa współpracującego nie jest wymagana.

5.6. Stosowność ujednolicenia przepisów

5.6.1. W omawianych wnioskach dotyczących dyrektyw zamieszczono przepisy o identycznej lub zbliżonej treści. Przykładem tego jest przepis dotyczący powiadamiania o dokumentach ⁽³¹⁾, a można by także przytoczyć inne. Jak już zauważono, przepisy dotyczące obecności urzędników innych państw zamieszczone są w dwóch dyrektywach i dwóch rozporządzeniach, w których zasięg uprawnień jest ponadto zróżnicowany.

5.6.2. EKES jest zdania, że w przyszłości, w miarę możliwości, należałoby podjąć wysiłki na rzecz ujednolicenia przepisów podatkowych, co stanowi lepszą technikę prawodawczą.

5.7. Wprowadzenie w życie nowego systemu

5.7.1. Wprowadzenie w życie nowego, skomplikowanego systemu wymagać będzie znacznych wysiłków ze strony instytucji wspólnotowych i krajowych. Po pierwsze, ze względu na terminy: jako termin transpozycji tych dwóch dyrektyw (które dotyczą różnych dziedzin prawodawstwa krajowego) wyznaczono 31 grudnia 2009 r., co wydaje się trudne do zrealizowania. Komitet ds. Współpracy Administracyjnej w dziedzinie Opodatkowania będzie musiał podjąć intensywne prace nad przygotowaniem, w przeciągu dwóch lat, przepisów dotyczących automatycznej wymiany informacji.

5.7.2. Po drugie, dostosowanie organów administracyjnych do nowych wymogów pociągnie za sobą potrzebę wyposażenia urzędów podatkowych w dodatkowe zasoby materialne i ludzkie. Warto szczególnie zwrócić uwagę na potrzebę przeprowadzenia szkoleń dla urzędników, co w wielu przypadkach wymagać będzie dodatkowych środków budżetowych.

5.7.3. EKES podkreśla, że cele tych dwóch wniosków nie zamieniają się w wymierne rezultaty w walce z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od obowiązku podatkowego, jeśli nie będzie zdecydowanej woli politycznej, by przeznaczyć na to odpowiednie środki.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁷⁾ Jeżeli sprawa zostanie rozstrzygnięta na korzyść dłużnika, organ wnioskujący jest zobowiązany do zwrotu wszelkich odzyskanych kwot, wraz z należnym odszkodowaniem, zgodnie z przepisami obowiązującymi w państwie członkowskim organu współpracującego. COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 13 ust. 4, ostatni akapit.

⁽²⁸⁾ „... nie narusza wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”, Traktat Unii Europejskiej, art. 33.

⁽²⁹⁾ COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 15 ust. 1, 2 i 3.

⁽³⁰⁾ Otrzymanych informacji nie można przekazywać innym osobom, podmiotom, organom czy innym władzom bez wyraźnej zgody na piśmie wydanej przez uprawniony organ państwa udzielającego informacji (art. 8).

⁽³¹⁾ COM(2009) 28 wersja ostateczna, art. 7 i 8; COM(2009) 29 wersja ostateczna, art. 12.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Integracja regionalna na rzecz rozwoju w krajach AKP

COM(2008) 604 wersja ostateczna

(2009/C 317/24)

Sprawozdawca: **Gérard DANTIN**

Współsprawozdawca: **Luca JAHIER**

Dnia 1 października 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Integracja regionalna na rzecz rozwoju w krajach AKP

COM(2008) 604 wersja ostateczna.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 27 maja 2009 r. Sprawozdawcą był Gérard DANTIN, a współsprawozdawcą Luca JAHIER.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z dnia 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 132 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym we wcześniejszych opiniach Komitet jest zdania, że regionalna integracja krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) jest jednym z niezbędnych warunków ich rozwoju. Rozwój ten przyczyni się z kolei do pogłębienia integracji tych krajów, prowadząc do pozytywnego sprzężenia zwrotnego.

1.2. **W związku z tym Komitet przyjmuje z zadowoleniem analizy i wytyczne zawarte w omawianym komunikacie i wyraża nadzieję, że od tej pory integracja regionalna będzie jednym z podstawowych elementów przeglądu umowy z Kotonu w 2010 r.**

1.3. Jednocześnie EKES wyraża ubolewanie, że w komunikacie nie zanalizowano problemów napotykanich do tej pory i nie określono wyraźniej priorytetów związanych z realizacją umowy.

1.4. Komitet podkreśla, że szereg czynników ma niewątpliwie wpływ na pogłębienie integracji regionalnej. **Unia Europejska może i powinna odgrywać istotną rolę w odniesieniu do każdego z nich.**

1.5. Pogłębienie integracji regionalnej nie jest możliwe bez zwiększenia stabilności zainteresowanych państw. **Pokój i bezpieczeństwo powinny być jednym z priorytetów UE.**

1.6. Rozwój krajów AKP jest jednym z warunków integracji regionalnej tych państw, która z kolei przyczynia się do ich rozwoju.

1.7. Rozwój ten zależy w szczególności od:

- reorientacji źródeł wzrostu, prowadzącej do dywersyfikacji gospodarki, struktur produkcji i systemów usług;

- zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich zapewniającego bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność;

- rozwoju sektora prywatnego, zwłaszcza MŚP;

- dobrych rządów postrzeganych w sposób kompleksowy, czyli obejmujących zwłaszcza prawa człowieka i prawa pracownicze, rządy prawa, demokrację oraz walkę z korupcją – **jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, Komitet wyraża zdziwienie, że w żadnym punkcie komunikatu nie ma wzmianki o korupcji**; Komitet pragnie, żeby przyznanie kwoty 1,75 miliarda euro z 10. EFR na pogłębienie integracji było uzależnione od możliwości monitorowania jej wykorzystania;

- czynnego udziału podmiotów niepublicznych zgodnie z umową o partnerstwie gospodarczym między Cariforum a UE; w tym celu konieczne będzie wspieranie sieci społeczno-zawodowych na szczeblu regionalnym, zarówno pod względem politycznym, jak i finansowym.

1.8. Komitet wyraża nadzieję, że następujące kwestie będą nadal lub staną się przedmiotem dyskusji:

- celowość i możliwość wspierania współpracy regionalnej między najbardziej oddalonymi regionami UE a regionami AKP leżącymi w ich sąsiedztwie geograficznym;

- fakt, że tymczasowe umowy o partnerstwie gospodarczym mające znaczenie jedynie dla konkretnego kraju mogą utrudniać zawieranie regionalnych umów o partnerstwie; sposoby przeciwdziałania temu zjawisku;

- potencjalne utrudnienia w integracji regionalnej powodowane faktem, że negocjacje o partnerstwie gospodarczym prowadzone są z innymi ugrupowaniami niż te, które zostały utworzone do tej pory;
- konsekwencje, jakie może mieć dla integracji regionalnej, zwłaszcza w Afryce, fakt, że w ostatnich latach grupa krajów zaliczanych do „potęg” gospodarczych zmieniła się i rozwinęła, a także zróżnicowała;
- skutki obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

2. Wstęp

2.1. Uzasadnione jest stwierdzenie, że konkurencja światowa stanowi jeden z głównych wyznaczników nowego stulecia. Jednym ze sposobów zmierzenia się przez państwa na wszystkich kontynentach z możliwościami i wyzwaniami związanymi z globalizacją jest regionalne zintegrowanie ich gospodarek z gospodarkami krajów sąsiadujących oraz utworzenie silniejszych i bardziej konkurencyjnych regionalnych bloków gospodarczych (NAFTA, ANASE, APEC, Mercosur, Cariforum itd.), by uczestniczyć w wymianie międzynarodowej nie tylko w charakterze państw, lecz także jako potęgi regionalne.

2.2. Nigdzie tego rodzaju zmiana nie jest tak pilnie potrzebna jak w krajach AKP, zwłaszcza w Afryce⁽¹⁾, gdzie nakładanie się szeregu czynników (stosunkowo słabo rozwinięta gospodarka, duży stopień ubóstwa, warunki wymiany handlowej, granice odziedziczone po czasach kolonialnych, złe rządy, konflikty mające często lokalne podłoże, korupcja itp.) nie pozwoliło dotąd tym krajom odgrywać istotnej roli w wymianie międzynarodowej, pomimo stosunkowo dużego rozmiaru ich rynków i drzeмиącego w nich potencjału.

2.3. Z tego względu wspieranie integracji regionalnej było jednym z kamieni węgielnych polityki współpracy Unii Europejskiej z krajami AKP. Od 1969 r. wsparcie Wspólnoty Europejskiej dla polityki integracji gospodarczej oparte jest na konwencji z Jaunde, w której określono koncepcję współpracy związanej z partnerską pomocą. Od tego czasu UE kontynuuje tę współpracę, która ma charakter zarówno polityczny, jak i techniczny i finansowy i jest realizowana w ramach różnych konwencji (z Lomé oraz z Kotonu)⁽²⁾. Koncepcja ta została następnie rozwinięta i rozszerzona poza kraje AKP na wszystkie kraje rozwijające się⁽³⁾. Ponadto należy przypomnieć, że jeden z ośmiu planów działania przyjętych na szczycie UE – Afryka w dniach 8–9 grudnia 2007 r. w Lizbonie dotyczył „integracji regionalnej i w dziedzinie infrastruktury”⁽⁴⁾.

(1) Afryka zajmuje nie tylko największy obszar wśród grupy krajów AKP, ale otrzymuje również 95 % wsparcia przyznawanego krajom z tej grupy.

(2) Zob. w tym względzie bardzo jasne zapisy umowy z Kotonu, zarówno jeśli chodzi o cele (art. 1), jak i o strategię współpracy i integracji regionalnej (art. 28, 29 i 30 – zob. załącznik 1). Zapisy te pozostają aktualne i powinny zostać ponownie przedłożone i wznowione.

(3) Komunikat Komisji w sprawie wsparcia udzielanego przez Wspólnotę Europejską dla wysiłków krajów rozwijających się na rzecz regionalnej integracji gospodarczej, COM(1995) 219, wersja ostateczna, z 16.6.1995.

(4) Celem jest „wsparcie programu integracji afrykańskiej; wzmocnienie możliwości krajów afrykańskich w zakresie przepisów, norm oraz kontroli jakości; realizacja partnerstwa między UE a Afryką w dziedzinie infrastruktury”. Zob. opinię w sprawie partnerstwa strategicznego między UE a Afryką, Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148–156.

2.4. Celem omawianego komunikatu jest zdefiniowanie ram i kontekstu integracji regionalnej i sporządzenie bilansu postępów oraz wyzwań, z którymi należy się dopiero zmierzyć. W komunikacie wyznaczono również cele i zaproponowano określone podejście do wsparcia mające umożliwić osiągnięcie tych celów.

2.5. Niniejsza opinia odnosi się do najważniejszych punktów komunikatu oraz zawiera pewne uwagi i obserwacje, zarówno ogólne, jak i szczegółowe. W tym celu odwołuje się do wszystkich wcześniejszych prac Komitetu w tym zakresie: opinii, seminariów regionalnych organizowanych przez EKES z udziałem przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego z różnych regionów AKP oraz konferencji organizowanych w Brukseli z udziałem podmiotów pozarządowych z wszystkich krajów AKP.

3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1. W komunikacie przedstawiono w zarysie zmieniającą się sytuację i przypomniano o działaniach podejmowanych od wielu lat przez Unię Europejską. Przedstawiono również szereg podjętych niedawno inicjatyw politycznych na rzecz integracji regionalnej krajów AKP (programowanie regionalne w ramach 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), intensywną fazę negocjacji umów o partnerstwie gospodarczym z regionami AKP itd.). Dokonano również przeglądu działań UE i oceniono ich spójność oraz wyznaczono kierunki dalszych działań przy wykorzystaniu instrumentów unijnych.

3.2. W celu dokonania bilansu wcześniejszych działań oraz określenia perspektyw na przyszłość dokument Komisji został podzielony na cztery główne sekcje poświęcone:

- głównym celom integracji regionalnej;
- osiągnięciom i wyzwaniom integracji regionalnej w krajach AKP;
- prezentacji podejścia do wsparcia UE, skupiającego się na pięciu priorytetowych celach:
 - wzmocnieniu instytucji regionalnych,
 - tworzeniu zintegrowanych rynków regionalnych,
 - promowaniu rozwoju przedsiębiorczości,
 - łączeniu regionalnych sieci infrastruktury;
 - opracowywaniu polityki regionalnej w zakresie zrównoważonego rozwoju;
- wykorzystaniu potencjału narzędzi UE przy jednoczesnym pogłębianiu dialogu politycznego na szczeblu światowym, regionalnym i krajowym oraz systematycznym wspieraniu nowych bądź rozwijaniu istniejących regionalnych forów społeczeństwa obywatelskiego. Zwiększenie wsparcia wspólnotowego umożliwi lepsze wykorzystanie środków z 10. EFR.

4. Uwagi ogólne

4.1. W swoich pracach Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wielokrotnie odnosił się do regionalnej integracji gospodarczej krajów AKP.

4.1.1. Integracja regionalna była głównym tematem trzech seminariów regionalnych zorganizowanych przez Komitet (w Jaunde w maju 2003 r., na wyspach Fidżi w październiku 2004 r. oraz w Bamako w lutym 2006 r.) oraz przedmiotem dwóch opinii.

4.1.2. Sformułowane wnioski znalazły jeszcze konkretniejsze ujęcie na konferencji AKP z udziałem podmiotów niepublicznych, która odbyła się w Brukseli w czerwcu 2005 r. W dokumentach z konferencji stwierdzono, że warunkiem przystosowania się krajów AKP do otwarcia handlu jest wzmocnienie ich integracji regionalnej. Stwierdzono ponadto, że należy przyspieszyć urzeczywistnianie wspólnych rynków w Afryce, na Karaibach i na Pacyfiku. Pozwoli to krajom regionu lepiej zorganizować się, a co za tym idzie lepiej bronić ich interesów gospodarczych i społecznych w obliczu globalizacji.

4.1.3. W niedawnej opinii rozpoznawczej w sprawie partnerstwa strategicznego między UE a Afryką⁽⁵⁾, opracowanej na wniosek komisarza Louisa Michela, Komitet stwierdził, że „**Rozwój gospodarczy Afryki wymaga w pierwszym rzędzie i przede wszystkim pogłębienia rynku wewnętrznego umożliwiającego tworzenie wzrostu wewnętrznego prowadzącego do stabilizacji kontynentu i wprowadzenie go do gospodarki światowej. Integracja regionalna i rozwój rynku wewnętrznego są punktem oparcia i odskocznią, które umożliwią Afryce pozytywne otwarcie się na handel światowy.** W związku z tym Komitet wyraża żal, że regionalne negocjacje umów o partnerstwie gospodarczym, których jednym z celów jest właśnie integracja gospodarcza, do chwili obecnej nie zostały sfinalizowane”.

4.2. Zgodnie ze swoim wcześniejszym stanowiskiem **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje komunikat** będący przedmiotem niniejszej opinii oraz wszystkie zawarte w nim wytyczne. Ponadto sądzi, że z uwagi na znaczenie integracji regionalnej powinna ona być jednym z głównych elementów przeglądu umowy z Kotonu w 2010 r., zarówno w aspekcie wspólnej oceny przeprowadzonej przez zainteresowane podmioty, jak i w aspekcie przyszłego rozwinięcia i odnowienia tej umowy.

4.3. Komitet wyraża jednak ubolewanie, że komunikat nie zawiera pełniejszego, a nawet wyczerpującego bilansu i krytycznej analizy dotychczas napotkanych problemów w zakresie integracji regionalnej. Pozwoliłoby to zidentyfikować przeszkody, których należy unikać i umożliwiłoby zaproponowanie racjonalnego podejścia do współpracy. Komitet jest również zdania, że bardziej przejrzysta hierarchizacja priorytetów uczyniłaby komunikat bardziej czytelnym i łatwiejszym do zrozumienia, nawet przy założeniu, że na etapie realizacji potrzebne byłyby zmiany uwzględniające różnice rozwojowe między poszczególnymi państwami.

4.4. Komitet uznał za celowe odnieść się w poniższych uwagach ogólnych i szczegółowych do szeregu kwestii. Niektóre z nich zostały podjęte w komunikacie, chociażby zwięźle, inne natomiast nie zostały w nim uwzględnione. Niemniej Komitet jest zdania, że z racji ich kluczowego znaczenia dla pogłębiania integracji regionalnej należy je uwypuklić jako fundamentalne i niezbędne elementy tego procesu.

5. Uwagi ogólne i szczegółowe

5.1. Panuje powszechna zgoda co do tego, że określone czynniki przyczyniają się do sukcesu integracji regionalnej. Można do nich zaliczyć zaangażowanie polityczne, pokój i bezpieczeństwo, rządy prawa, demokrację, dobre rządy oraz stabilność makroekonomiczną. Ponadto potrzebne jest środowisko gospodarcze sprzyjające sprawnemu funkcjonowaniu rynków, otwartość wobec krajów trzecich, odpowiednio silne instytucje z jasno zdefiniowanymi zadaniami, odpowiednie środki, poparcie polityczne, oraz istotny udział sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego.

5.2. Niemniej, aby osiągnąć postępy w integracji regionalnej, zwłaszcza w osiąganiu celów określonych w kompleksowej definicji zaproponowanej w umowie z Kotonu⁽⁶⁾, **niezbędne jest priorytetowe uwzględnienie kwestii (potraktowanych szerzej w poniższych punktach) przyczyniających się do rozwoju krajów AKP; gdyż o ile prawdą jest, że integracja jest źródłem rozwoju, to jest również prawdą, że rozwój sprzyja integracji.** UE powinna dołożyć wszelkich starań, by zrealizować wszystkie określone powyżej cele.

5.3. *Pokój i bezpieczeństwo.* Rozwój, zwłaszcza Afryki, a więc także integracja regionalna, nie mogą zostać osiągnięte bez większej stabilności państw. Tymczasem wiele krajów pogrążonych jest w niekończących się konfliktach. W ciągu ostatnich dziesięciu lat w Gwinei, Liberii i Sierra Leone, czyli w krajach, które posiadają zasoby naturalne, w tym diamenty i drewno, konflikty wywołały w regionie poważny kryzys, który doprowadził do przemieszczania się znacznych fal uchodźców. Nie wspominając o konflikcie w Darfurze, który rozdziera Sudan, o „zapomnianej wojnie” w północnej Ugandzie, o utrzymującym się zagrożeniu we wschodniej i północnej części Republiki Środkowoafrykańskiej i niestabilności w Kongu, o masakrach w Kiwu, których podłożem jest koltan, jak również o wojnie etnicznej w Rwandzie dającej się częściowo przyrównać do ludobójstwa, o utrzymującym się na wschodzie i północy Republiki Środkowoafrykańskiej braku stabilności, jak również o braku stabilności w Kongo, Mauretanii i na Fidżi, o „trudnościach” napotkanych niedawno przez Kenię czy też Zimbabwę itd. Wszystko to jest przeszkodą nie do pokonania w integracji regionalnej. Przyczynianie się do większej stabilności tych państw powinno być jednym z priorytetów Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście wspierania rozwoju, co z kolei może przyczyniać się do pogłębiania integracji.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148–156, sprawozdawca: Gérard DANTIN.

⁽⁶⁾ „[...] integracja regionalna jest procesem przewyższającym, za wspólnym porozumieniem, barier politycznych, fizycznych, gospodarczych i społecznych oddzielających kraje od ich sąsiadów oraz współpracy w zakresie zarządzania wspólnymi zasobami i wspólnymi dobrami [...]”.

5.4. *Po pierwsze, państwa.* O ile integracja regionalna ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju krajów AKP, to zależy ona w pierwszym rzędzie od rozwoju poszczególnych państw⁽⁷⁾, od stopnia komplementarności ich gospodarek i od rodzaju prowadzonej przez nie polityki. Istotnie, integrowanie czegoś, co nie istnieje, nie miałoby sensu. Regionalna integracja transportu, łączenie infrastruktury i inne tego rodzaju działania mogą być prowadzone jedynie w zakresie, w jakim urządzenia te istnieją i są rozwijane w poszczególnych państwach. Z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma jakość opracowania (udział podmiotów niepublicznych) indykatywnych planów na szczeblu krajowym, a następnie regionalnym. Unia Europejska jest na przykład odpowiedzialna za „wykorzystywanie” dostępnych środków pochodzących z EFR. Ponadto Komitet proponuje, by zwrócić szczególną uwagę na problem **finansowania środków spójności** w wypadku, gdy wsparcie na regionalną integrację gospodarczą przyznawane jest między krajami o bardzo różnych strukturach gospodarczych i różnych poziomach rozwoju. W przeciwnym wypadku lekarstwo mogłoby okazać się gorsze od choroby.

5.5. *Korupcja.* Jest obecna, zwłaszcza w Afryce, praktycznie na wszystkich szczeblach społeczeństwa i hamuje rozwój gospodarczy⁽⁸⁾. W konsekwencji stanowi także przeszkodę w integracji regionalnej⁽⁹⁾. **Komitet wyraża swoje zdziwienie, że w żadnym punkcie komunikatu nie wspomina się o korupcji jako takiej** pomimo tego, że jej likwidacja jest jednym z celów Unii Afrykańskiej i że poświęca się jej dużo uwagi w umowie z Kotonu (zob. art. 30 lit. f)). Jest oczywiste, że mamy tu do czynienia z istotnymi konsekwencjami politycznymi i gospodarczymi, zwłaszcza jeśli chodzi o państwa afrykańskie, w związku czym dyplomacja powinna odgrywać dużą rolę, ale w żadnym wypadku nie byłaby ona wystarczająca. W istocie, o ile UE jako darczyńca środków nie może narzucać partnerom wyboru działań, jakie powinni podjąć, to jest ona odpowiedzialna za zapewnienie, że środki na rzecz współpracy są dobrze wykorzystywane i że trafiają do właściwych odbiorców, gdyż chodzi tu o pieniądze europejskich podatników. W związku z czym Komitet pragnie, żeby przyznanie kwoty 1,75 miliarda euro z 10. EFR na pogłębianie integracji było uzależnione od możliwości monitorowania jej wykorzystania.

5.6. *Ukierunkowanie źródeł wzrostu na dywersyfikację gospodarki, struktur produkcji oraz systemów usług.* Zróżnicowany i wykazujący tendencję wzrostową rynek ułatwi regionalną integrację gospodarczą. Celu tego nie osiągnie się przez zwykłe wydobywanie surowców czy też tradycyjne i masowe uprawy rolne (trzcina cukrowa, bawełna, banany, orzechy arachidowe, kakao itp.). Jego osiągnięcie zależeć będzie od rozwoju przemysłu przetwórczego wytwarzającego produkty o wysokiej wartości dodanej, co w ujęciu długofalowym jest najlepszym sposobem, by uniknąć pogorszenia się warunków wymiany handlowej i uczestniczenia w rozwoju gospodarki regionalnej⁽⁸⁾.

5.7. *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.* Nie można osiągnąć regionalnej integracji gospodarczej bez zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność wszystkich uczestniczących w niej państw⁽⁸⁾. Z tego względu rolnictwo powinno stanowić strategiczny priorytet jako zasadniczy element zrównoważonego rozwoju. Należy wyciągnąć wszelkie możliwe wnioski z kryzysu żywnościowego, który miał miejsce w latach 2007-2008, jak również z obecnego kryzysu żywnościowego spowodowanego znacznym wzrostem cen produktów rolnych oraz cen energii w 2008 r. Stopniowy rozwój rolnictwa, który implikuje tworzenie lub rozwijanie łańcucha dostaw żywności, a szerzej, nadanie rolnictwu nowego priorytetu w kontekście rozwoju, może nastąpić jedynie poprzez wdrażanie autentycznej, ustrukturyzowanej i planowanej polityki rolnej, jak również poprzez zapewnienie bezpieczeństwa dostaw żywności i zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Polityce tej należy nadać szeroko rozumiany budżetowy i finansowy priorytet i dostosować ją do ograniczeń właściwych każdemu krajowi, przy jednoczesnym uwzględnieniu podejścia regionalnego. W ramach 10. EFR należy na zasadzie priorytetu promować program rozwoju rolnictwa w każdym kraju AKP oraz integrację regionalną. Należy odejść od dotychczasowego sposobu wykorzystania środków w ramach 9. EFR, kiedy to jedynie cztery kraje spośród 78 państw AKP określiły rolnictwo jako swój priorytet, a piętnaście potraktowało priorytetowo rozwój obszarów wiejskich. Na skutek tego jedynie 7 % środków z 9. EFR przeznaczono na rozwój zrównoważony, a 1,1 % na działania bezpośrednio związane z rolnictwem. A więc kluczowym elementem przyjęcia trwałej odpowiedzialności za politykę rozwoju jest zwiększenie zaangażowania podmiotów niepublicznych, zwłaszcza rolników i organizacji rolniczych oraz władz lokalnych oraz sprawienie, by miało ono trwały i strukturalny charakter.

⁽⁷⁾ Opinia w sprawie partnerstwa strategicznego między UE a Afryką (Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148–156) zawiera analizę Komitetu na ten temat oraz stosowne propozycje.

⁽⁸⁾ Ibidem 7.

⁽⁹⁾ Zob. na przykład sprawozdanie Banku Światowego z maja 2008 r. na temat Wybrzeża Kości Słoniowej, w którym stwierdza się, że: „ściągnięcie haraczy przez tamtejsze siły bezpieczeństwa i stosowanie przez nich utrudnień przy blokadach dróg w tym kraju stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie towarów i osób. Jednocześnie owe wymuszanie okupu wpływa negatywnie na działalność gospodarczą, gdyż tego rodzaju nielegalne »pobieranie« oraz »zawracanie z drogi« kosztuje przewoźników 230–363,3 miliony dolarów rocznie”. W raporcie stwierdza się, że kwota ta odpowiada 35–50 % wydatków na inwestycje zapisanych w budżecie tego kraju na 2007 r.

5.8. *Rozwój sektora prywatnego.* Sektor prywatny, jego umocnienie i zróżnicowanie mają podstawowe znaczenie dla rozwoju zrównoważonego, tworzenia miejsc pracy i co za tym idzie zmniejszania ubóstwa. Rozwój sektora prywatnego, zwłaszcza przemysłowych MŚP⁽⁸⁾, przy jednoczesnym wspieraniu możliwości wymiany handlowej jest nieodzownym warunkiem udanej integracji. Aby zapewnić konsekwentny rozwój tego sektora

należy usprawnić organizację MŚP na szczeblu regionalnym, **uwzględniając jednocześnie, co oczywiste, rozwój zasobów ludzkich** ⁽¹⁰⁾ w aspekcie edukacji i szkoleń, ale również kwestie zdrowotne: walkę z HIV/AIDS ⁽¹¹⁾, dostęp do wody pitnej, łatwy dostęp do opieki zdrowotnej (zabezpieczenie społeczne), BHP itp. Komitet wyraża w związku z tym zadowolenie, że Komisja uczyniła rozwój przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, jednym z podstaw swoich działań na rzecz wspierania integracji regionalnej. Następujące czynniki są nieodzowne dla skuteczności tego procesu: dialog społeczny, negocjacje zbiorowe oraz, ogólnie, rola reprezentatywnych partnerów społecznych. Należy je zatem promować na szczeblu regionalnym. Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) wspierała w ramach swojego programu szkoleń PRODIAP ⁽¹²⁾ rozwój dialog społecznego w zachodniej Afryce. Zgodnie z licznymi deklaracjami przyjmowanymi na zakończenie seminariów bądź konferencji Komitet pragnie, aby powyższy przykład został powielony w Afryce angloskójczyńskiej i w regionie Pacyfiku, a zwłaszcza, by wzorem Afryki francuskojęzycznej rozwinięto koncepcję regionalnej umowy zbiorowej.

5.9. *Dobre rządy*. Niezależnie od form, jakie złe rządy przybierają w poszczególnych państwach regionu, będą one hamować integrację oraz niekorzystnie wpływać na napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Dobre rządy należy postrzegać kompleksowo, uwzględniając zwłaszcza takie kwestie jak poszanowanie praw człowieka, prawa dzieci oraz pracowników, rządy prawa, demokrację oraz niewystępowanie korupcji ⁽¹³⁾. Aby dobre rządy były skuteczne, muszą one być równolegle wspierane przez silne i **politycznie niezależne** stowarzyszenia i reprezentatywne związki, zarówno pracodawców jak i pracowników.

5.10. *Udział podmiotów niepublicznych* ⁽¹⁴⁾. EKES wyraża zadowolenie, że w komunikacie proponuje się „systematycznie wspierać tworzenie lub wzmacnianie regionalnych forów społeczeństwa obywatelskiego” w celu monitorowania integracji regionalnej. Z tego punktu widzenia negocjacje umowy o partnerstwie gospodarczym stanowią szansę. Wykorzystano ją w godny uwagi sposób w umowie o partnerstwie gospodarczym Cariforum-WE instytucjonalizując udział podmiotów niepublicznych w monitorowaniu realizacji tej umowy. EKES uważa, że dzięki wymianie doświadczeń udział ten przyczynia się do pogłębiania integracji regionalnej i do zaangażowania obywateli, wzmacniając tym samym partnerstwo między UE a krajami AKP

. **Komitet zwraca się zatem do Komisji Europejskiej i do państw AKP uczestniczących w negocjacjach o utrzymanie tej zasady we wszystkich przyszłych regionalnych umowach o partnerstwie gospodarczym**. Niemniej, aby inicjatywa ta ukonkretniła się i aby społeczeństwo obywatelskie mogło w pełni i skutecznie uczestniczyć w procesie integracji regionalnej, **należałoby propagować utworzenie lub wzmocnienie sieci społeczno-zawodowych na poziomie regionalnym. Należy to czynić zarówno przy pomocy środków politycznych, jak i finansowych**. Doświadczenie uczy bowiem, że tego rodzaju sieć jest niezbędnym etapem organizowania spójnego i skutecznego dialogu regionalnego między podmiotami niepublicznymi.

Aby uniknąć porażki, przy wdrażaniu tej wytycznej należy uwzględnić trudności, jakie napotkano w tym zakresie podczas realizacji umowy z Kotonu, zwłaszcza odnośnie do **powiększenia potencjału podmiotów niepublicznych**. Jest to konieczne, mając na uwadze potrzeby i stwierdzaną często słabość ram państwowych, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym.

6. Uwagi szczegółowe

6.1. *Kontynuacja rozważań*. EKES wzywa Komisję do oceny tego, jaki wpływ na prace na rzecz integracji regionalnej mają aspekty kulturowe i etniczne oraz granice, a także jakie ewentualnie działania można podjąć w celu ograniczenia tego wpływu.

6.2. *Nawiązanie współpracy*. Komitet wzywa Komisję do propagowania lub wspierania współpracy regionalnej między najbardziej oddalonymi regionami UE a położonymi w ich sąsiedztwie geograficznym państwami lub zintegrowanymi regionami AKP, zmierzając do współpracy opartej na potrzebach rozwojowych różnych partnerów i w poszanowaniu interesów każdego z nich.

6.3. *Podmioty niepubliczne a integracja regionalna*. W punkcie 4.1.3 przypomniano, że w opinii w sprawie strategii UE – Afryka z września 2008 roku Komitet wyrażał zasadniczo żal, że do chwili obecnej nie zostały zawarte regionalne umowy o partnerstwie gospodarczym (za wyjątkiem Cariforum-WE), których celem jest między innymi właśnie integracja regionalna. Obecnie zawierane umowy o partnerstwie gospodarczym dotyczące w indywidualny sposób pewnych państw zastępują chwilowo regionalne umowy o partnerstwie gospodarczym. Zdaniem Komitetu takie działania mogą hamować zawieranie regionalnych umów o partnerstwie gospodarczym, a co za tym idzie, integrację regionalną, jako że w znacznej mierze uwzględniają one indywidualną specyfikę poszczególnych państw ze szkodą dla syntezy, prowadzącej do określenia specyfiki charakteryzującej dany region. Należy zwrócić dużą uwagę na zasięg tego zjawiska, które sprawi, że przejście od umów krajowych do regionalnych może okazać się problematyczne.

⁽¹⁰⁾ Ibidem 7: pkt 7.5 oraz załącznik V.

⁽¹¹⁾ Ibidem 7. Odnośnie tego punktu wskazana byłaby ponowna lektura opinii w sprawie „Konieczność priorytetowego traktowania Afryki: punkt widzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Adrien BEDOSSA, Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 104–109.

⁽¹²⁾ Program Promocji Dialogu Społecznego w Afryce Francuskojęzycznej.

⁽¹³⁾ Ibidem 7. Zob. również art. 30 obowiązującej umowy z Kotonu.

⁽¹⁴⁾ Ibidem 7.

Ponadto Komitet uważa, że konieczna jest ocena skutków, jakie dla integracji regionalnej mogą mieć negocjacje umów o partnerstwie gospodarczym z udziałem innych grup regionalnych niż wcześniej ustanowione ⁽¹⁵⁾.

6.4. *Nowe potęgi na arenie.* W wielu krajach AKP, zwłaszcza w Afryce, zmienił się charakter i zwiększyła różnorodność „potęg” – podmiotów gospodarczych. Mając na względzie skuteczność przyszłej strategii, w analizie przedstawionej w komunikacie należałoby uwzględnić skutki, jakie dla przyszłej integracji regionalnej przyniesie wszechobecność Chin, widoczne wycofywanie się USA, początki obecności Indii, Japonii i Korei. Krzyżowa analiza omawianego komunikatu z komunikatem „UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy” ⁽¹⁶⁾ pod kątem integracji regionalnej mogłaby być użyteczna.

6.5. Omawiany komunikat opracowano na długo przed tym, jak światowy kryzys gospodarczy osiągnął swój obecny rozmiar, nie można więc go było uwzględnić w analizie. Zdaniem Komitetu kryzys ten jeszcze bardziej bezwzględnie potwierdza potrzebę integracji. Jednak wobec tego, co obserwuje się zarówno

w USA jak i w Europie istnieje obawa, że wydarzy się coś przeciwnego, że będziemy świadkiem zamknięcia się państw w autorytaryzmie i nacjonalizmie. Naturalnie to nie Unia Europejska narzuca wybory, jakich dokonają kraje AKP. Tymczasem UE może odegrać centralną rolę w zapobieganiu odwrotowi od rozwoju gospodarczego w **krajach AKP**, dzięki zastosowaniu umowy z Kotonu i zawieraniu regionalnych umów o partnerstwie gospodarczym, zwracając wyteżoną uwagę na to, aby uniknąć ewentualnego obniżenia zobowiązań finansowych podjętych uprzednio przez państwa członkowskie i dbając o prawidłowe wykonanie decyzji grupy G-20 na rzecz krajów rozwijających się. Mogłoby to doprowadzić do wzrostu przepływów migracyjnych, tym bardziej, że istnieje ryzyko stałego zmniejszenia ilości kapitału płynącego dzięki diasporze z Europy do krajów AKP, zwłaszcza do Afryki ⁽¹⁷⁾.

Ponadto wzmocnienie wymiaru regionalnego jest dla krajów AKP i Afryki w szczególności prawdopodobnie jedną z rzadkich konkretnych okazji stawienia czoła trwającemu kryzysowi finansowemu i gospodarczemu w sposób proaktywny, po to aby odegrać rolę w dynamicznej przyszłości globalizacji i zapewnić sobie w ten sposób perspektywę rozwoju.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ Na przykład grupa SADC w Afryce obejmuje 15 państw członkowskich. Tymczasem 7 państw negocjuje wspólnie w ramach Afryki Południowej, 6 w ramach Afryki Południowo-Wschodniej (ESA), 1 w ramach Afryki Wschodniej (EAC) i 1 w ramach Afryki Środkowej.

⁽¹⁶⁾ COM(2008) 654 wersja ostateczna.

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia w sprawie „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”, sprawozdawca: Sukhdev SHARMA, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 82–88.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła (wersja ujednolicona)

COM(2009) 235 końcowy – 2006/0250 (CNS)
(2009/C 317/25)

Dnia 26 czerwca 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 37 i art. 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła (wersja ujednolicona)

COM(2009) 235 wersja ostateczna – 2006/0250 (CNS).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u przyjętej 15 lutego 2007 r. (*), na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Komitet stosunkiem głosów 185 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

(*) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła (wersja skodyfikowana), Dz.U. C 97 z 28 kwietnia 2007 r., s. 13.

2009/C 317/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy COM(2008) 852 wersja ostateczna – 2008/0247 (COD)	94
2009/C 317/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów COM(2008) 817 wersja ostateczna – 2008/0237 (COD)	99
2009/C 317/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1321/2004 w sprawie ustanowienia struktur zarządzania europejskimi programami radionawigacyjnymi COM(2009) 139 wersja ostateczna – 2009/0047 (COD)	103
2009/C 317/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie pracowników służby zdrowia w Europie COM(2008) 725 wersja ostateczna	105
2009/C 317/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie) COM(2008) 815 wersja ostateczna – 2008/0244 (COD)	110
2009/C 317/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (przekształcenie) COM(2008) 820 wersja ostateczna – 2008/0243 COD	115
2009/C 317/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń COM (2009) 28 wersja ostateczna – 2009/0007 (CNS) oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania COM(2009) 29 wersja ostateczna – 2009/0004 (CNS)	120
2009/C 317/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Integracja regionalna na rzecz rozwoju w krajach AKP COM(2008) 604 wersja ostateczna	126
2009/C 317/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła (wersja ujednolicona) COM(2009) 235 końcowy – 2006/0250 (CNS)	132

CENY PRENUMERATY w 2009 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	1 000 EUR/rok (*)
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	100 EUR/miesiąc (*)
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie CD-ROM	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	700 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	70 EUR/miesiąc
Dziennik Urzędowy UE, seria C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	400 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	40 EUR/miesiąc
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie CD-ROM (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	500 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, CD-ROM dwa razy w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	360 EUR/rok (= 30 EUR/miesiąc)
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

(*) Pojedyncze egzemplarze:
od 1 do 32 stron: 6 EUR
od 33 do 64 stron: 12 EUR
powyżej 64 stron: cena ustalana indywidualnie

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 pojedynczym CD-ROM-ie.

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

Odpłatne publikacje, wydawane przez Urząd Publikacji, dostępne są u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

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 oraz aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUXEMBURG

PL