

WYDANIE 2009

BA-AA-08-001-PL-C

Teksty informacyjne o Unii Europejskiej – WYDANIE 2009

Unia Europejska w przekroju

Celem niniejszych tekstów informacyjnych jest przedstawienie osobom, które dopiero zapoznają się z tą tematyką, ogólnego zarysu procesu integracji europejskiej oraz **roli Parlamentu Europejskiego w tym rozwoju.**

Niedawno udostępniono nowe teksty informacyjne dotyczące aktualnych tematów i wydarzeń z ostatnich lat, takich jak: reformy instytucjonalne wprowadzone w celu przygotowania przystąpienia Bułgarii i Rumunii, nowe perspektywy finansowe, równouprawnienie, polityka azylowa i imigracyjna, zarządzanie granicami zewnętrznymi, współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych, polityka w zakresie sportu, strategia lizbońska, europejska polityka sąsiedztwa (EPS), Kaukaz Południowy (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) oraz Azja Środkowa.

Mając do dyspozycji **około 165 tekstów**, czytelnik uzna, że jest to jedno z najlepszych źródeł informacji o instytucjach i ich polityce.

Teksty pogrupowano w **sześciu głównych blokach tematycznych**, a mianowicie: system funkcjonowania Unii Europejskiej, Europa obywateli, rynek wewnętrzny, wspólne obszary polityki, unia gospodarcza i walutowa, stosunki zewnętrzne UE.

Dokumenty informacyjne są regularnie uaktualniane na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego w językach francuskim, angielskim i niemieckim (<http://www.europarl.europa.eu/>).

ISBN 92-823-2473-8



9 789282 324738

Cena w Luksemburgu (bez VAT): 40 euro



Urząd Publikacji
Publications.europa.eu



Teksty informacyjne o Unii Europejskiej



PARLAMENT EUROPEJSKI

Jak otrzymać publikacje UE

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w księgarniach (podając tytuł, wydawcę lub numer ISBN)
- bezpośrednio u naszych przedstawicieli handlowych. Dane kontaktowe przedstawicieli handlowych można uzyskać na stronie <http://bookshop.europa.eu> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w przedstawicielstwach lub delegaturach Komisji Europejskiej. Dane kontaktowe przedstawicielstw i delegatur można uzyskać na stronie <http://ec.europa.eu/> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.

WYDANIE 2009

Teksty informacyjne o Unii Europejskiej



PARLAMENT EUROPEJSKI

Ilustracje:

Mapy: © Digital Vision – Col. Antique maps

Temida: „Vignettes typographiques” Deberny et cie

Merkury: BNF/Gallica – „La métamorphose d'Ovide figuré”, 1557

Kolumna: BNF/Gallica – „L'architecture ou Art de bien bastir, de Marc Vitruve Pollion”, 1547

Monety: BNF/Gallica – „Le billon d'aur et d'argent”, 1552

Okrety: BNF/Gallica – Ilustracje z „Nova typis transact navigatio...”, 1621

Prace nad maszynopisem zakończono w sierpniu 2008r.

Publikacja jest dostępna w językach: angielskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim, polskim i włoskim.

Parlament Europejski nie ponosi żadnej odpowiedzialności za treści zawarte w niniejszej publikacji.

Autor: Parlament Europejski

Osoba odpowiedzialna: Ismael OLIVARES MARTÍNEZ, dyrektor

Redaktorzy: ANDREANELLI Moira, ANDREICA Dana Maria, ANGELIDIS Angel, ANTOINE-GRÉGOIRE Jean-Louis, APAP Johanna, ASIKAINEN Aila, BAHN Christine, BATTÀ Denis, BAUER Lothar, BAVIERA Saverino, BOEHNE Thomas, BOSCHE Lars, BRAUN Judith Marion, BURSI Camilla, CALERS Héléne, CAMENEN François-Xavier, CAPRILE Anna, CASALPRIM-CALVÉS Eva, CHAMBERS Graham, COMFORT Anthony, CRANFIELD Mairead, CSASZI Levente, DALSGAARD Jens, D'ANGELO Sandro, DANKLEFSEN Nils, DELAUNAY Dominique, DOUAUD Armelle, DUDRAP Thomas, EFTHYMIQOU Maria, ENGSTFELD Paul, FULMINI Azelio, GADZHEVA Maya, GENTA Claire, GHIATIS Georgios, GONZÁLEZ MONTES Ángela, GOOSEENS Yanne, GROTTI Marie-Claude, GYÖRFFI Miklos, HEINZEL Huberta, HERNANDEZ-SANZ Ivan, HYLDELUND Karin, IBORRA MARTIN Jesús, IPEKTSIDIS Charalampos, ITZEL Constanze, JAVELLE François, KAMERLING Josina, KAMMERHOFER Christa, KARAPIPERIS Théodoros, KATSAROVA Ivanna, KAUFFELD Karin, KOWALKOWSKA Beata, KRAUSS Stefan, KRISTOFFERSEN Niels, LEHMANN Wilhem, LENSEN Anton, LOPEZ ALVAREZ Olalla, LUCCHESI Anna, MACEDO Gonçalo, MAKIPAA Arttu, MASSOT MARTI Albert, MC AVOY Robert-Francis, MECKLENBURG Karsten, MENEGHINI Gianpaolo, MUSTAPHA-PACHA Mourad, NEVES Pedro, NUTTIN Xavier, OFFERMANN Klaus, OIKARINEN Jarmo, OLIVEIRA-GOUMAS Béatriz, OLIVERT-AMADO Ana, OSTA-GAMEZ Rafaël, PABST Reinhart, PACHECO Jose-Luis, PALINKAS Peter, PANIZZA Roberta, PATTERSON George, QUILLÉ Gérard, RICHARD Pierre, RICHTER Jochen, ROSE Bryan, SCHELLING Margret, SCHULZ Stefan, SOAVE Piero, SOSA IUDICISSA Marcello, SOURANDER Dag, SPINEI Cristina, SUBBAN Andréa, TALSMA Adrian, TRONQUART Jean-François, TROUVÉ-TEYCHENNÉ Odile, VALENTINI Maria Rosaria, VENTUJOL Philippe, VITREY Anne, WELIN Monika, WERNER Helmut, WINTHER Pernille, WITTENBERG John

Koordinatorzy: Jari ERHOLM, Isaac GONZÁLEZ GARCÍA

Asystenci: Jackie BISCAUT, Beatrice MACIAS LASO

Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu
znaleźć odpowiedź na pytania dotyczące Unii Europejskiej.

Numer bezpłatnej infolinii*:

00 800 6 7 8 9 10 11

* Niektórzy operatorzy telefonii komórkowej nie udostępniają połączeń z numerami 00 800 lub pobierają za nie opłaty.

Wiele informacji o Unii Europejskiej znajduje się w Internecie w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.

Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2009

ISBN 978-92-823-2473-8

© Wspólnoty Europejskie, 2009

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Spain

Druk na papierze białym bezchlorowym

Informacja dla czytelników

Niniejsze „Teksty informacyjne” z 2009 r. to już dwunaste wydanie; ukazują się one od 1979 r., kiedy odbyły się pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. Podobnie jak w wypadku wydań wcześniejszych dołożono wszelkich starań, aby zrealizować główny cel – przedstawienie osobom, które nie są specjalistami w tej dziedzinie, zarysu integracji europejskiej i roli, jaką odegrał w tym procesie Parlament Europejski. Poszczególne zagadnienia omówiono w jasny, zrozumiały i zwięzły sposób oraz zastosowano prostą i spójną strukturę.

W wydaniu tym wprowadzono jedynie niewielkie poprawki dotyczące jego objętości (165 tekstów informacyjnych) i struktury. Oczywiście uwzględniono zmiany, które miały miejsce w ostatnich latach, takie jak: reforma wspólnej polityki rolnej, zmiany klimatyczne czy rozwój jednolitego rynku. Ponadto w odwołaniach do poszczególnych artykułów traktatów (Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Traktatu o Unii Europejskiej) użyto tym razem wyłącznie nowego systemu numerowania (wprowadzonego przez traktat z Nicei). Jednak znajdują się tu również odwołania do zmian wprowadzonych przez traktat z Lizbony.

Nowe wydanie przedstawia stan prawny z sierpnia 2008 r. – daty ostatniej aktualizacji poszczególnych tekstów.

Mamy nadzieję, że nie tylko uaktualniliśmy informacje, ale poprawiliśmy ich czytelność – zwiększając tym samym ich przydatność dla czytelników. Stanowią one skrótowy, a jednocześnie wyczerpujący przegląd postępów, jakich dokonano w głównych obszarach integracji europejskiej. Czytelnicy, którzy pragną pogłębić wiedzę na poszczególne tematy, znajdą w tekstach odsyłacze do specjalistycznych dokumentów, w tym prac przygotowanych przez Sekretariat Parlamentu.

Podobnie jak we wcześniejszych wydaniach każdy tekst informacyjny oznaczono trzycyfrowym numerem (pierwsze dwie cyfry wskazują sekcję i rozdział, w którym się znajduje). Ten sam system numeracji wykorzystano w odsyłaczach do innych tekstów (zamieszczonych w nawiasie na końcu niektórych zdań), jak również w spisie treści na początku publikacji (podano w nim wykaz wszystkich tekstów informacyjnych według sekcji i rozdziału).

Informujemy również, że CD-ROM zawierający teksty informacyjne w 21 językach urzędowych UE dostępny jest w Urzędzie Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich oraz na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego (<http://www.europarl.europa.eu/>), która jest regularnie aktualizowana w językach: angielskim, francuskim i niemieckim.

Teksty informacyjne o Unii Europejskiej

Unia Europejska w przekroju

Celem niniejszych tekstów informacyjnych jest przedstawienie osobom, które dopiero zapoznają się z tą tematyką, ogólnego zarysu procesu integracji europejskiej oraz **roli Parlamentu Europejskiego w tym rozwoju**.

Niedawno udostępniono nowe teksty informacyjne dotyczące aktualnych tematów i wydarzeń z ostatnich lat, takich jak: reformy instytucjonalne wprowadzone w celu przygotowania przystąpienia Bułgarii i Rumunii, nowe perspektywy finansowe, równouprawnienie, polityka azylowa i imigracyjna, zarządzanie granicami zewnętrznymi, współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych, polityka w zakresie sportu, strategia lizbońska, europejska polityka sąsiedztwa (EPS), Kaukaz Południowy (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) oraz Azja Środkowa.

Mając do dyspozycji **około 165 tekstów**, czytelnik uzna, że jest to jedno z najlepszych źródeł informacji o instytucjach i ich polityce.

Teksty pogrupowano w **sześciu głównych blokach tematycznych**, a mianowicie: system funkcjonowania UE, Europa obywateli, rynek wewnętrzny, wspólne obszary polityki, unia gospodarcza i monetarna, stosunki zewnętrzne UE.

1

System funkcjonowania UE

Unia Europejska stanowi prawo, czuwa nad jego stosowaniem i posiada niezawisłą władzę sędziowską. W wykonywaniu tych zadań Unię wspierają lub uzupełniają inne instytucje. Zasady i procedury podejmowania decyzji w UE są określone w traktatach. Do realizacji swoich celów Unia dysponuje własnym budżetem.

2

Europa obywateli

Prawo do swobodnego przemieszczania się, pracy i zamieszkania w dowolnym kraju Unii Europejskiej może wydawać się jej obywatelom sprawą oczywistą. Jednak aby mogli oni w pełni korzystać z tego prawa, konieczne jest stworzenie i zapewnienie skutecznej ochrony praw podstawowych wewnątrz UE.

3

Rynek wewnętrzny

Po zniesieniu dawnych barier ludzie, towary, usługi i pieniądze przemieszczają się po Europie swobodnie, niczym w obrębie jednego państwa. Zniesienie przeszkód i otwarcie rynków krajowych sprawia, że może ze sobą konkurować więcej przedsiębiorstw.

4

Wspólne obszary polityki

By móc mówić jednym głosem, UE ustanowiła liczne obszary polityki i działań, które wszystkie państwa członkowskie starają się stosować. Wspólne obszary polityki dotyczą całej Unii i zostały zaprojektowane z myślą o osiągnięciu wspólnych celów.

5

Unia gospodarcza i walutowa

Unia gospodarcza i walutowa jest wynikiem długiego procesu mającego na celu harmonizację polityki gospodarczej i walutowej państw członkowskich Unii oraz wprowadzenie wspólnej waluty – euro. Do tej pory szesnaście państw członkowskich przyjęło euro, którym posługuje się na co dzień ponad połowa obywateli europejskich.

6

Stosunki zewnętrzne UE

Wielkość gospodarki oraz obrotów handlowych i finansowych Unii Europejskiej sprawia, że odgrywa ona wiodącą rolę na arenie międzynarodowej. Sieć zawartych przez UE porozumień dwustronnych i wielostronnych obejmuje większość krajów i regionów naszego świata. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) jest jednym z instrumentów stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej.

Spis treści

1

System funkcjonowania UE

- 1.1. Historyczna ewolucja integracji europejskiej, 13**
 - 1.1.1. Pierwsze traktaty, 13
 - 1.1.2. Rozwój sytuacji przed podpisaniem Jednolitego aktu europejskiego (SEA), 14
 - 1.1.3. Traktat z Maastricht i traktat z Amsterdamu, 18
 - 1.1.4. Traktat z Nicei i Konwent w sprawie przyszłości Europy, 21
 - 1.1.5. Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, 25
 - 1.1.6. Traktat z Lizbony, 29
- 1.2. Główne cechy systemu prawnego Wspólnoty, 33**
 - 1.2.1. Źródła i zakres prawa Unii Europejskiej, 33
 - 1.2.2. Zasada pomocniczości, 36
- 1.3. Instytucje i organy Unii Europejskiej, 40**
 - 1.3.1. Parlament Europejski: tło historyczne, 40
 - 1.3.2. Parlament Europejski: uprawnienia, 42
 - 1.3.3. Parlament Europejski: organizacja i funkcjonowanie, 44
 - 1.3.4. Parlament Europejski: procedury wyborcze, 47
 - 1.3.5. Parlament Europejski: stosunki z parlamentami krajowymi, 50
 - 1.3.6. Rada, 52
 - 1.3.7. Rada Europejska, 54
 - 1.3.8. Komisja, 56
 - 1.3.9. Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, 60
 - 1.3.10. Trybunał Obrachunkowy, 64
 - 1.3.11. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 66
 - 1.3.12. Komitet Regionów, 67
 - 1.3.13. Europejski Bank Inwestycyjny, 69
 - 1.3.14. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, 71
- 1.4. Procedury decyzyjne, 74**
 - 1.4.1. Ponadkrajowe procedury decyzyjne, 74
 - 1.4.2. Międzyrządowe procedury decyzyjne, 77
 - 1.4.3. Procedura budżetowa, 79
- 1.5. Finansowanie, 83**
 - 1.5.1. Dochody i wydatki Unii Europejskiej, 83
 - 1.5.2. Wieloletnie ramy finansowe, 86
 - 1.5.3. Wykonanie budżetu, 89
 - 1.5.4. Kontrola budżetowa, 91

2

Europa obywateli

- 2.1. Poszanowanie praw podstawowych w Unii Europejskiej, 97**
- 2.2. Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa, 100**
- 2.3. Swobodny przepływ osób, 101**
- 2.4. Bierne i czynne prawo wyborcze, 106**
- 2.5. Prawo do składania petycji, 108**

3

Rynek wewnętrzny

- 3.1. Zasady rynku wewnętrznego i ogólny zarys jego realizacji, 113**
- 3.2. Najważniejsze swobody na rynku wewnętrznym, 116**
 - 3.2.1. Swobodny przepływ towarów, 116
 - 3.2.2. Swobodny przepływ pracowników, 119
 - 3.2.3. Swoboda przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług i wzajemne uznawanie dyplomów, 123
 - 3.2.4. Swobodny przepływ kapitału, 127
- 3.3. Zasady konkurencji, 129**
 - 3.3.1. Ogólna polityka konkurencji i uzgodnione praktyki, 129
 - 3.3.2. Nadużywanie pozycji dominującej i postępowanie wyjaśniające w sprawie łączenia przedsiębiorstw, 133
 - 3.3.3. Pomoc państwa, 136
 - 3.3.4. Przedsiębiorstwa publiczne i usługi użyteczności publicznej, 140
- 3.4. Zbliżenie ustawodawstwa, 144**
 - 3.4.1. Zamówienia publiczne, 144
 - 3.4.2. Prawo spółek, 147
 - 3.4.3. Usługi finansowe: procedura Lamfalussy'ego – powstanie i zastosowanie w praktyce, 151
 - 3.4.4. Usługi finansowe: ważne prawodawstwo, 153
 - 3.4.5. Własność intelektualna, przemysłowa i handlowa, 156

4

Wspólne obszary polityki

- 4.1. Strategia lizbońska, 163**
- 4.2. Wspólna polityka rolna, 166**
 - 4.2.1. Traktat rzymski i podstawy WPR, 166
 - 4.2.2. Reformy wspólnej polityki rolnej, 168
 - 4.2.3. Pierwszy filar WPR: I. Jednolita wspólna organizacja rynku, 171
 - 4.2.4. Pierwszy filar WPR: II. Wsparcie bezpośrednie dla gospodarstw, 175
 - 4.2.5. Drugi filar WPR: polityka rozwoju obszarów wiejskich, 178
 - 4.2.6. Finansowanie WPR, 181
 - 4.2.7. Zewnętrzna polityka rolna Unii Europejskiej: porozumienie w sprawie rolnictwa WTO, 184
 - 4.2.8. Runda dauhańska a rolnictwo, 187
 - 4.2.9. WPR a traktat z Lizbony, 190
 - 4.2.10. WPR w liczbach, 193
- 4.3. Polityka leśna, 198**
 - 4.3.1. Ramy europejskiej strategii leśnej, 198
 - 4.3.2. Strategia leśna UE: zasady i działania, 201
- 4.4. Wspólna polityka rybołówstwa, 202**
 - 4.4.1. Początki i rozwój wspólnej polityki rybołówstwa, 202
 - 4.4.2. Ochrona zasobów rybołówstwa, 205
 - 4.4.3. Pomoc strukturalna w sektorze gospodarki rybnej, 207
 - 4.4.4. Międzynarodowe stosunki w dziedzinie rybołówstwa, 210
 - 4.4.5. Kontrola połowów i egzekwowanie przepisów, 212
 - 4.4.6. Rybołówstwo europejskie w liczbach, 215
- 4.5. Polityka regionalna i polityka spójności, 217**
 - 4.5.1. Spójność gospodarcza i społeczna, 217
 - 4.5.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), 220
 - 4.5.3. Fundusz Spójności, 223
 - 4.5.4. Fundusz Solidarności, 225
- 4.6. Polityka transportowa, 228**
 - 4.6.1. Polityka transportowa: zasady ogólne, 228
 - 4.6.2. Transport lądowy: dostęp do rynku, 231
 - 4.6.3. Transport lądowy: harmonizacja przepisów prawa, 234
 - 4.6.4. Transport drogowy: przepisy ruchu drogowego i bezpieczeństwa, 238
 - 4.6.5. Transport lotniczy: dostęp do rynku, 240
 - 4.6.6. Transport lotniczy: konkurencja i prawa pasażerów, 242
 - 4.6.7. Transport lotniczy: zasady ruchu lotniczego i bezpieczeństwa, 245
 - 4.6.8. Transport morski: dostęp do rynku i konkurencja, 248
 - 4.6.9. Transport morski: zasady ruchu i bezpieczeństwa, 250
 - 4.6.10. Żegluga śródlądowa, intermodalność i logistyka, 254
- 4.7. Sieci transeuropejskie, 257**
 - 4.7.1. Sieci transeuropejskie – wytyczne, 257
 - 4.7.2. Finansowanie sieci transeuropejskich, 260
- 4.8. Polityka przemysłowa, 263**
 - 4.8.1. Ogólne zasady unijnej polityki przemysłowej, 263
 - 4.8.2. Przemysł stalowy, 265
 - 4.8.3. Przemysł stoczniowy, 268
 - 4.8.4. Przemysł samochodowy, 271
 - 4.8.5. Przemysł chemiczny i farmaceutyczny, 274
 - 4.8.6. Przemysł lotniczy i kosmonautyczny, 277
 - 4.8.7. Przemysł audiowizualny, 281
 - 4.8.8. Technologie informacyjne, 286
 - 4.8.9. Przemysł biotechnologiczny, 290
 - 4.8.10. Przemysł obronny, 293
- 4.9. Polityka społeczna i polityka zatrudnienia, 296**
 - 4.9.1. Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne, 296
 - 4.9.2. Europejski Fundusz Społeczny, 301
 - 4.9.3. Polityka zatrudnienia, 304
 - 4.9.4. Zabezpieczenie społeczne w państwach członkowskich Unii niebędących państwami pochodzenia, 307
 - 4.9.5. Bezpieczeństwo i higiena pracy, 311
 - 4.9.6. Dialog społeczny, informowanie, przeprowadzanie konsultacji oraz uczestnictwo pracowników, 314
 - 4.9.7. Równość mężczyzn i kobiet, 318
 - 4.9.8. Zwalczanie dyskryminacji i integracja społeczna grup szczególnie narażonych, 320
- 4.10. Polityka w zakresie ochrony środowiska, 325**
 - 4.10.1. Polityka w zakresie ochrony środowiska: zasady ogólne, 325
 - 4.10.2. Wdrażanie wspólnotowego prawa w zakresie ochrony środowiska naturalnego, 329
 - 4.10.3. Trwały rozwój i ochrona środowiska, 331
 - 4.10.4. Zasoby naturalne a odpady, 335
 - 4.10.5. Ochrona wód i gospodarka wodna, 340
 - 4.10.6. Zanieczyszczenie powietrza i poziom hałasu, 344
 - 4.10.7. Zmiany klimatu i środowisko naturalne, 349
 - 4.10.8. Różnorodność biologiczna, przyroda i gleba, 354
 - 4.10.9. Chemikalia, 358
 - 4.10.10. Zintegrowana polityka produktu i technologii przemysłowe, 362
- 4.11. Ochrona konsumentów i zdrowie publiczne, 365**
 - 4.11.1. Polityka ochrony konsumentów: zasady i instrumenty, 365
 - 4.11.2. Środki ochrony konsumentów, 367
 - 4.11.3. Zdrowie publiczne, 371
- 4.12. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, 374**
 - 4.12.1. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: kwestie ogólne, 374
 - 4.12.2. Polityka imigracyjna i azylowa, 377
 - 4.12.3. Zarządzanie granicami zewnętrznymi, 383
 - 4.12.4. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych, 387
 - 4.12.5. Współpraca policyjna i celna, 390
- 4.13. Polityka energetyczna, 393**
- 4.14. Polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego, 399**
- 4.15. Małe i średnie przedsiębiorstwa, 404**
- 4.16. Turystyka, 408**
- 4.17. Kultura i edukacja, 410**
 - 4.17.1. Polityka edukacji i kształcenia zawodowego, 410
 - 4.17.2. Polityka dotycząca młodzieży, 414
 - 4.17.3. Polityka językowa, 417
 - 4.17.4. Polityka kulturalna, 420
 - 4.17.5. Polityka audiowizualna i medialna, 424
 - 4.17.6. Polityka w dziedzinie sportu, 428
 - 4.17.7. Polityka komunikacji, 431
- 4.18. Polityka podatkowa, 434**
 - 4.18.1. Ogólna polityka podatkowa, 434
 - 4.18.2. Podatek od wartości dodanej (VAT), 438
 - 4.18.3. Podatek akcyzowy: alkohol i wyroby tytoniowe, 442
 - 4.18.4. Opodatkowanie energii, 445
 - 4.18.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych, 449

5

Unia gospodarcza i walutowa

- 5.1. **Rozwój unii gospodarczej i walutowej, 457**
- 5.2. **Instytucje unii gospodarczej i walutowej, 461**
- 5.3. **Europejska polityka pieniężna, 465**
- 5.4. **Koordinacja polityki gospodarczej, 468**
- 5.5. **Ramy polityki finansowej, 471**

6

Stosunki zewnętrzne UE

- 6.1. **Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB), 479**
 - 6.1.1. Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia, 479
 - 6.1.2. Obrona praw człowieka i demokracji, 482
 - 6.1.3. Polityka bezpieczeństwa i obrony, 486
- 6.2. **Polityka gospodarcza i handel zagraniczny, 490**
 - 6.2.1. Unia Europejska jako potęga handlowa, 490
 - 6.2.2. Unia Europejska i Światowa Organizacja Handlu (WTO), 494
- 6.3. **Ramy stosunków z niektórymi grupami państw, 498**
 - 6.3.1. Rozszerzenie Unii, 498
 - 6.3.2. Europejski Obszar Gospodarczy (EOG), 504
 - 6.3.3. Europejska polityka sąsiedztwa (EPS), 508
- 6.4. **Stosunki z niektórymi krajami i regionami, 511**
 - 6.4.1. Kraje Bałkanów Zachodnich, 511
 - 6.4.2. Federacja Rosyjska, 516
 - 6.4.3. Południowy Kaukaz (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja), 519
 - 6.4.4. Azja Środkowa, 522
 - 6.4.5. Południowe i wschodnie kraje śródziemnomorskie, 525
 - 6.4.6. Półwysep Arabski, Irak i Iran, 528
 - 6.4.7. Stosunki transatlantyckie: Stany Zjednoczone Ameryki i Kanada, 532
 - 6.4.8. Ameryka Łacińska, 535
 - 6.4.9. Japonia, 538
 - 6.4.10. Chińska Republika Ludowa i Tajwan, 540
 - 6.4.11. Kraje Azji Południowej i subkontynentu indyjskiego, 544
 - 6.4.12. Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) i Półwysep Koreański, 549
 - 6.4.13. Australia i Nowa Zelandia, 554
- 6.5. **Ogólna polityka na rzecz rozwoju, 557**
 - 6.5.1. Ogólny przegląd polityki na rzecz rozwoju, 557
 - 6.5.2. Systemy handlowe mające zastosowanie do krajów rozwijających się, 559
 - 6.5.3. Pomoc humanitarna, 561
 - 6.5.4. Stosunki z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku: od konwencji z Jaunde i Lomé do umowy z Kotonu, 564

System funkcjonowania UE

Uprawnienia instytucji UE wynikają z traktatów założycielskich, które były przedmiotem negocjacji państw członkowskich i które zostały ratyfikowane przez każde z nich z osobna. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wymienia pięć instytucji europejskich w ścisłym tego słowa znaczeniu. Trzy z nich odpowiadają za kształtowanie polityki i podejmowanie decyzji. Są to: Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska i Parlament Europejski (tzw. trójkąt instytucjonalny). Nad przestrzeganiem prawa wspólnotowego czuwa Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Trybunał Obrachunkowy sprawdza prawidłowość i zgodność z prawem wszystkich dochodów i wydatków UE oraz zapewnia należyte zarządzanie finansami. Dodatkowo liczne organy i agencje odpowiadają za określone zadania. Do realizacji celów wyznaczonych w traktatach Unia dysponuje własnym budżetem.

1.1. Historyczna ewolucja integracji europejskiej, 13

- 1.1.1. Pierwsze traktaty, 13
- 1.1.2. Rozwój sytuacji przed podpisaniem Jednolitego aktu europejskiego (SEA), 14
- 1.1.3. Traktat z Maastricht i traktat z Amsterdamu, 18
- 1.1.4. Traktat z Nicei i Konwent w sprawie przyszłości Europy, 27
- 1.1.5. Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, 25

- 1.1.6. Traktat z Lizbony, 29

1.2. Główne cechy systemu prawnego Wspólnoty, 33

- 1.2.1. Źródła i zakres prawa Unii Europejskiej, 33
- 1.2.2. Zasada pomocniczości, 36

1.3. Instytucje i organy Unii Europejskiej, 40

- 1.3.1. Parlament Europejski: tło historyczne, 40
- 1.3.2. Parlament Europejski: uprawnienia, 42
- 1.3.3. Parlament Europejski: organizacja i funkcjonowanie, 44
- 1.3.4. Parlament Europejski: procedury wyborcze, 47

- 1.3.5. Parlament Europejski: stosunki z parlamentami krajowymi, 50
- 1.3.6. Rada, 52
- 1.3.7. Rada Europejska, 54
- 1.3.8. Komisja, 56
- 1.3.9. Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, 60
- 1.3.10. Trybunał Obrachunkowy, 64
- 1.3.11. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 66
- 1.3.12. Komitet Regionów, 67
- 1.3.13. Europejski Bank Inwestycyjny, 69
- 1.3.14. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, 71

1.4. Procedury decyzyjne, 74

- 1.4.1. Ponadkrajowe procedury decyzyjne, 74
- 1.4.2. Międzyrządowe procedury decyzyjne, 77
- 1.4.3. Procedura budżetowa, 79

1.5. Finansowanie, 83

- 1.5.1. Dochody i wydatki Unii Europejskiej, 83
- 1.5.2. Wieloletnie ramy finansowe, 86
- 1.5.3. Wykonanie budżetu, 89
- 1.5.4. Kontrola budżetowa, 91

328/ 330/ 332/ 334/ 336/ 338/ 340/ 342/ 344/ 346/ 348/ 350/ 352/ 354/ 356/ 358/ 360/ 362/ 364/ 366/ 368/ 370/ 372/ 374/ 376/ 378/ 380/

MARE GLACIALE

SEPTENTRIO

Circulus Arcticus

EUROPA
 Delineata juxta Observaciones
 Excell^{ti} Virorum Academicarum
 Regalis Scientiarum et nominatorum
 aliorum et juxta recentissimas
 annotationes.
 Per G. de L'ISLE Geogr. Parisius
 Prostat nunc in Officina
 TOMAE CORR. LOTTER.
 Geogr. et Chalcogr.
 AUG. VINDEL.



ANNOTATIO.
 Scitu plures esse in hac mappa et in aliis
 quae sunt in publicam lucem missi, diffinitum
 ab illis, quae reperiantur in tribulis, quae haec
 etiam indicata sunt, equum esse, ut hae
 observationes, illud non respectu fuerint
 esse, et quod à me ratio, regulatur, hunc
 mentis et indiciorum, in nova, inter
 ducentis mea ad Geographiam.

OCEANUS

NUNUS

MARE GALLICUM
 MARE ADRIATICUM
 MARE IONICUM
 MARE AEGAEUM
 MARE MEDITERRANEUM
 MARE NIGRUM
 MARE ARABICUM
 MARE INDICUM
 MARE PACIFICUM



L. P. de la Roche
 L. Maderia

1.1. Historyczna ewolucja integracji europejskiej

1.1.1. Pierwsze traktaty

Tragiczne skutki II wojny światowej i ciągła groźba konfrontacji Wschód-Zachód sprawiły, że pojednanie francusko-niemieckie stało się zasadniczym priorytetem. Stworzenie wspólnego sektora węgla i stali dla sześciu krajów europejskich, ustanowionego traktatem paryskim w 1951 r., symbolizowało rzeczywistą solidarność i zapoczątkowało integrację europejską. Traktaty rzymskie z 1957 r. wzmocniły podstawy tej integracji i umocniły ideę wspólnej przyszłości tych sześciu europejskich krajów.

Podstawa prawna

- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), tzw. traktat paryski, został podpisany dnia 18 kwietnia 1951 r. i wszedł w życie z dniem 24 lipca 1952 r. Po raz pierwszy sześć państw europejskich postanowiło dążyć do integracji. Dzięki traktatowi możliwe było stworzenie podstawy Wspólnoty poprzez powołanie organu wykonawczego, tzw. Wysokiej Władzy, Zgromadzenia Parlamentarnego, Rady Ministrów, Trybunału Sprawiedliwości i Komitetu Doradczego. Traktat EWWiS, zawarty na okres 50 lat, zgodnie z jego art. 97, wygasł w dniu 23 lipca 2002 r. Zgodnie z protokołem załączonym do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wartość netto aktywów EWWiS z dnia jej rozwiązania została przeznaczona, w postaci Funduszu Badawczego Węgla i Stali, na badania naukowe w sektorach związanych z przemysłem węglowym i stalowym. Sektory węgla i stali w pełni podlegają obecnie zwykłemu trybowi regulacji przewidzianemu przez traktat WE;
- Traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA, znaną także pod nazwą „Euratom”), czyli tzw. traktaty rzymskie, zostały podpisane w dniu 25 marca 1957 r. i weszły w życie z dniem 1 stycznia 1958 r. W przeciwieństwie do traktatu EWWiS, traktaty rzymskie zostały zawarte na „czas nieokreślony” (art. 240 traktatu EWG i art. 208 traktatu EWEA), co nadaje im niemal konstytucyjny charakter;
- Sześcioma krajami założycielskimi były: Belgia, Francja, Niemcy, Włochy, Luksemburg i Niderlandy

Cele

- Kraje założycielskie EWWiS zadeklarowały, że ma ona być jedynie pierwszym etapem na drodze do utworzenia „Federacji Europejskiej”. Wspólny rynek węgla i stali miał być eksperymentem stopniowo rozszerzanym na inne obszary gospodarki, prowadzącym na koniec do powstania Europy jako „organu politycznego”.

- Celem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było utworzenie wspólnego rynku opartego na czterech swobodach: przepływu towarów, osób, kapitału i usług, a także stopniowe zbliżanie polityki gospodarczej.
- Celem Euratomu była natomiast koordynacja dostaw materiałów rozszczepialnych oraz realizowanych lub opracowywanych dopiero przez państwa członkowskie programów badawczych nad pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej.
- Preambuły tych trzech traktatów wskazują na spójność celu przyświecającego utworzeniu Wspólnot, a mianowicie na przekonanie, że państwa Europy powinny razem pracować nad budowaniem wspólnej przyszłości, ponieważ tylko to umożliwi im kontrolę nad ich losem.

Główne założenia

Wspólnoty Europejskie (EWWiS, EWG i Euratom) były owocem stopniowego procesu rozważań nad Europą, koncepcją ściśle powiązaną z wydarzeniami, które wstrząsnęły kontynentem. Po zakończeniu II wojny światowej główne gałęzie przemysłu, w szczególności przemysł stalowy, wymagały reorganizacji. Przyszłość Europy, stojącej przed groźbą konfrontacji Wschód-Zachód, leżała w pojednaniu Francji i Niemiec.

- A. Za punkt wyjściowy tworzenia Wspólnoty można uznać apel wystosowany w dniu 9 maja 1950 r. przez Roberta Schumana, francuskiego ministra spraw zagranicznych. W tamtych czasach wybór węgla i stali miał znaczenie wysoce symboliczne: na początku lat 50. węgiel i stal były kluczowymi gałęziami przemysłu, podstawą potęgi państwa. Poza oczywistymi korzyściami gospodarczymi, jakie się z tym wiązały, połączenie francuskich i niemieckich zasobów miało położyć kres antagonizmom między obydwojoma krajami. W dniu 9 maja 1950 r. Robert Schuman oświadczył: „Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność.” Opierając się na tej zasadzie Francja, Włochy, Niemcy i kraje Beneluksu (Belgia,

Niderlandy i Luksemburg) podpisały **traktat paryski**, którego głównymi założeniami były:

- swobodny przepływ produktów i wolny dostęp do źródeł produkcji;
- stałe monitorowanie rynku dla uniknięcia zakłóceń, które mogłyby prowadzić do wprowadzenia kwot produkcyjnych;
- przestrzeganie zasad konkurencji i przejrzystości cen;
- wspieranie modernizacji i przekształcania sektorów węgla i stali.

B. Po podpisaniu traktatu, mimo sprzeciwu Francji wobec odtworzenia niemieckich sił zbrojnych, René Pleven przewidywał utworzenie europejskiej armii. **Europejskiej Wspólnocie Obronnej (EWO)**, wynegocjowanej w 1952 r., miała towarzyszyć Wspólnota polityczna (EWP). Obydwa projekty upadły, gdy w dniu 30 sierpnia 1954 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe odmówiło ratyfikowania traktatu.

C. Dążenia do ponownego ożywienia procesu integracji europejskiej po nieudanej próbie utworzenia EWO przybrały postać konkretnych propozycji dotyczących unii celnej i energii atomowej, przedstawionych na konferencji w Messynie (w czerwcu 1955 r.). Zaowocowały one podpisaniem **traktatu EWG** oraz **traktatu EWEA** (tzw. **traktatu Euratom**).

1. Postanowienia **traktatu EWG** przewidywały:

- zniesienie opłat celnych między państwami członkowskimi;
- utworzenie zewnętrznej wspólnej taryfy celnej;
- wprowadzenie wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa i transportu;

- utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego;
- powstanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego;
- rozwój bliższych stosunków pomiędzy państwami członkowskimi.

Aby osiągnąć powyższe cele, w traktacie EWG ustanowiono wytyczne i określono ramy działalności legislacyjnej instytucji Wspólnoty. Obejmowały one następujące wspólne polityki: wspólną politykę rolną (art. 38–43), politykę transportową (art. 74 i 75) oraz wspólną politykę handlową (art. 110–113).

Wspólny rynek umożliwić miał swobodny przepływ towarów oraz przemieszczanie czynników produkcji (swobodny przepływ pracowników i przedsiębiorstw, swobodę świadczenia usług i swobodny przepływ kapitału).

2. Traktat Euratom określił niezwykle ambitne cele, obejmujące m.in. „stworzenie i szybki rozwój przemysłu jądrowego”. Jednak ze względu na skomplikowany i delikatny charakter sektora energii jądrowej, związanego z obszarami o zasadniczym znaczeniu dla państw członkowskich (obrona i niepodległość kraju), traktat Euratom musiał ograniczyć swe ambitne założenia.

D. Umowa w sprawie **wspólnych instytucji**, która została podpisana i weszła w życie wraz z traktatami rzymskimi, stanowiła, że Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał Sprawiedliwości staną się wspólnymi instytucjami. Pozostało jedynie scalenie „władz wykonawczych” – Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich z dnia 8 kwietnia 1965 r., tzw. traktat fuzyjny, dopełnił tym samym proces ujednoczenia instytucji.

→ Roberta **PANIZZA**
lipiec 2008 r.

1.1.2. Rozwój sytuacji przed podpisaniem Jednolitego aktu europejskiego (SEA)

Podstawowe kwestie zawarte w pierwszych traktatach dotyczą utworzenia zasobów własnych Wspólnoty, rozszerzenia uprawnień budżetowych Parlamentu, bezpośrednich i powszechnych wyborów oraz stworzenia europejskiego systemu walutowego. Wejście w życie w 1986 r. Jednolitego aktu europejskiego, w znacznym stopniu zmieniającego traktat rzymski, wzmacnia ideę integracji poprzez utworzenie dużego rynku wewnętrznego.

I. Główne osiągnięcia na pierwszym etapie

— Artykuł 8 traktatu rzymskiego przewidywał utworzenie wspólnego rynku podczas dwunastoletniego okresu przejściowego, w trzech etapach kończących się w dniu 31 grudnia 1969 r.

— Jego pierwszy cel, czyli unię celną, osiągnięto szybciej, niż zakładano. Okres przejściowy obejmujący rozszerzenie kwot i eliminowanie wewnętrznej kontroli celnej zakończył się już w dniu 1 lipca 1968 r. Tego samego dnia Europa przyjęła wspólną zewnętrzną taryfę celną w handlu z krajami trzecimi.

- „Zielona Europa” była drugim ważnym przedsięwzięciem służącym integracji europejskiej. Przyjęto pierwsze rozporządzenia w sprawie WPR, a w 1962 r. utworzono Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF).
- Tymczasem Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni rozporządzeń w sprawie okresu przejściowego w taki sposób, że po jego zakończeniu szereg przepisów traktatu, jak np. art. 13, 30, 48, 52 i 59 (→3.2.3), weszło bezpośrednio w życie.
- Mimo to pod koniec okresu przejściowego swobodny przepływ utrudniały jeszcze poważne przeszkody; tworzenie jednolitego rynku nie zostało zakończone.

II. Pierwsza zmiana traktatów

A. Usprawnienie instytucji

1. Pierwsza zmiana instytucjonalna nadeszła wraz z tzw. **traktatem fuzyjnym** z dnia **8 kwietnia 1965 r.**, w którym dokonano połączenia organów wykonawczych. Wszedł on w życie w 1967 r., ustanawiając jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (EWWiS, EWG i EWEA) i wprowadzając zasadę jednego budżetu.
2. **Decyzją** Rady z dnia **21 kwietnia 1970 r.** utworzono system **zasobów własnych** Wspólnoty, zastępujących składki wpłacane przez państwa członkowskie (→1.5.1).
3. **Uprawnienia budżetowe**
 - **Traktat luksemburski** z dnia **22 kwietnia 1970 r.** przyznał Parlamentowi Europejskiemu pewne uprawnienia budżetowe (→1.3.1).
 - **Traktat brukselski** z dnia **22 lipca 1975 r.** dał PE prawo odrzucenia budżetu i udzielenia Komisji absolutorium z wykonania budżetu. Na mocy tego samego traktatu powołano Trybunał Obrachunkowy, organ odpowiedzialny za przeprowadzanie kontroli wspólnotowych rozliczeń i zarządzania finansowego (→1.3.10), który rozpoczął działalność w dniu 25 października 1977 r.
 - Parlament Europejski systematycznie korzystał ze swych uprawnień budżetowych w celu rozwijania działalności Wspólnoty.
4. Akt z dnia 20 września 1976 r. nadał Parlamentowi nową legitymację i uprawnienia, wprowadzając **bezpośrednie i powszechne wybory do PE**, w których uczestniczyli obywatele Wspólnoty. Pierwsze wybory odbyły się w czerwcu 1979 r. (→1.3.1).

B. Rozszerzenie

Tymczasem Wspólnota rozszerzała się. Zjednoczone Królestwo przystąpiło do niej w dniu 1 stycznia 1973 r. razem z Danią i Irlandią. Norwegowie zagłosowali w referendum przeciwko przystąpieniu. Grecja została członkiem UE w 1981 r. Portugalia i Hiszpania dołączyły w 1986 r.

- C. Po tej pierwszej rundzie rozszerzenia rozległy się głosy domagające się większej dyscypliny budżetowej i reformy

WPR. W 1979 r. Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie szeregu środków uzupełniających. Porozumienia z Fontainebleau w 1984 r. dostarczyły trwałych rozwiązań opartych na zasadzie, że można dokonywać dostosowań mających na celu pomoc państwom członkowskim w ponoszeniu finansowych obciążeń, które są nadmierne w stosunku do ich względnej zasobności.

III. Rozwój sytuacji w zakresie kompleksowych planów integracji

Po zachęcie, jaką były początkowe sukcesy wspólnoty gospodarczej, we wczesnych latach 60. celem ponownie stało się osiągnięcie również jedności politycznej państw członkowskich i to pomimo załamania się w sierpniu 1954 r. planów dotyczących Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO).

A. Niepowodzenie próby utworzenia unii politycznej

1. Plan Foucheta

Na szczycie w Bonn w 1961 r. szefowie państw i rządów sześciu założycielskich państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej wystąpili do komitetu międzyrządowego pod przewodnictwem ambasadora Francji Christiana Foucheta o przedstawianie propozycji w sprawie politycznego statusu unii narodów Europy. W latach 1960–1962 ten komitet badawczy dwukrotnie (bezsukcesyjnie) usiłował przedstawić państwom członkowskim projekt traktatu, który byłby dla wszystkich do zaakceptowania. Christian Fouchet oparł swój plan na ścisłym poszanowaniu tożsamości państw członkowskich, odrzucając tym samym opcję federalną. Negocjacje załamały się w powodu trzech czynników: niepewności co do pozycji Zjednoczonego Królestwa, rozbieżności w kwestii europejskiego systemu obronnego – w założeniu niezależnego od Sojuszu Atlantyckiego – oraz nadmiernie międzyrządowego charakteru proponowanych instytucji, co groziło podważeniem ponadnarodowego aspektu dotychczasowych instytucji wspólnotowych.

2. Po porażce propozycji Christiana Foucheta aż do inicjatywy Altiero Spinelliego w 1984 r. nie podejmowano dalszych prób zasadniczego przeglądu traktatów Wspólnoty. Debata na temat kształtu przyszłej unii politycznej mogła być kontynuowana na praktyczniejszym szczeblu w szeregu sprawozdań i rezolucji.
3. Wobec braku politycznej wspólnoty powstał jej substytut w postaci Europejskiej Współpracy Politycznej, czyli EWP (→6.1.1). Podczas konferencji na szczycie w Hadze w grudniu 1969 r. szefowie państw i rządów postanowili znaleźć sposób, aby osiągnąć postępek w dziedzinie zjednoczenia politycznego. Raport Etienne’a Davignona, przyjęty przez ministrów spraw zewnętrznych w październiku 1970 r., a następnie rozszerzony przez dalsze raporty, tworzył podstawy EWP aż do momentu wejścia w życie Jednolitego aktu europejskiego.

B. Kryzys 1966 r.

Poważny kryzys nastąpił, kiedy pojawiła się delikatna kwestia przejścia do trzeciego etapu okresu przejściowego (planowanego na dzień 1 stycznia 1966 r.). Na tym etapie procedury dotyczące głosowania w Radzie miały ulec zmianie, przechodząc w pewnych obszarach od głosowania jednomyślnego do głosowania większością kwalifikowaną. Zmiana metody głosowania była wyrazem większego akcentowania podejścia ponadnarodowego we Wspólnocie. Francja zgłosiła sprzeciw wobec szeregu wniosków Komisji, w tym tych dotyczących środków finansowania wspólnej polityki rolnej, a jej przedstawiciele przestali brać udział w najważniejszych posiedzeniach Wspólnoty (tzw. polityka „pustego krzesła”). W zamian za swój powrót Francja zażądała politycznego porozumienia w sprawie roli Komisji i głosowania większością kwalifikowaną, co pociągnęłoby za sobą całkowity przegląd systemu traktatów. Ostatecznie w dniu 30 stycznia 1966 r. osiągnięto porozumienie w sprawie słynnego kompromisu luksemburskiego (→1.3.6), zgodnie z którym – w wypadku występowania kwestii spornych dotyczących żywotnych interesów jednego lub więcej krajów – członkowie Rady mają się starać znaleźć rozwiązania, które wszyscy mogliby przyjąć, jednocześnie szanując wzajemne interesy.

C. Rosnące znaczenie szczytów europejskich

Tymczasem, chociaż konferencje szefów państw i rządów wykraczały poza instytucjonalny kontekst Wspólnoty, zostały one zapoczątkowane jako pewien motor politycznego działania i rozwiązanie problemów, z którymi nie mogła sobie poradzić zwykła Rada. Po wczesnych posiedzeniach w latach 1961 i 1967 konferencje te zyskały coraz większe znaczenie dzięki szczytowi w Hadze w dniach 1 i 2 grudnia 1969 r., co umożliwiło rozpoczęcie negocjacji w sprawie rozszerzenia Wspólnoty i uzgodnienia wspólnotowego systemu finansowego. Na szczycie w Paryżu w październiku 1972 r. kontynuowano ten proces, podejmując decyzję o możliwie szerokim skorzystaniu z przepisów traktatu, łącznie z art. 235 (obecnie art. 308), w dziedzinie polityki dotyczącej ochrony środowiska i przemysłu oraz polityki regionalnej i społecznej; natomiast na szczycie w Fontainebleau w grudniu 1974 r. podjęto ważne decyzje polityczne w sprawie wyborów bezpośrednich, Europejskiego Funduszu Regionalnego oraz procedury podejmowania decyzji w Radzie. Wtedy również postanowiono spotykać się trzy razy w roku w ramach „Rady Europejskiej” w celu omawiania spraw wspólnotowych i współpracy politycznej we Wspólnocie (→1.3.7).

Aby ożywić proces integracji europejskiej, premierowi Belgii Leo Tindemansowi powierzono zadanie przygotowania sprawozdania w sprawie unii europejskiej. Sprawozdanie to, przedstawione w dniu 29 grudnia 1975 r., zawierało szereg propozycji w sprawie stosunków zewnętrznych, polityki gospodarczej i monetarnej oraz Europy obywateli. Nie wynikły z niego jednak żadne konkretne reformy.

D. Pod koniec lat 70. państwa członkowskie różnie zareagowały na pogłębiający się kryzys gospodarczy, co nie pozostało bez

wpływu na wysiłki podejmowane w celu wzajemnego dostosowania polityki gospodarczej i fiskalnej. Szefowie rządów podjęli w 1978 r. decyzję o powołaniu „komitetu trzech mędrców” – w składzie: Barend Biesheuvel, Edmund Dell i Robert Marjolin – w celu rozpatrzenia „dostosowań do maszyny i procedur” instytucji, co miało umożliwić harmonijne funkcjonowanie Wspólnot i dalszy postęp na drodze ku Unii Europejskiej. Komitet ten ograniczył się jednak do przedstawienia praktycznych sugestii w sprawie organizacji działalności Rady oraz jej stosunków z Komisją i Parlamentem, po czym tylko niektóre z nich zostały zrealizowane.

Aby rozwiązać problem niestabilności walutowej i jej niekorzystnych skutków na WPR i spójność państw członkowskich, Rada Europejska obradująca w 1978 r. w Bremie i Brukseli stworzyła europejski system walutowy (ESW). System ten, oparty na zasadzie dobrowolności i zróżnicowania (Zjednoczone Królestwo postanowiło nie brać udziału w mechanizmie kursowym), był uzależniony od istnienia wspólnej jednostki rozliczeniowej, czyli wspólnej jednostki walutowej, tzw. ECU (→5.1).

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w 1981 r. w Londynie ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Włoch, Hans-Dietrich Genscher i Emilio Colombo, przedstawili propozycję „aktu europejskiego” obejmującego cały szereg zagadnień, takich jak: współpraca polityczna, kultura, prawa podstawowe, harmonizacja prawa poza dziedzinami objętymi wspólnotowymi traktatami oraz sposoby przeciwdziałania przemocy, terroryzmowi i przestępczości. Akt ten nie został przyjęty w pierwotnej postaci, jednak pewne jego części pojawiły się ponownie w „Uroczystej deklaracji w sprawie Unii Europejskiej” przyjętej w Stuttgarcie w dniu 19 czerwca 1983 r. Dokument ten stanowi ważny krok na drodze do Jednolitego aktu europejskiego (SEA).

E. Projekt Altiero Spinelliego

W kilka miesięcy po pierwszych bezpośrednich wyborach w 1979 r. Parlament Europejski przeszedł poważny kryzys w stosunkach z Radą w kwestii budżetu na 1980 r. Z inicjatywy posła do Parlamentu Europejskiego Altiero Spinelliego, założyciela Europejskiego Ruchu Federalistycznego i byłego komisarza, w lipcu 1980 r. w restauracji „Crocodyle” w Strasburgu spotkała się grupa dziesięciu posłów do PE, aby przedyskutować sposoby wznowienia funkcjonowania instytucji europejskich. W lipcu 1981 r. Parlament Europejski powołał Komisję Spraw Instytucjonalnych z A. Spinellim jako koordynatorem-sprawozdawcą, aby sporządzić plan zmiany obowiązujących traktatów. Grupa Spinelliego, a następnie jego komisja, szybko zdecydowały o nakreśleniu planów późniejszej Unii Europejskiej. Projekt traktatu przyjęto zdecydowaną większością głosów w dniu 14 lutego 1984 r. Był to wielki krok naprzód, przewidujący przekazanie nowego zakresu odpowiedzialności w istotnych dziedzinach. Podobnie jak w państwie federalnym, władza prawodawcza miała być objęta systemem dwuizbowym. System ten miał na celu znalezienie równowagi między Parlamentem Europejskim a Radą.

W ten sposób rozpoczął się proces prowadzący do SEA.

IV. Rozwój sytuacji przed podpisaniem Jednolitego aktu europejskiego (SEA)

Po rozstrzygnięciu sporu dotyczącego budżetu Wspólnoty z wczesnych lat 80. Rada Europejska postanowiła na posiedzeniu w Fontainebleau w czerwcu 1984 r. powołać komitet *ad hoc* złożony z osobistych przedstawicieli szefów państw i rządów, zwany od nazwiska przewodniczącego komitetem Doogea. Komitet ten miał za zadanie przedstawić propozycje dotyczące usprawnienia funkcjonowania systemu Wspólnoty i współpracy politycznej. Sporządził on raport tymczasowy na posiedzenie Rady Europejskiej, które odbyło się w Dublinie w grudniu 1984 r. W raporcie tym zaproponowano poważny, „jakościowy” krok naprzód, szczególnie w sferze instytucjonalnej. Na dublińskim posiedzeniu Rada Europejska stwierdziła, że komitet powinien nadal starać się osiągnąć porozumienie, ponieważ trzech z dziesięciu przedstawicieli wyraziło poważne zastrzeżenia dotyczące treści raportu. Rada Europejska obradująca w Mediolanie w czerwcu 1985 r. postanowiła jednak większością głosów (wynik głosowania: 7:3, procedura wyjątkowa w tym organie) zwołać międzyrządową konferencję w celu rozważenia uprawnień instytucji, rozszerzenia zakresu działań Wspólnoty na nowe obszary i utworzenia rynku wewnętrznego „z prawdziwego zdarzenia”.

Konferencja międzyrządowa odbyła się latem i jesienią 1985 r. i wskutek szeregu rozbieżnych zdań przedstawiła na posiedzeniu Rady Europejskiej w Luksemburgu w dniach 2 i 3 grudnia 1985 r. komplet nieco niespójnych dokumentów. Nie bez trudności Rada przyjęła wnioski, a ministrowie spraw zewnętrznych nadali im kształt w dniu 27 stycznia 1986 r.

V. Jednolity akt europejski (SEA): Ważny etap

W dniu 17 lutego 1986 r. dziewięć państw członkowskich podpisało SEA, po czym w dniu 28 lutego 1986 r. parafowały go: Dania (wypowiadając się za tym aktem w referendum), Włochy i Grecja. Akt ratyfikowały parlamenty państw członkowskich w ciągu 1986 r., jednak w wyniku pozwu złożonego przez prywatnego obywatela w sądzie w Irlandii jego wejście w życie zostało odroczone o sześć miesięcy, czyli do dnia 1 lipca 1987 r.

Akt SEA stanowił pierwszą istotną zmianę wprowadzoną do traktatu rzymskiego.

A. Rozszerzenie uprawnień Unii

1. Przez utworzenie dużego rynku wewnętrznego

Plan przewidywał jego zakończenie do dnia 1 stycznia 1993 r. Utworzenie rynku wewnętrznego polegało na przyjęciu i rozszerzeniu wprowadzonej w 1958 r. koncepcji wspólnego rynku (→3.1).

2. Przez nadanie nowych uprawnień

Należały do nich:

- zdolność walutowa,
- polityka społeczna,
- spójność gospodarcza i społeczna,
- badania naukowe i rozwój technologiczny,
- środowisko naturalne,
- współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej.

B. Usprawnienie zdolności podejmowania decyzji Rady Ministrów

Głosowanie kwalifikowaną większością głosów:

1. zastąpiło jednomyślność w czterech dotychczasowych wspólnotowych zakresach odpowiedzialności:
 - zmiana wspólnej taryfy celnej,
 - swoboda świadczenia usług,
 - swoboda przepływu kapitału,
 - wspólna polityka transportu morskiego i lotniczego,
2. wprowadzone zostało w wypadku szeregu nowych zakresów odpowiedzialności:
 - rynek wewnętrzny,
 - polityka społeczna,
 - spójność gospodarcza i społeczna,
 - badania naukowe i rozwój technologiczny,
 - środowisko naturalne,
3. stanowiło przedmiot zmiany wewnętrznego regulaminu Rady w celu uzgodnienia z deklaracją prezydencji w sprawie art. 149 ust. 2 traktatu EWG w Akcie końcowym SEA. Zgodnie z nim w przyszłości można zarządzić w Radzie głosowanie nie tylko z inicjatywy jej przewodniczącego, ale także na żądanie Komisji lub państwa członkowskiego, jeżeli członkowie Rady poprą ten wniosek zwykłą większością głosów. Muszą oni zostać powiadomieni o takim wniosku z dwutygodniowym wyprzedzeniem.

C. Wzrost roli Parlamentu Europejskiego

Uprawnienia PE zostały rozszerzone przez:

- objęcie obowiązkiem uzyskania zgody Parlamentu wspólnotowych porozumień dotyczących rozszerzenia oraz układów o stowarzyszeniu;
- wprowadzenie procedury dotyczącej współpracy z Radą (→1.4.1), nadającej Parlamentowi prawdziwą, choć ograniczoną władzę prawodawczą; zostało to w tym czasie zastosowane do około tuzina podstaw prawnych, stanowiąc kluczowy punkt w procesie przekształcania PE we współprawodawcę na tych samych zasadach co Rada.

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.1.3. Traktat z Maastricht i traktat z Amsterdamu

Traktat ustanawiający Unię Europejską zmienia poprzednie traktaty europejskie i tworzy Wspólnotę Europejską według struktury trzech filarów, którymi są: Wspólnoty Europejskie, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW). W ramach przygotowań do rozszerzenia Unii w traktatach z Amsterdamu i z Nicei wprowadzono dostosowania konieczne do sprawnego funkcjonowania Unii liczącej 15 państw.

I. Traktat z Maastricht

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) został podpisany w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. i wszedł w życie z dniem 1 listopada 1993 r.

Struktura Unii

Traktat z Maastricht, ustanawiający Unię Europejską, stanowi krok naprzód w procesie tworzenia „coraz silniejszych związków między narodami Europy”. Unię Europejską stanowią Wspólnoty Europejskie (→1.1.1 i 1.1.2), uzupełnione o strategię i formy współpracy przewidziane w Traktacie o Unii Europejskiej. Unia posiada jedną strukturę instytucjonalną, obejmującą Radę Europejską, Parlament Europejski, Radę Ministrów, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy. Zadaniem Rady Europejskiej jest przyjmowanie ogólnych kierunków polityki UE. Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy, jako jedyne instytucje wspólnotowe w ścisłym znaczeniu tego słowa, wykonują swoje prerogatywy zgodnie z postanowieniami traktatów. Radę, Komisję i Parlament Europejski wspomaga Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, pełniące funkcje doradcze. Zgodnie z procedurami określonymi w traktacie ustanowiono Europejski System Banków Centralnych oraz Europejski Bank Centralny jako uzupełnienie instytucji finansowych EBI, czyli Europejskiego Banku Inwestycyjnego, oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

Kompetencje Unii

Traktat z Maastricht nadaje Unii pewne kompetencje, podzielone na trzy duże grupy, powszechnie zwane „filarami”:

- Pierwszy filar tworzą Wspólnoty Europejskie, w ramach których państwa członkowskie przekazały instytucjom wspólnotowym swoje kompetencje w dziedzinach uregulowanych postanowieniami traktatu.
- Drugi filar to wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, o której mowa w tytule V Traktatu o Unii Europejskiej.
- Trzeci filar obejmuje współpracę w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, o której mowa w tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej.

Postanowienia tytułów V i VI określają organizację współpracy międzyrządowej z wykorzystaniem wspólnych instytucji, w połączeniu z elementami ponadnarodowymi, wśród których wymienić należy zwłaszcza udział Komisji Europejskiej i zasięganie opinii Parlamentu Europejskiego.

A. Wspólnota Europejska (pierwszy filar)

Zadaniem Wspólnoty jest dążenie do harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równouprawnienia kobiet i mężczyzn, trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji wyników gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi. Wspólnota realizuje te cele w granicach przyznanych jej kompetencji, ustanawiając wspólny rynek oraz środki z nim powiązane, o których mowa w art. 3 traktatu WE, a także prowadząc wspólną politykę gospodarczą i ustanawiając wspólną walutę, o której mowa w art. 4. Działania Wspólnoty muszą być prowadzone z poszanowaniem zasady proporcjonalności, a w dziedzinach nienależących do jej wyłącznych kompetencji – z poszanowaniem zasady pomocniczości (art. 5 traktatu WE).

B. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) (drugi filar)

Zadaniem Unii jest określanie i wdrażanie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa za pomocą metod współpracy międzyrządowej (→6.1.1). Państwa członkowskie zobowiązane są do aktywnego wspierania tej polityki bez zastrzeżeń, w duchu lojalności i solidarności. Cele tej polityki są następujące:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich jego przejawach;
- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz aktu końcowego z Helsinek i zgodnie z celami Karty paryskiej, w tym z celami dotyczącymi granic zewnętrznych;
- propagowanie współpracy międzynarodowej;

- rozwijanie i umacnianie demokracji i państwa prawa, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

C. Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (trzeci filar)

Celem Unii jest rozwijanie wspólnych działań w tych dziedzinach za pomocą metod współpracy międzyrządowej (→4.11.1), aby zapewnić obywatelom wysoki poziom ochrony w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Współpraca ta obejmuje następujące dziedziny:

- zasady przekraczania zewnętrznych granic Wspólnoty i wzmocnienie kontroli;
- zwalczanie terroryzmu, poważnej przestępczości, handlu narkotykami i oszustw na skalę międzynarodową;
- współpraca sądowa w sprawach karnych i cywilnych;
- utworzenie Europejskiego Urzędu Policji (Europol) i systemu wymiany informacji między krajowymi służbami policji;
- zwalczanie nielegalnej imigracji;
- wspólna polityka azylowa.

II. Traktat z Amsterdamu

Traktat z Amsterdamu, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, został podpisany w Amsterdamie dnia 2 października 1997 r. i wszedł w życie z dniem 1 maja 1999 r.

A. Rozszerzenie kompetencji Unii

1. Wspólnota Europejska

- Szczególne znaczenie wśród celów UE nadano zrównoważonemu i trwałemu rozwojowi oraz wysokiemu poziomowi zatrudnienia.
- Ustanowiono mechanizm koordynacji polityki państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia i przewidziano możliwość przyjęcia środków wspólnotowych w tej dziedzinie.
- Do traktatu WE włączono porozumienie w sprawie polityki społecznej z kilkoma poprawkami (zniesiono klauzulę opt-out).
- Metoda wspólnotowa ma odtąd zastosowanie w istotnych dziedzinach należących wcześniej do trzeciego filara, takich jak polityka azylowa, imigracja, przekraczanie granic zewnętrznych, zwalczanie nadużyć finansowych i współpraca celna, a także część współpracy na mocy porozumienia z Schengen, którego pełny dorobek przejęła UE i Wspólnota.

2. Unia Europejska

- Wzmocniono współpracę międzyrządową w sprawach policyjnych i sądowych dzięki określeniu celów i uściśleniu

zadań oraz utworzeniu nowego instrumentu prawnego, przypominającego dyrektywę.

- Wprowadzono zmiany do polityki w dziedzinie ochrony środowiska, zdrowia publicznego i ochrony konsumentów.
- Przyjęto nowe przepisy dotyczące określonych problemów, np. usług użyteczności publicznej, różnorodności kulturowej oraz używanie różnych języków, zasad mających zastosowanie do regionów najbardziej oddalonych i wyspiarskich oraz do krajów i terytoriów zamorskich.
- Instrumenty wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa opracowano później, przede wszystkim poprzez utworzenie nowego instrumentu – wspólnej strategii, która generalnie powinna być wdrażana decyzją większości, nowego urzędu – sekretarza generalnego Rady odpowiedzialnego za WPZiB, oraz nowej jednostki organizacyjnej – Jednostki Planowania Polityki i Wczesnego Ostrzegania. W kwestii bezpieczeństwa odniesienie do zadań petersberskich określa zakres ewentualnych przyszłych działań wspólnych.
- Rada została uprawniona do rozszerzenia zakresu stosowania zewnętrznej polityki gospodarczej na usługi i prawo własności intelektualnej.

B. Wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego

1. Uprawnienia legislacyjne

a. Zakres procedury współdecyzji rozszerzono na 15 podstaw prawnych zawartych w traktacie WE:

- art. 12: zakaz wszelkiej dyskryminacji,
 - art. 18: swobodny przepływ obywateli UE,
 - art. 42: swobodny przepływ pracowników,
 - art. 47 ust. 1: uznawanie dyplomów,
 - art. 67: procedury wizowe,
 - art. 71: polityka transportowa, w tym transport lotniczy,
 - art. 141 ust. 3: wdrożenie zasady jednakowej płacy za taką samą pracę,
 - art. 148: decyzje wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego,
 - art. 150 ust. 4: środki związane z kształceniem zawodowym,
 - art. 153 ust. 4: ochrona konsumentów,
 - art. 156: sieci transeuropejskie („inne środki”),
 - art. 162: decyzje wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
 - art. 172: wdrażanie ramowych programów badawczych,
 - art. 175 ust. 3: środki ochrony środowiska,
 - art. 179: współpraca na rzecz rozwoju,
- oraz na 8 nowych podstaw prawnych:
- art. 129: wspieranie zatrudnienia,

- art. 135: współpraca celna,
- art. 137 ust. 2: polityka społeczna,
- art. 152 ust. 4: ochrona zdrowia, środki weterynaryjne i fitosanitarne,
- art. 255: zasady dostępu do dokumentów,
- art. 280: zwalczanie nadużyć finansowych,
- art. 285: statystyki wspólnotowe,
- art. 286: ustanowienie organu nadzorującego ochronę osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych.

Procedura ta ma więc odtąd zastosowanie w większości dziedzin prawodawstwa.

- b. Procedura współdecyzji ma zastosowanie do wszystkich dziedzin, w których Rada może podejmować decyzje większością kwalifikowaną, z wyjątkiem polityki rolnej i polityki konkurencji. W czterech przypadkach (art. 18, 42 i 47 oraz art. 151 dotyczący polityki kulturalnej, który pozostał niezmieniony) procedury współdecyzji w dalszym ciągu towarzyszy wymóg jednomyślności w Radzie. Pozostałe dziedziny prawodawstwa, w których wymagana jest jednomyślność, nie podlegają współdecyzji (decyzje dotyczące art. 166, czyli ramowych programów badawczych, przyjmowane wcześniej jednomyślnie, obecnie podejmowane są większością kwalifikowaną).
- c. W uproszczonej procedurze współdecyzji (art. 251) Parlament i Rada są obecnie współprawodawcami o praktycznie jednakowym statusie, przede wszystkim dlatego, że możliwe stało się przyjęcie aktu w pierwszym czytaniu w razie osiągnięcia porozumienia przez oba organy prawodawcze, oraz ze względu na zlikwidowanie uprawnień Rady do jednostronnego narzucenia swojego stanowiska w trzecim czytaniu. W dalszym ciągu nie ma jednak satysfakcjonującego rozwiązania problemów wynikających z delegowania aktów wykonawczych, gdyż w oświadczeniu nr 31 zobowiązano Komisję tylko do przedłożenia nowego wniosku dotyczącego tzw. komitologii.

2. Upewnienia kontrolne

- Parlament nie tylko zatwierdza w głosowaniu skład Komisji, ale również osobę mianowaną na przewodniczącego przyszłej Komisji (art. 214).
- Traktat z Amsterdamu wyraźnie potwierdza ochronę praw podstawowych przy wykonywaniu prawa wspólnotowego, którą dotąd zawierało wyłącznie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Traktat ten wprowadza również mechanizm sankcji politycznych, które można nałożyć w wypadku poważnego i uporczywego naruszania przez jedno z państw członkowskich podstawowych zasad UE (wolności, demokracji, praw człowieka i państwa prawa).

3. Wybory i statut posła

Do istniejącego uprawnienia Wspólnoty w zakresie przyjmowania jednolitej procedury wybierania posłów do Parlamentu w powszechnych wyborach bezpośrednich (art. 190) dodano uprawnienie do przyjmowania wspólnych zasad. W tym samym artykule zawarto podstawę prawną umożliwiającą przyjęcie wspólnego statutu posłów do Parlamentu Europejskiego. W dalszym ciągu nie istnieją jednak przepisy pozwalające na przyjmowanie środków dotyczących rozwoju partii na szczeblu europejskim (por. art. 191).

C. Wzmocniona współpraca

Po raz pierwszy w traktatach założycielskich zawarto ogólne przepisy umożliwiające określonej liczbie państw członkowskich skorzystanie – na pewnych warunkach – ze wspólnych instytucji celem podjęcia wzmocnionej współpracy. Możliwość ta uzupełnia wzmocnioną współpracę regulowaną przepisami szczegółowymi, w takich dziedzinach, jak unia gospodarcza i walutowa, utworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz włączenie dorobku z Schengen. Dziedziny, w których wzmocniona współpraca jest możliwa, to trzeci filar, a także – na szczególnie restrykcyjnych warunkach – dziedziny niepodlegające wyłącznym kompetencjom Wspólnoty. Warunki konieczne w wypadku wzmocnionej współpracy oraz przewidziane procedury decyzyjne przygotowano w taki sposób, aby ten nowy tryb realizacji procesu integracji zachował charakter instrumentu nadzwyczajnego i aby służył on wyłącznie postępowi w integracji, nie powodując cofania się w jej rozwoju.

D. Uproszczenie

Traktatem z Amsterdamu usunięto z traktatów europejskich wszelkie przepisy, które z biegiem czasu straciły moc lub stały się nieaktualne, zapewniając równocześnie, że pozostanie to bez wpływu na dotychczasowe skutki prawne tych przepisów. Traktat wprowadził również nową numerację artykułów. Ze względów prawno-politycznych traktat podpisano i przedłożono do ratyfikacji w formie poprawek do obowiązujących traktatów.

E. Reformy instytucjonalne przygotowujące do rozszerzenia

1. Na wniosek Parlamentu maksymalna liczba posłów do **Parlamentu Europejskiego** przewidziana w traktacie z Amsterdamu wynosi 700 (art. 189).
2. Skład **Komisji** i kwestię ważenia głosów określono w załączonym do traktatu protokole w sprawie instytucji. Przewiduje on, że w Unii rozszerzonej do maksymalnie 20 państw członkowskich w skład Komisji wchodzić będzie po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że do tego czasu zmianie ulegnie ważenie głosów w Radzie. W każdym razie co najmniej rok przed przystąpieniem 21. państwa członkowskiego nowa konferencja międzyrządowa musi poddać przeglądowi wszystkie postanowienia instytucjonalne zawarte w traktatach.

3. Istnieją oczywiście postanowienia umożliwiające **Radzie** głosowanie większością kwalifikowaną w wypadku szeregu nowych podstaw prawnych wprowadzonych traktatem z Amsterdamu (wymienionych wyżej, a także dotyczących polityki zatrudnienia (art. 128 ust. 2) i regionów najbardziej oddalonych (art. 299 ust. 2)). Jednak spośród obecnych dziedzin polityki wspólnotowej głosowanie większością kwalifikowaną przewidziano jedynie w art. 166 i 172 w odniesieniu do polityki badań naukowych. W samym traktacie WE jednomyślność jest w dalszym ciągu wymagana dla 44 artykułów, z czego 20 dotyczy takich dziedzin prawodawstwa, jak ujednoczenie podatków (art. 93), zbliżenie przepisów (art. 94), kultura (art. 151), polityka przemysłowa (art. 157), fundusze strukturalne (art. 161) oraz niektóre aspekty polityki ochrony środowiska (art. 175).

F. Inne tematy

- W jednym z protokołów ujęto wspólnotowy dorobek praktyczny w zakresie stosowania zasady pomocniczości.
- Przejrzystość zwiększyły nowe przepisy dotyczące dostępu do dokumentów (art. 255) oraz większej otwartości prac legislacyjnych Rady (art. 207 ust. 3).

Rola Parlamentu Europejskiego

Zasięganie opinii przed zwołaniem konferencji międzyrządowej. Parlament Europejski uczestniczył ponadto w konferencjach międzyrządowych (delegacja *ad hoc*); na ostatnich trzech konferencjach był reprezentowany, zależnie od potrzeb, przez przewodniczącego Parlamentu lub przez dwóch posłów.

→ Roberta PANIZZA
lipiec 2008 r.

1.1.4. Traktat z Nicei i Konwent w sprawie przyszłości Europy

„Pozostałości amsterdamskie” miały zostać rozstrzygnięte traktatem z Nicei. Jednak traktat ten tylko częściowo przygotował Unię Europejską do ważnych rozszerzeń na wschód i południe, które nastąpiły w dniach 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r. Z tego względu Konwent Europejski pod przewodnictwem Valéry’ego Giscarda d’Estainga, podjął się wypracowania nowej podstawy prawnej dla Unii w postaci Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy.

I. Traktat z Nicei

Traktat z Nicei został podpisany w dniu 26 lutego 2001 r. i wszedł w życie z dniem 1 lutego 2003 r.

A. Cele

Konkluzje szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach (10 i 11 grudnia 1999 r.), potwierdzone w Nicei w grudniu 2000 r., stanowiły o wymogu przygotowania UE do końca 2002 r. do przyjęcia nowych państw członkowskich gotowych do akcesji. Drzwi dla dziesięciu nowych państw członkowskich otworzyły się w dniu 1 maja 2004 r. Obecność nowych krajów o niskiej lub przeciętnej liczbie ludności zwiększyła całkowitą względną wagę mniejszych państw w stosunku do państw o największej liczbie ludności (jedynie dwa z krajów kandydujących miały większą liczbę ludności niż średnia w dotychczasowych państwach członkowskich). Traktat z Nicei ma na celu:

- zapewnienie większej skuteczności i prawowitości instytucji wspólnotowych;

- przygotowanie UE do istotnego rozszerzenia o kraje Europy Centralnej i Wschodniej.

B. Kontekst

Na konferencjach międzyrządowych w Maastricht i Amsterdamie (→1.1.3) poruszono wiele kwestii dotyczących instytucji, takich jak wielkość i skład Komisji, ważenie głosów w Radzie, rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną lecz nie znalazły one zadowalającego rozstrzygnięcia (te niedokończone sprawy zwane są „pozostałościami amsterdamskimi”). Protokół dotyczący instytucji dołączony do traktatu z Amsterdamu stanowił, że w wypadku rozszerzenia związanego z przystąpieniem nie więcej niż pięciu państw „w skład Komisji wchodzi po jednym obywatelu każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że do tego czasu ważenie głosów w ramach Rady zostało zmienione” (nie przewidziano możliwości rozszerzenia o więcej niż pięć nowych państw).

Na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii (3 i 4 czerwca 1999 r.) postanowiono zatem, że następna konferencja międzyrządowa (KM) zostanie zwołana na początku 2000 r. i zakończy się do końca tego samego roku. Miała ona zająć się

sprawami instytucjonalnymi, które nie zostały rozstrzygnięte od czasu traktatu z Amsterdamu oraz nowymi poprawkami do Traktatu, które będą konieczne w tym kontekście. W związku z powyższą decyzją, na podstawie sprawozdania fińskiej prezydencji Rady, Rada Europejska w Helsinkach przyjęła następujący kalendarz prac KM: trzy kwestie z „pozostałości amsterdamskich” oraz wszystkie zmiany wymagane w przygotowaniach do rozszerzenia.

C. Treść

Konferencja międzyrządowa rozpoczęła się w dniu 14 lutego 2000 r. i zakończyła swe prace w Nicei w dniu 10 grudnia 2000 r. W jej wyniku osiągnięto porozumienie w wyżej wymienionych kwestiach dotyczących instytucji, jak również w szeregu innych spraw, takich jak:

- nowy podział miejsc w Parlamencie Europejskim;
- elastyczniejsza procedura ściślejszej współpracy;
- monitorowanie praw podstawowych i wartości w UE;
- umocnienie systemu sądowego UE.

1. Ważenie głosów w Radzie

Od samego początku konferencji międzyrządowej wiadomo było, że podstawą jakiegokolwiek innego porozumienia będzie charakter przyszłego systemu głosowania większością kwalifikowaną stosowanego w Radzie. Uwzględniając łącznie system głosowania w Radzie, skład Komisji i w pewnym stopniu podział miejsc w Parlamencie Europejskim, Rada Europejska zdawała sobie sprawę, że najistotniejszym zadaniem tego szczytu była zmiana względnej wagi państw członkowskich oraz możliwości wywierania przez nie wpływu, co nie było przedmiotem zainteresowania żadnej KM od czasu traktatu rzymskiego.

Protokół w sprawie instytucji załączony do traktatu z Amsterdamu przewiduje dwie metody określania większości kwalifikowanej: nowy system ważenia (zmieniony w stosunku do obecnie obowiązującego) lub stosowanie podwójnej większości (głosów i ludności) – rozwiązanie to zostało zaproponowane przez Komisję i utrzymane przez Parlament.

Konferencja międzyrządowa wybrała pierwszą opcję i postanowiła, że liczba głosów przysługujących każdemu państwu członkowskiemu zostanie zmieniona ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2005 r. W deklaracji załączonej do traktatu przyjęła ona również wspólne stanowisko przyjęte przez Unię w sprawie określenia, w trakcie negocjacji akcesyjnych, liczby głosów przysługujących państwom kandydującym. W Unii liczącej 15 państw członkowskich większość kwalifikowana wymagała 169 głosów z 237, tj. 71,3% głosów. W Unii 27 państw większość kwalifikowaną stanowi 255 głosów z 345 (73,9% głosów). Wcześniej wymagane były 62 głosy z 87 (71,27%). W trakcie trwania procesu rozszerzenia próg większości kwalifikowanej głosów stał się zatem wyższy.

Ponadto przy przyjmowaniu danego środka państwa członkowskie mogą żądać sprawdzenia, czy większość

kwalifikowana reprezentuje co najmniej 62% całkowitej liczby ludności Unii. Jeżeli nie, dana decyzja nie zostanie przyjęta.

Rozkład głosów przedstawia się następująco: 29 głosów dla Niemiec, Zjednoczonego Królestwa, Francji i Włoch; 27 dla Hiszpanii i Polski; 14 dla Rumunii; 13 dla Niderlandów; 12 dla Grecji, Republiki Czeskiej, Belgii, Węgier i Portugalii; 10 głosów dla Szwecji, Bułgarii, Austrii i Słowacji; 7 dla Danii, Finlandii, Irlandii i Litwy; 4 dla Łotwy, Słowenii, Estonii, Cypru i Luksemburga; 3 dla Malty (łącznie 348 głosów).

Mimo że liczba głosów dla wszystkich państw członkowskich wzrosła, udział państw o największej liczbie ludności zmalał: wynosił on 55% głosów, po przystąpieniu 10 nowych państw obniżył się do 45%, a z dniem 1 stycznia 2005 r. do 44,5%. Istotną rolę powinny odgrywać w tym zakresie nowe przepisy dotyczące m.in. demograficznej „siatki bezpieczeństwa”.

2. Komisja

a. Skład

Począwszy od 2005 r., w skład Komisji wchodzi jeden komisarz z każdego państwa członkowskiego. Po podpisaniu traktatu o przystąpieniu 27. państwa członkowskiego Rada podejmie jednomyślnie decyzję w sprawie:

- liczby komisarzy;
- uzgodnień dotyczących systemu rotacyjnego, z uwzględnieniem równego traktowania państw członkowskich w zakresie kolejności i okresu, przez jaki obywatele tych państw będą członkami Komisji, a także tego, że każda Komisja musi odzwierciedlać demograficzną i geograficzną pozycję państw członkowskich.

b. Mianowanie

Przewodniczący Komisji będzie obecnie mianowany większością kwalifikowaną głosów Rady Europejskiej. Po zatwierdzeniu nominacji przez PE, Rada wybiera pozostałych członków Komisji większością kwalifikowaną, w porozumieniu z przewodniczącym. Po nowym głosowaniu przez PE, zatwierdzającym skład Komisji jako całości, Rada oficjalnie powołuje przewodniczącego i członków Komisji większością kwalifikowaną.

c. Wewnętrzna organizacja

W traktacie z Nicei rozwinięto założenia przyjęte w Amsterdamie, przyznając przewodniczącemu Komisji szerokie uprawnienia w zakresie sposobu jej organizacji. Przewodniczący przydziela komisarzom zadania i może zmienić ich rozdział w trakcie kadencji członków. Wybiera wiceprzewodniczących oraz stanowi o ich liczbie. Nowy traktat tworzy zatem hierarchię uprawnień w Komisji.

3. Parlament Europejski

a. Skład

W traktacie z Amsterdamu określono ostatecznie i zasadniczo maksymalną liczbę posłów (700 osób). W Nicei Rada Europejska uznała jednak, że mając na uwadze rozszerzenie, konieczna jest zmiana liczby posłów z każdego

państwa członkowskiego oraz ich łącznej liczby. Nowy skład PE ma być również przeciwwagą dla systemu ważenia głosów w Radzie.

Zgodnie z traktatem z Nicei maksymalna liczba posłów do PE wynosi 732. W kadencji 2004–2009 każdemu z 25 państw członkowskich będzie przysługiwać liczba miejsc równa sumie przewidzianej w deklaracji nr 20 dołączonej do aktu końcowego traktatu, powiększona o liczbę miejsc wynikającą z podziału 50 miejsc, które nie zostaną przyznane Bułgarii i Rumunii. Liczba miejsc dla obecnych państw członkowskich została obniżona o 91 (z 626 do 535). Jedynie Niemcy i Luksemburg zachowały dotychczasową liczbę posłów do PE. Ograniczenie to będzie obowiązywać po raz pierwszy w odniesieniu do składu Parlamentu Europejskiego wybranego w 2009 r.

W związku z przystąpieniem do Unii nowych państw członkowskich w czasie trwania kadencji 2004–2009, dopuszczona zostanie liczba przekraczająca maksymalnie 732 miejsca w PE, w celu przyjęcia posłów z nowych krajów, którzy weszli do PE po europejskich wyborach w 2004 r.

b. Uprawnienia

Parlament Europejski może, podobnie jak Rada, Komisja i państwa członkowskie, zastosować środek prawny wobec działań Rady, Komisji lub EBC w wypadku braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską albo jakichkolwiek innych przepisów dotyczących jego stosowania lub nadużycia uprawnień.

Zgodnie z wnioskiem Komisji, art. 191 stał się podstawą prawną do działań umożliwiających uchwalenie – w oparciu o procedurę współdecyzji – przepisów regulujących partie polityczne na szczeblu europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania. Powyższe przepisy i ogólne warunki dotyczące posłów do PE są zatwierdzane przez Radę większością kwalifikowaną, z wyjątkiem środków odnoszących się do opodatkowania obecnych lub byłych posłów.

Uprawnienia PE zostały zwiększone poprzez nieznaczne poszerzenie zakresu procedury współdecyzji oraz wymóg przewidujący zgodę PE na zastosowanie procedury ściślejszej współpracy w dziedzinach objętych procedurą współdecyzji. Parlament Europejski będzie również wydawał opinię w wypadku stwierdzenia przez Radę ryzyka poważnego naruszenia praw podstawowych w jakimkolwiek państwie członkowskim.

4. Reforma systemu sądowego

a. Trybunał Sprawiedliwości

W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi – jak dotychczas – jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego. Teraz posiedzenia Trybunału będą się odbywać w różnych składach: może on zasiadać w izbach składających się z trzech lub pięciu sędziów, w Wielkiej Izbie (11 sędziów) lub w pełnym składzie sędziowskim. Rada może jednogłośnie zwiększyć liczbę rzeczników generalnych, która nadal wynosi osiem osób.

Trybunał Sprawiedliwości orzeka w sprawach wniesionych do rozpatrzenia w trybie prejudycjalnym, lecz może także zgodnie ze swoim statutem orzekać w sprawach innych niż te wymienione w art. 225 traktatu WE, wnoszonych do Sądu Pierwszej Instancji.

b. Sąd Pierwszej Instancji

Uprawnienia Sądu Pierwszej Instancji zostały rozszerzone o niektóre kategorie spraw rozpatrywanych w trybie prejudycjalnym. Skład sędziowski określa Rada jednomyślną decyzją. Deklaracja wzywa do powołania w możliwie najkrótszym terminie składu sędziowskiego orzekającego w pierwszej instancji w sporach pomiędzy Wspólnotą a jej pracownikami. Wszelkie przepisy dotyczące działalności tych instytucji, w szczególności kompetencje Sądu Pierwszej Instancji, zawarto w samym traktacie.

5. Procedury legislacyjne

Mimo że wiele (27) nowych polityk i środków wymaga obecnie w Radzie głosowania większością kwalifikowaną, procedura współdecyzji została rozszerzona jedynie o kilka mniej istotnych obszarów (art. 13, 62, 63, 65, 157, 159 i 191 traktatu WE; procedura zgody jest wymaga w odniesieniu do art. 161).

6. Wzmocniona współpraca

Głównym celem konferencji w Nicei było zrównoważenie nieproporcjonalnego rozszerzenia zakresu spraw podlegających głosowaniu większością kwalifikowaną oraz zapobieżenie blokowaniu decyzji po rozszerzeniu.

Traktat z Nicei, podobnie jak traktat z Amsterdamu, zawiera ogólne przepisy obowiązujące we wszystkich obszarach wzmocnionej współpracy oraz przepisy właściwe dla danego filaru. Jednak traktat amsterdamski przewidywał wzmocnioną współpracę jedynie w zakresie pierwszego i trzeciego filaru, natomiast traktat z Nicei stanowi o jej stosowaniu w odniesieniu do wszystkich trzech filarów.

Podobnie jak dotychczas, wzmocniona współpraca powinna być ostatecznością. W tym zakresie w traktacie z Nicei wprowadzono jednakże dwie zmiany: poprzednia zasada przewidywała, że „wzmocniona współpraca może zostać podjęta tylko w ostateczności, po dokonaniu ustalenia w ramach Rady, że cele współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez zastosowanie odpowiednich postanowień traktatów” (art. 43 TUE); w przyszłości wzmocniona współpraca może zostać podjęta tylko „po dokonaniu ustalenia w ramach Rady, że cele współpracy nie mogą zostać osiągnięte **w rozsądnym terminie** przez zastosowanie odpowiednich postanowień traktatów”. Odwołanie do Rady Europejskiej nie będzie już zatem możliwe, a koncepcja „rozsądnego terminu” stanowi doprecyzowanie zbyt elastycznego brzmienia art. 43 TUE.

Zwiększona została rola PE w procedurze zatwierdzania. W ramach trzeciego filaru prawo Parlamentu do informacji zostało zastąpione wymogiem konsultacji z PE. W zakresie pierwszego filaru konsultacja pozostaje ogólną zasadą, lecz zgoda Parlamentu jest wymagana we wszystkich dziedzinach,

w których wzmocniona współpraca dotyczy kwestii objętej procedurą współdecyzji.

7. Ochrona praw podstawowych

W art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczącym podejmowania decyzji w wypadku „poważnego i stałego naruszenia” praw podstawowych przez państwo członkowskie, dodano ustęp, który obejmuje sytuacje, w których nie doszło do faktycznego naruszenia praw podstawowych, lecz w których istnieje „wyraźne ryzyko” jego wystąpienia. Rada, stanowiąc większością czterech piątych liczby swych członków i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, stwierdza, czy istnieje takie ryzyko, i kieruje do danego państwa członkowskiego stosowne zalecenia.

D. Rola Parlamentu Europejskiego

Podobnie jak podczas poprzednich konferencji międzyrządowych, Parlament Europejski był czynnie zaangażowany w przygotowania do KM w 2000 r., wypowiadając się w kwestii kalendarza konferencji oraz jej postępów i celów w rezolucjach przyjętych w dniach 3 lutego i 13 kwietnia 2000 r. Przyjmując rezolucję oraz decyzję (rezolucja w sprawie projektu Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i decyzja z dnia 14 listopada 2000 r. zatwierdzająca projekt Karty praw podstawowych Unii Europejskiej), Parlament wyraził także swą opinię w kwestii merytorycznej i odnośnie do skutków prawnych Karty praw podstawowych.

W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie traktatu z Nicei i przyszłości Unii Parlament bardzo krytycznie wypowiadał się o traktacie, zarzucając mu przede wszystkim brak odpowiedniego przygotowania do zbliżającego się nowego rozszerzenia. Wyraził on jednak zadowolenie z faktu przeprowadzenia istotnych reform w zakresie struktury i funkcjonowania systemu sądowego, zmierzających do zachowania jednolitego charakteru prawa wspólnotowego, a tym samym – umacnienia roli Unii w zakresie sądownictwa.

Zdaniem PE płynne funkcjonowanie UE będzie zależeć od wyników debaty nad przyszłością Europy zapowiedzianej w deklaracji załączonej do traktatu. Zwieńczeniem debaty będzie reforma traktatu w 2004 r. Parlament nalegał w tym kontekście, aby następna KM odbyła się w oparciu o zasady różniące się zasadniczo od tradycyjnego schematu: powinien być to przejrzysty proces, w którym wezmą udział posłowie do PE i parlamentów krajowych, Komisja i przedstawiciele społeczeństwa oraz który zaowocuje sporządzeniem dokumentu o charakterze konstytucyjnym.

II. Konwent w sprawie przyszłości Europy

A. Podstawa

Zgodnie z deklaracją nr 23 z dnia 11 grudnia 2000 r., dołączoną do traktatu z Nicei, na szczycie w Laeken Rada Europejska postanowiła zorganizować konwent z udziałem głównych

stron zainteresowanych debatą nad przyszłością Unii Europejskiej.

B. Cele

Przygotowanie w jak najbardziej przejrzysty sposób następnej KM dotyczącej czterech głównych kwestii związanych z przyszłym rozwojem UE: lepszego podziału kompetencji, uproszczenia unijnych instrumentów działania, zwiększenia demokracji, przejrzystości i skuteczności oraz sporządzenia projektu konstytucji dla obywateli Europy.

C. Struktura

1. Konwent:

- 1 przewodniczący (Valery Giscard d'Estaing);
- 2 wiceprzewodniczących (Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaene);
- 15 przedstawicieli głów państw lub szefów rządów państw członkowskich;
- 30 posłów do parlamentów krajowych (po 2 osoby z każdego państwa członkowskiego);
- 16 posłów do Parlamentu Europejskiego;
- 2 członków Komisji Europejskiej.

W debacie mogą także wziąć udział na równych prawach kraje kandydujące do członkostwa w Unii; nie mogą one jednak blokować konsensusu, jaki mogą osiągnąć państwa członkowskie. Konwent liczy więc w sumie 105 członków.

2. Prezydium Konwentu

Poza przewodniczącym i wiceprzewodniczącymi w skład Prezydium wchodzi dziewięciu członków Konwentu:

- przedstawiciele wszystkich rządów sprawujących prezydencję w Radzie w czasie trwania Konwentu (Hiszpania, Dania i Grecja);
- 2 posłów do parlamentów krajowych (John Bruton i Gisela Stuart);
- 2 posłów do Parlamentu Europejskiego (Klaus Hänsch i Ingo Méndez de Vigo);
- 2 członków Komisji Europejskiej (Michel Barnier i Antonio Vitorino).

Skład Prezydium obejmuje także „zaproszonego przedstawiciela” wybranego do udziału w posiedzeniach Konwentu przez kraje kandydujące (Lojze Peterle, poseł do parlamentu Słowenii). Rola Prezydium polegała na dawaniu nowych impulsów, zapewniając Konwentowi podstawę do pracy.

3. Sekretariat Konwentu

W skład Sekretariatu weszli: sekretarz generalny, jego zastępca, rzecznik, biuro przewodniczącego (2 urzędników) oraz 15 urzędników powołanych spośród personelu Rady, PE i Komisji. Sekretariat zapewniał pomoc członkom Konwentu we wszystkich sprawach związanych z przebiegiem ich pracy.

4. Organizacja pracy Konwentu

Prace Konwentu obejmowały trzy etapy:

- „etap słuchania”, w którym Konwent dążył do określenia oczekiwań i potrzeb państw członkowskich i obywateli Europy;
- etap analizy przedstawionych koncepcji;
- etap sporządzania zaleceń opartych na najistotniejszych aspektach debaty.

Pierwszy etap rozpoczął się otwarciem Konwentu w lutym 2002 r. i zakończył w dniu 14 czerwca 2002 r. utworzeniem 11 grup roboczych powołanych do dalszej pracy nad kwestiami, które nie mogły zostać szczegółowo poruszone na posiedzeniach Konwentu w pełnym składzie.

Pod koniec 2002 r. grupy robocze (do spraw: „pomocniczości”, „Karty/europejskiej konwencji praw człowieka”, „osobowości prawnej”, „parlamentów krajowych”, „dodatkowych uprawnień”, „zarządzania gospodarczego”, „działania zewnętrznego”, „obrony”, „uproszczenia”, „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” oraz „Europy społecznej”) przedstawiły Konwentowi wyniki swych prac. Prezydium przedstawiło z kolei w dniu 28 października 2002 r. wstępny projekt konstytucji europejskiej.

W pierwszej połowie 2003 r. Konwent sporządził i poddał pod obrady, w kilku etapach, tekst, który stał się projektem Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Podczas 26 posiedzeń całego Konwentu Prezydium wysłuchało 1812 wystąpień członków; na stronie internetowej Konwentu wchodząco 692 250 razy, z czego 97 000 w samym czerwcu 2003 r.; a członkowie Konwentu złożyli 5995 poprawek do tekstów różnych artykułów.

Część I (zasady i instytucje, 59 artykułów) i część II (Karta praw podstawowych, 54 artykuły) zostały opracowane przed szczytem Rady Europejskiej w Salonikach, który odbył się dnia 20 czerwca 2003 r. Część III (polityki, 338 artykułów) i część IV (przepisy końcowe, 10 artykułów) zostały przedstawione prezydencji włoskiej w dniu 18 lipca 2003 r. Sporządzono także pięć protokołów i jedną deklarację.

Konferencja międzyrządowa przyjęła tekst w dniu 18 czerwca 2004 r. z szeregiem poprawek dotyczących zwłaszcza przepisów regulujących działalność instytucji oraz dziedzin podlegających głosowaniu większością kwalifikowaną. Podstawowa struktura projektu Konwentu została jednak zachowana.

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.1.5. Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy

Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, podpisany przez 25 państw członkowskich dnia 29 października 2004 r., rozszerza uprawnienia instytucji europejskich i wprowadza istotne zmiany, jeśli chodzi o podział kompetencji i politykę europejską w kilku obszarach. Pomimo jego znaczenia dla przyszłości Unii Europejskiej traktat nie został ratyfikowany we Francji i w Niderlandach, i dlatego nie mógł wejść w życie.

Traktat ten, podpisany dnia 29 października 2004 r. i zatwierdzony przez Parlament Europejski dnia 12 stycznia 2005 r., wymaga ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z zawartymi w nim samym wymogami konstytucyjnymi (art. IV-447). Wejście w życie traktatu, uwarunkowane pomyślnym zakończeniem procesu ratyfikacji, planowane było na dzień 1 października 2006 r. lub na pierwszy dzień drugiego miesiąca po ostatniej ratyfikacji.

Cele i informacje ogólne

→ 1.1.4

Treść

Choć charakter dokumentu noszącego tytuł „Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy” był przedmiotem

różnych interpretacji politycznych, nie ma już żadnej wątpliwości co do jego statusu prawnego: ma on taki sam charakter jak przyjęte wcześniej traktaty, które zastępują (art. IV-437). Dowodzą tego trzy podstawowe elementy, a mianowicie postanowienia dotyczące wejścia w życie traktatu (wymaga zgody wszystkich państw członkowskich), zmiany traktatu (wymaga jednomyślnego zatwierdzenia – art. IV-443 ust. 3) oraz możliwości wystąpienia państw członkowskich z Unii (art. I-60). Wszystkie te elementy dowodzą, że Unia nadal odpowiada za swoje działania przed państwami członkowskimi.

Chociaż nowy dokument zrywa z koncepcją „filarów”, to jednak zachowuje hybrydową strukturę UE. Wzmocniono niektóre elementy sprawowania rządów na szczeblu wspólnotowym (ponadnarodowym), szczególnie w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, inne jednak,

np. wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, pozostają kwestią ustaleń międzyrządowych (→1.4.1, 1.4.2). Niemniej jednak traktat zawiera pewne istotne nowe elementy, zarówno jeśli chodzi o postanowienia ogólne oraz politykę w określonych obszarach, jak i o kwestie reformy instytucjonalnej. Elementy te obejmują:

- uznanie osobowości prawnej UE (art. I-7);
- włączenie do traktatu Karty praw podstawowych, co stanowi znaczny postęp, jeśli chodzi o ochronę praw obywateli w UE;
- zasady wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej;
- utworzenie stanowiska ministra spraw zagranicznych Unii.

A. Podstawowa struktura

1. Preambuła

2. Cztery główne części, liczące 448 artykułów:

- część I: **postanowienia podstawowe** dotyczące celów, kompetencji, instytucji i organów, życia demokratycznego i finansów Unii oraz zasad członkostwa;
- część II: **Karta praw podstawowych**;
- część III: **polityka wewnętrzna i zewnętrzna** oraz zasady funkcjonowania Unii;
- część IV: **postanowienia ogólne i końcowe**.

3. Dwa załączniki i 36 protokołów

4. Pięćdziesiąt deklaracji

B. Skuteczniejsze instytucje

1. Zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego

Dalszemu rozszerzeniu uległy uprawnienia legislacyjne i budżetowe Parlamentu Europejskiego oraz jego zadania w zakresie kontroli politycznej i konsultacji (art. I-20).

Wprowadzenie „zwykłej procedury ustawodawczej” (art. III-396), którą stanowi obowiązująca obecnie procedura współdecyzji (Rada stanowi większością kwalifikowaną), potwierdza rolę PE jako współprawodawcy. Zakres tej procedury rozszerzono na 34 obszary (w tym na politykę rolną, azylową i imigracyjną) i – poza kilkoma drobnymi wyjątkami – obejmuje on także procedurę budżetową (→1.4.3). Zniesienie rozróżnienia na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe oznacza, że PE będzie mógł negocjować przyjęcie całego budżetu Wspólnoty na takich samych zasadach jak Rada (art. III-404). Zniesiono natomiast „procedurę współpracy”, zachowując jednak, w nieco zmienionej formie, „procedurę zgody”, która stosowana będzie m.in. w sprawach dotyczących zasobów własnych UE (art. I-54). Niezmieniona została jedynie procedura konsultacji. Zasięgnięcie opinii PE wymagane będzie np. w sprawach dotyczących ochrony dyplomatycznej i konsularnej.

Jeśli chodzi o uprawnienia w zakresie nadzoru i mianowania, należy zauważyć, że PE zyskał prawo elekcji przewodniczącego Komisji na wniosek Rady Europejskiej, która dokonuje najpierw wyboru kandydata, stanowiąc większością kwalifikowaną

i biorąc pod uwagę wyniki wyborów europejskich. Parlament Europejski zatwierdza także cały skład Komisji.

Jeśli chodzi o wewnętrzną organizację Parlamentu, maksymalną liczbę posłów ustalono na 750. Do wyborów w 2009 r. Rada Europejska, działając na wniosek Parlamentu, musi podjąć decyzję w sprawie podziału miejsc w PE – decyzja ta musi z kolei uzyskać zgodę PE. System podziału miejsc będzie funkcjonował zgodnie z obowiązującą obecnie zasadą reprezentacji, czyli „degresywnej proporcjonalności”, zgodnie z którą państwa członkowskie będą miały od 6 do 96 mandatów.

2. Wzrost znaczenia Rady Europejskiej

Jest to pierwszy traktat uznający Radę Europejską za instytucję UE (art. I-19). Rada odpowiada przede wszystkim za nadawanie Unii „impulsów niezbędnych do jej rozwoju” oraz za określanie jej ogólnych priorytetów politycznych (art. I-21), co wydaje się dawać jej większe możliwości wywierania wpływu na podstawowe decyzje polityczne w UE. Sprzyjają temu nowe zasady wewnętrznej organizacji Rady. Przejmowaną obecnie rotacyjną prezydencję zastąpi stały przewodniczący wybierany przez członków Rady Europejskiej kwalifikowaną większością głosów na dwa i pół roku z możliwością jednokrotnego odnowienia mandatu. Aby zapewnić spójniejsze i sprawniejsze działanie Rady Europejskiej, przewodniczący musi przede wszystkim stworzyć klimat ułatwiający wypracowanie konsensusu, który nadal jest podstawowym warunkiem podjęcia decyzji w Radzie. Ponadto przewodniczący musi zapewnić reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie naruszając uprawnień ministra spraw zagranicznych Unii.

3. Rada Ministrów UE

Rada Ministrów UE nadal pełni funkcję prawodawczą, budżetową i koordynacyjną (art. I-23). Zasadniczo Rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów. By ułatwić podejmowanie decyzji w liczniejszej Radzie, zreformowano system ważenia głosów przewidziany w traktacie nicejskim. Kwestia ta była przedmiotem zacieklej dyskusji w trakcie procesu opracowywania reform; ostatecznie jednak konferencja międzyrządowa opowiedziała się za przyjęciem rozwiązania, zgodnie z którym od dnia 1 listopada 2009 r. stosowany ma być system podwójnej większości (większość państw członkowskich i większość ludności). Rada przyjmie daną decyzję, jeśli poprze ją co najmniej 55% państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 65% ludności UE. Mniejszość blokująca musi liczyć co najmniej cztery państwa członkowskie. Jeżeli nie jest konieczny wniosek Komisji Europejskiej lub decyzja nie jest przyjmowana na wniosek ministra spraw zagranicznych, wymagana jest wyższa większość (72% państw członkowskich i 65% ludności UE).

Jeśli chodzi o organizację pracy, posiedzenia wyspecjalizowanych organów Rady podzielone zostaną na dwa rodzaje: posiedzenia jawne, gdzie omawiane będą kwestie dotyczące prawodawstwa, oraz posiedzenia z wyłączeniem jawności, gdzie omawiane będą kwestie

nielegislacyjne. Ustanowiona zostanie Rada do Spraw Zagranicznych, której przewodniczyć będzie minister spraw zagranicznych Unii. W przewodnictwie Rady nadal obowiązywać będzie zasada rotacji, odzwierciedlająca ideę równości wszystkich państw członkowskich, ale prezydencja będzie miała charakter zespołowy, żeby zapewnić większą ciągłość prac.

4. Komisja Europejska

Komisja Europejska zachowa swoje tradycyjne funkcje (art. I-26): nadal dbać będzie o ogólne interesy Unii, zapewniać stosowanie prawa wspólnotowego oraz pełnić funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządcze. By zapewnić sprawny przebieg procesu podejmowania decyzji w zwiększonej Komisji, Konwent zaproponował zmniejszenie liczby komisarzy, ale wobec zdecydowanego sprzeciwu najmniejszych państw członkowskich konferencja międzyrządowa odrzuciła ten pomysł i uzgodniła, że do 2014 r. każde państwo członkowskie będzie miało jednego komisarza. Po tym terminie liczba komisarzy odpowiadać będzie dwóm trzecim liczby państw członkowskich, a komisarze wybierani będą zgodnie z zasadą rotacji, odzwierciedlającą ideę równości wszystkich państw członkowskich.

Chcąc również w tym wypadku zapewnić większą spójność i sprawność działania, znacznie wzmocniono rolę przewodniczącego Komisji (art. I-27), a wprowadzenie zasady wyboru przewodniczącego przez Parlament Europejski zapewni mu większą legitymację. Przewodniczący Komisji będzie mógł również podejmować decyzje dotyczące wewnętrznej organizacji Komisji (powoływanie komisarzy, podział zadań, wzywanie komisarzy, by podali się do dymisji).

5. Minister spraw zagranicznych Unii

Minister spraw zagranicznych (nowe stanowisko w Unii) powoływany będzie przez Radę Europejską kwalifikowaną większością głosów, za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej (art. I-28). Minister odpowiadać będzie za całokształt wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, z prawem do przedkładania wniosków dotyczących tej polityki. Minister przewodniczyć będzie Radzie do Spraw Zagranicznych, będąc jednocześnie jednym z wiceprzewodniczących Komisji („łączenie funkcji”).

W celu zapewnienia ciągłości i spójności działań ministra utworzona zostanie Europejska Służba Działań Zewnętrznych, w skład której wejdą urzędnicy Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji oraz dyplomaci krajowi (art. III-296).

C. Uprozczone instrumenty i procedury

1. Wyraźniejszy podział kompetencji

Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy to pierwszy traktat zawierający wyraźny podział kompetencji na trzy odrębne grupy (art. I-12):

- dziedziny **kompetencji wyłącznej** (art. I-13), gdzie prawo może stanowić wyłącznie Unia, a państwa członkowskie wdrażają prawodawstwo UE;

- dziedziny **kompetencji dzielonej** (art. I-14), gdzie państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować środki prawnie wiążące, jeżeli Unia nie podejmie takich działań;
- dziedziny **kompetencji do podejmowania działań wspierających** (art. I-17), gdzie UE przyjmuje środki wspierające lub uzupełniające działania państw członkowskich.

2. Zmniejszenie liczby instrumentów prawnych

Nowa „hierarchia aktów” upraszcza zasady wykonywania wyżej wymienionych kompetencji poprzez zmniejszenie liczby instrumentów prawnych UE. Traktat wyróżnia dwa rodzaje aktów (art. I-33):

- Akty prawodawcze** (art. I-34), które zasadniczo przyjmowane są z zastosowaniem zwykłej procedury prawodawczej, obejmujące:
 - ustawy europejskie, stosowane bezpośrednio i w całości wiążące;
 - europejskie ustawy ramowe, wiążące każde państwo członkowskie, do którego zostały skierowane (obowiązek uzyskania określonego rezultatu), i pozostawiające organom krajowym swobodę wyboru niezbędnych metod.
- Akty o charakterze nieprawodawczym** (art. I-35), przyjmowane przez Radę Europejską, Radę Ministrów oraz Komisję, a w razie konieczności również przez inne instytucje, obejmujące:
 - rozporządzenia europejskie, czyli akty normatywne ogólnego zastosowania;
 - decyzje europejskie szczególnego lub ogólnego zastosowania;
 - zalecenia i opinie przedstawiające stanowisko danej instytucji (niewiązące).

D. Życie demokratyczne, prawa obywateli i przejrzystość

Cały szereg postanowień ma na celu lepsze propagowanie praw demokratycznych i obywatelskich na szczeblu europejskim (→2.1–2.5).

Demokratyczne podstawy UE. Traktat jest pierwszym aktem, w którym wymienione są trzy podstawowe zasady: równości demokratycznej, demokracji przedstawicielskiej i demokracji uczestniczącej. Zasada demokracji uczestniczącej obejmuje możliwość podejmowania inicjatyw obywatelskich (art. I-47), zgodnie z którą grupa obejmująca co najmniej 1 mln obywateli Unii, pochodzących ze znacznej liczby państw członkowskich, może skierować do Komisji petycję o przedłożenie wniosku legislacyjnego dotyczącego określonej kwestii.

Ochrona praw podstawowych: prawa obywateli Unii będą gwarantowane bardziej wszechstronnie niż kiedykolwiek wcześniej (art. I-9). Dowodem na to są nie tylko plany przystąpienia UE do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale przede wszystkim włączenie do traktatu Karty praw podstawowych, stanowiącej wykaz praw, które będą prawnie wiążące dla instytucji

i organów Unii oraz państw członkowskich wdrażających prawo europejskie.

W ramach dążenia do większej przejrzystości systemu politycznego UE obrady Parlamentu i Rady, na których rozpatrywane i głosowane będą akty prawodawcze, będą jawne (art. I-50). Obywatele będą mieli także konstytucyjne prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów, urzędów i agencji UE.

E. Polityka Unii w poszczególnych obszarach

W kwestii polityki wewnętrznej i zewnętrznej Unii (część III Traktatu) największe zmiany w porównaniu z wcześniejszymi traktatami dotyczą przede wszystkim dziedziny wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (→4.11.1), polityki gospodarczej i monetarnej (→5.1–5.5) oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (→6.1.1).

F. Inne postanowienia

1. Rola parlamentów krajowych oraz zasady pomocniczości i proporcjonalności

Dążenie do przybliżenia Unii obywatelom znajduje odzwierciedlenie w istotnych zmianach wprowadzonych w następujących dwóch protokołach załączonych do traktatu (→1.2.2):

- a. Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, propagujący większy udział parlamentów państw członkowskich w procesach politycznych UE poprzez przyznanie im **prawa do uzyskania informacji i monitorowania**, obejmujące:

- bezpośrednie przekazywanie parlamentom krajowym projektów aktów prawodawczych i innych dokumentów instytucji europejskich;
- sześciotygodniowy okres od dnia przekazania projektu aktu ustawodawczego do dnia uwzględnienia aktu w porządku dziennym Rady oraz dziesięciodniowy okres od dnia uwzględnienia aktu w porządku dziennym Rady do dnia jego przyjęcia;

- b. Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, nakładający na instytucje europejskie obowiązek uwzględnienia obu tych zasad przy opracowywaniu aktów prawodawczych. Protokół ten przyznaje parlamentom krajowym prawo do:

- wyrażenia opinii w kwestii należytego zastosowania obu zasad („**system wczesnego ostrzegania**”); jeżeli jedna trzecia parlamentów krajowych (lub jedna czwarta w wypadku wniosku dotyczącego wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) uzna, że zasady te nie zostały odpowiednio zastosowane, Komisja musi ponownie przeanalizować wniosek i podjąć decyzję o jego ewentualnym wycofaniu, utrzymaniu lub zmianie oraz przedstawić szczegółowe uzasadnienie tej decyzji;

- wszczynania przed Trybunałem Sprawiedliwości (za pośrednictwem państw członkowskich) **postępowań o naruszenie zasady pomocniczości** związanej z przyjęciem danego aktu prawodawczego.

2. Elastyczność

a. „Klauzule pomostowe” i „hamulce bezpieczeństwa”

Pomimo dużo szerszego zakresu stosowania zasady stanowienia kwalifikowaną większością głosów (art. I-23) w niektórych ważnych obszarach decyzje Rady Ministrów nadal wymagają jednomyślności. Aby zapewnić Radzie Europejskiej możliwość sprawniejszego działania w przyszłości, w Traktacie zawarto ogólną klauzulę pomostową (art. IV-444). Klauzula ta umożliwi Radzie Europejskiej, stanowiącej jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, dopuszczenie stanowienia kwalifikowaną większością głosów zamiast jednomyślności lub – w odpowiednich przypadkach – zwykłej procedury ustawodawczej zamiast szczególnej procedury ustawodawczej przewidzianej dla obszarów określonych w części III Traktatu, z wyjątkiem decyzji mających wpływ na kwestie wojskowości lub obronności. Dany parlament krajowy może jednak zapobiec wejściu w życie takiej decyzji, zgłaszając w terminie sześciu miesięcy sprzeciw wobec skorzystania z klauzuli pomostowej. Oprócz ogólnej klauzuli pomostowej traktat zawiera także szczególne klauzule pomostowe, które mają zastosowanie w wypadku jasno określonych obszarów, np. polityki społecznej (art. III-210) czy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. I-40 i III-300). W kilku obszarach wprowadzono tzw. hamulce bezpieczeństwa, umożliwiające każdemu państwu członkowskiemu, które uważa, że przyjęcie określonego projektu aktu ustawodawczego lub zastosowanie określonej procedury naruszy podstawowe zasady jego systemu prawnego, zwrócenie się do Rady Europejskiej o zbadanie przedmiotowej sprawy.

b. Ścisła współpraca

W dziedzinach, w których UE nie posiada wyłącznych kompetencji, kilka państw członkowskich może nawiązać ściślejszą współpracę w celu realizacji celów Unii (art. I-44 oraz art. IV-416– IV-423). Taka współpraca może zostać podjęta tylko w ostateczności i musi obejmować co najmniej jedną trzecią państw członkowskich. Nawiązanie współpracy wymaga zatwierdzenia przez Radę, stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu. Decyzje podjęte przez państwa członkowskie uczestniczące w realizacji takiej współpracy nie są wiążące dla pozostałych państw członkowskich.

3. Zmiana Traktatu

Oprócz uproszczonej procedury zmiany, wprowadzonej dzięki ustanowieniu mechanizmu klauzuli pomostowej, Traktat zawiera jeszcze dwa postanowienia umożliwiające jego zmianę, przewidujące zastosowanie:

- a. **zwykłej procedury zmiany** (art. IV-443), obejmującej dwa nowe rozwiązania, zgodnie z którymi:

- PE może przedłożyć wniosek dotyczący zmiany traktatu;
- przewodniczący Rady Europejskiej może podjąć decyzję o zwołaniu konwentu w celu przygotowania konferencji międzyrządowej; przewodniczący nie musi jednak podejmować takiej decyzji; Rada Europejska, stanowiąc zwykłą większością i za zgodą Parlamentu Europejskiego, może podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu; oraz

b. procedury uproszczonej (art. IV-445) – tylko w wypadku polityki wewnętrznej i zewnętrznej Unii, o której mowa w tytule III części III traktatu; rozwiązanie to umożliwia Radzie Europejskiej zmianę traktatu bez konieczności zwoływania konferencji międzyrządowej; każda zmiana przyjmowana jest drogą jednomyślną decyzji Rady, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji, i wymaga ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski stanowił jedną z głównych sił napędowych „ponicejskiego” procesu reform, domagając się przeprowadzenia kolejnych reform przed rozszerzeniem UE do 25 państw członkowskich i przedkładając konkretne wnioski określające sposoby przygotowania takich reform oraz ich przedmiot i zakres.

Uruchomienie i realizacja tego procesu okazały się znacznym sukcesem Parlamentu, któremu udało się zrealizować znaczną część założonych celów, szczególnie jeśli chodzi o hierarchię aktów, zwykłą procedurę ustawodawczą, rozszerzenie zakresu stosowania zasady stanowienia kwalifikowaną większością głosów, podział kompetencji, zasady wyboru Komisji oraz włączenie do traktatu Karty praw podstawowych. W rezolucji z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie traktatu Parlament słusznie uznał jego przyjęcie za „znaczny postęp”.

Należy jednak również zwrócić uwagę, że niektóre obszary nadal pozostają w znacznej mierze poza sferą wpływów Parlamentu; należy do nich zmiana traktatów, reformy instytucjonalne, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz polityka obronna.

W trakcie procesu reform PE wzorował się w znacznym stopniu na metodach pracy Konwentu, który przynajmniej na wczesnym etapie prac obradował z zachowaniem jawności, nie korzystając z tradycyjnej zasady konferencji międzyrządowych, tzn. prowadzenia negocjacji dyplomatycznych za zamkniętymi drzwiami. Parlament Europejski mógł także po raz pierwszy w pełni uczestniczyć w obradach konferencji międzyrządowej na wszystkich jej etapach.

→ Wilhelm LEHMANN
październik 2005 r.

1.1.6. Traktat z Lizbony

Niniejszy rozdział przedstawia kontekst i najważniejsze założenia traktatu z Lizbony. Jego celem jest przedstawienie historycznego kontekstu powstania tego niezwykle istotnego dokumentu UE, który stworzono na podstawie poprzednich dokumentów tego typu (1.1.5). Poszczególne postanowienia (z odniesieniem do konkretnych artykułów) oraz ich wpływ na politykę Unii Europejskiej zostały przedstawione bardziej szczegółowo w kolejnych materiałach informacyjnych odnoszących się do konkretnych polityk i szczegółowych zagadnień.

Podstawa prawna

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. C 306 z 17.12.2007)

Historia

Początki traktatu z Lizbony sięgają projektu konstytucyjnego z końca 2001 r. (deklaracja Rady Europejskiej w sprawie przyszłości Unii Europejskiej lub deklaracja z Laeken), nad którym prace kontynuował w 2002 i 2003 r. Konwent Europejski (→ 1.1.5). Jednym z ważnych celów tego przedsięwzięcia było zastąpienie pierwotnego prawa

wspólnotowego nową, zmodernizowaną podstawą prawną Unii Europejskiej.

Jednak po ponad pięciu latach debaty konstytucyjnej i negocjacji podpisano inny traktat, zmieniający obowiązujące w tym czasie prawo pierwotne. Jak powszechnie wiadomo, zmiana strategii była spowodowana negatywnymi wynikami dwóch referendum w sprawie Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy (traktatu konstytucyjnego) w maju i czerwcu 2005 r. W odpowiedzi na to Rada Europejska ustanowiła dwuletni „okres refleksji”. W marcu 2007 r. prezydencja niemiecka zdołała powrócić do planowanych reform podczas uroczystości zorganizowanej w 50. rocznicę traktatów rzymskich. Deklaracja berlińska przyjęta przez

wszystkie państwa członkowskie mówi o wspólnym zaangażowaniu wszystkich stron w przygotowanie nowego traktatu jeszcze przed wyborami europejskimi w 2009 r.

Opierając się na deklaracji berlińskiej, Rada Europejska w dniach 21–23 czerwca 2007 r. upoważniła do działania konferencję międzyrządową pod zwierzchnictwem prezydencji portugalskiej. Konferencja zakończyła prace w październiku 2007 r. Traktat został podpisany podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r. Miał być on ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie, tak aby wejść w życie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się w czerwcu 2009 r.

Treść

A. Cele i założenia prawne

1. Cel reformy

Traktat z Lizbony powraca do tradycyjnej metody zmieniania obowiązujących traktatów, aby zwiększyć legitymację, skuteczność i przejrzystość UE. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską został nazwany „Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, a termin „Wspólnota” został zastąpiony słowem „Unia” w całym dokumencie. Wspólnota ustępuje miejsca Unii, która jest jej prawnym następcą. Traktat z Lizbony nie proponuje symboli unijnych o charakterze państwowym, takich jak flaga czy hymn. Zrezygnowano również z takich terminów jak „konstytucja”, „prawo” czy „minister spraw zagranicznych” używanych w traktacie konstytucyjnym. Choć dokument ten z samej nazwy nie jest już traktatem konstytucyjnym, zachowuje większość jego największych osiągnięć.

Na mocy traktatu z Lizbony Unia nie otrzymuje żadnych dodatkowych, wyłącznych kompetencji. Traktat zmienia jednak sposób, w jaki Unia sprawuje władzę, a także dodaje nowe (dzielone) uprawnienia związane ze zwiększeniem ochrony i uczestnictwa obywateli, stworzeniem nowej struktury instytucjonalnej i usprawnieniem procesów decyzyjnych na rzecz większej skuteczności i przejrzystości. Traktat zapewnia więc osiągnięcie wyższego poziomu kontroli parlamentarnej i odpowiedzialności demokratycznej.

2. Wyższość prawa Unii Europejskiej

W przeciwieństwie do traktatu konstytucyjnego traktat z Lizbony nie zawiera żadnego artykułu, który przyznawałby prawo Unii Europejskiej wyższość nad ustawodawstwem krajowym, jednak została do niego dołączona deklaracja (deklaracja nr 17), która odnosi się do opinii Służby Prawnej Rady, wielokrotnie mówiącej o utrwalonym orzecznictwie Trybunału.

3. Ograniczenia kompetencji Unii

Traktat z Lizbony jest pierwszym dokumentem jasno określającym i porządkującym uprawnienia Unii. Wyróżnia on trzy rodzaje kompetencji: kompetencje wyłączne, w wypadku których tylko Unia może ustanawiać prawo, a zadaniem państw członkowskich jest jego wdrażanie; kompetencje

dzielone, w wypadku których państwa członkowskie mogą ustanawiać prawo i podejmować prawnie wiążące działania w wypadku, gdy Unia tego nie zrobiła, oraz kompetencje wspomagające, w wypadku których UE podejmuje działania wspomagające lub uzupełniające politykę państw członkowskich. Kompetencje Unii mogą zostać przekazane z powrotem w ręce państw członkowskich w wyniku przeglądu Traktatu.

4. Rezygnacja z filarów

a. Osobowość prawna UE

Traktat z Lizbony nadaje UE pełną osobowość prawną. W związku z tym Unia zyskuje możliwość podpisywania traktatów międzynarodowych w dziedzinach objętych jej kompetencjami, a także dołączania do organizacji międzynarodowych. Państwa członkowskie mogą podpisywać jedynie te porozumienia międzynarodowe, które są zgodne z prawem unijnym.

b. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Traktat z Lizbony finalizuje włączenie ostatnich elementów trzeciego filaru związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (policji i współpracy sądowej w sprawach karnych) do pierwszego filaru. Rezygnuje się w nim ze struktury międzyrządowej poprzez włączenie aktów przyjętych w tej dziedzinie w zwykłą procedurę ustawodawczą (większość kwalifikowana i procedura współdecyzji), a także wykorzystanie narzędzi prawnych metody wspólnotowej (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji), chyba że zostanie ustalone inaczej.

5. Przegląd traktatów

Parlament Europejski będzie mógł proponować zmiany do traktatów, jak to ma miejsce obecnie w wypadku Rady, rządów państw członkowskich i Komisji. Normalnie tego typu zmiana wymagałaby zwołania konwentu. Niemniej jednak przegląd traktatów będzie możliwy bez zwoływania konferencji międzyrządowej w trybie uproszczonej procedury przeglądu związanej z polityką wewnętrzną i działaniami Unii (art. 48 ust. 6 i art. 48 ust. 7 TUE). Zgoda Parlamentu Europejskiego jest wymagana w wypadku decyzji o niezwoływaniu konwentu w wypadku, gdy uzasadnieniem jest zakres proponowanych zmian.

B. Większa demokracja i lepsza ochrona praw podstawowych

1. Demokracja uczestnicząca

Traktat z Lizbony podkreśla trzy podstawowe zasady: demokratycznej równości, demokracji pośredniej i demokracji uczestniczącej. Demokracja uczestnicząca przybiera nową formę inicjatywy obywateli: milion obywateli europejskich ze „znaczącej” liczby państw członkowskich (która ma być określona rozporządzeniem) może zwrócić się do Komisji z prośbą o przedstawienie wniosku legislacyjnego.

2. Karta praw podstawowych

Karta praw podstawowych nie zostanie włączona bezpośrednio do traktatu z Lizbony. Zgodnie z art. 6 ust. 1

Traktatu o Unii Europejskiej Karta musi mieć charakter prawnie wiążący, a więc będzie miała taką samą moc prawną jak traktaty. Jak wskazuje treść samej Karty, nie rozszerza się ona na kompetencje Unii określone w traktatach. Specjalny protokół obejmuje konkretne działania dla Zjednoczonego Królestwa i Polski dotyczące wyjątków w odniesieniu do możliwości rozpoznania Karty w drodze sądowej przed sądami krajowymi.

3. Europejska konwencja praw człowieka (EKPC)

Unia Europejska przystąpi do Europejskiej konwencji praw człowieka po tym, jak wejdzie w życie 14. protokół EKPC, który pozwala na bycie stroną przystępującą nie tylko państwom, lecz również organizacjom międzynarodowym. Mimo to akt przystąpienia musi zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE.

C. Nowa struktura instytucjonalna

1. Parlament Europejski

Zgodnie z art. 14 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej Parlament Europejski będzie się składał z przedstawicieli obywateli Unii, a nie z przedstawicieli „narodów państw członkowskich”, o czym była mowa w art. 189 TWE.

Władza ustawodawcza i możliwości budżetowe PE zostały zwiększone przez wprowadzenie nowej „zwykłej procedury ustawodawczej”, będącej odpowiednikiem dawnej procedury współdecyzji, oraz zniesienie rozróżnienia wydatków na obowiązkowe i nieobowiązkowe. Ponadto zwykła procedura ustawodawcza będzie stosowana w ponad 40 nowych dziedzinach polityki, co daje całkowitą liczbę 73 dziedzin. Procedura zgody zostaje utrzymana jako „zgoda”, a procedura konsultacji pozostaje bez zmian.

Nowa procedura budżetowa zapewnia pełen paritet między Parlamentem a Radą, jeżeli chodzi o zatwierdzanie rocznego budżetu. Wieloletnie ramy finansowe muszą być ustalone przez Parlament (zgoda).

Parlament Europejski wybiera przewodniczącego Komisji większością głosów na wniosek Rady Europejskiej, która ma obowiązek wybrać kandydata w trybie większości kwalifikowanej w oparciu o wyniki wyborów europejskich. Parlament dalej będzie zatwierdzać skład Komisji jako kolegium.

Maksymalna liczba posłów do PE to 751. Maksymalna liczba miejsc w Parlamencie przypadających na państwo członkowskie zostanie ograniczona do 96, a minimalna liczba miejsc zostanie zwiększona do 6.

2. Rada Europejska

Traktat lizboński oficjalnie uznaje Radę Europejską jako instytucję UE odpowiedzialną za dostarczanie Unii „bodźców niezbędnych dla jej rozwoju” oraz określanie „ogólnych kierunków polityki i priorytetów”. Rada Europejska nie ma funkcji ustawodawczych.

Obecny system sześciomiesięcznych mandatów zostanie zastąpiony długoterminowym przewodnictwem.

Przewodniczący będzie wybierany większością kwalifikowaną Rady Europejskiej na możliwy do przedłużenia okres 30 miesięcy. Powinno to zapewnić spójność i ciągłość działań. Przewodniczący będzie również reprezentował Unię w stosunkach zewnętrznych, bez uszczerbku dla obowiązków wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (patrz poniżej).

3. Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa będzie powoływany większością kwalifikowaną przez Radę Europejską, w porozumieniu z przewodniczącym Komisji Europejskiej. Wysoki przedstawiciel będzie odpowiedzialny za wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa UE. Będzie mu przysługiwało prawo składania wniosków. Oprócz przewodniczenia Radzie Spraw Zagranicznych będzie również pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Komisji (*double hat*). Wysoki przedstawiciel powoła Europejską Służbę Działań Zewnętrznych składającą się z pracowników sekretariatu generalnego Rady, Komisji i krajowych służb dyplomatycznych. Jej celem będzie zapewnienie środków niezbędnych do skutecznego realizowania polityki zagranicznej.

4. Rada Ministrów

Podstawowa struktura kwestionowanych reform dotyczących głosowania przedstawionych w traktacie konstytucyjnym pozostaje bez zmian, szczególnie jeżeli chodzi o zasadę podwójnej większości (obywatele i państwa członkowskie). Niemniej jednak obecne zasady głosowania będą obowiązywać do 2014 r. Nowe zasady będą stosowane w okresie od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r., jednak obecne zasady głosowania mogą być zastosowane na prośbę dowolnego państwa członkowskiego.

Większość kwalifikowaną osiąga się wtedy, gdy 55% państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65% mieszkańców opowie się za danym wnioskiem. W wypadku gdy Rada nie działa na wniosek Komisji lub wysokiego przedstawiciela, wymagana większość państw członkowskich wzrasta do 72% (art. 238 ust. 2 TFUE). Aby zablokować dany akt prawodawczy, przynajmniej cztery kraje muszą zagłosować przeciw wnioskowi. Nowy schemat głosowania zainspirowany kompromisem z Joaniny pozwoli na to, by 75% państw członkowskich (55% od 1 kwietnia 2017 r.) mogło prosić o ponowne rozważenie wniosku w „rozsądnym terminie” (deklaracja nr 7 dołączona do Traktatu).

W przyszłości obrady i głosowania Rady w sprawach związanych z projektami ustaw będą się odbywać publicznie. W tym celu każde posiedzenie Rady będzie się dzielić na dwie części związane odpowiednio z aktami legislacyjnymi i działaniami nielegislacyjnymi.

Prezydencja Rady nadal będzie się zmieniać co sześć miesięcy, jednak wprowadzone zostaną również 18-miesięczne prezydencje grupowe składające się z przedstawicieli trzech państw członkowskich, które mają czuwać nad ciągłością prac.

Wyjątkowo, Radzie Spraw Zagranicznych będzie przewodniczył przez cały czas wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

5. Komisja

Aby zagwarantować sprawne funkcjonowanie procesu decyzyjnego w rozszerzonej UE w 2014 r., liczba komisarzy zostanie ograniczona do dwóch trzecich całkowitej liczby państw członkowskich. Zgodnie z zasadą równowagi geograficznej każde państwo będzie traktowane na równi z innymi.

Ponieważ przewodniczący Komisji będzie wybierany w oparciu o wyniki wyborów europejskich, zwiększy się polityczna zasadność jego powołania. Przewodniczący będzie odpowiedzialny za wewnętrzną organizację kolegium (powoływanie komisarzy, rozdzielanie zadań, składanie prośb o rezygnację w określonych okolicznościach).

6. Europejski Trybunał Sprawiedliwości

Jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zostanie rozszerzona na wszystkie działania Unii, z wyjątkiem WPZiB. Liczba rzeczników generalnych wzrośnie z ośmiu do jedenastu. Za zgodą Parlamentu mogą zostać powołane wyspecjalizowane sądy. Ułatwiony będzie dostęp do Trybunału dla osób prywatnych.

Zostanie stworzona Prokuratura Europejska, której celem będzie prowadzenie dochodzeń, składanie oskarżeń i doprowadzanie do sądenia przestępstw skierowanych przeciwko interesom finansowym Unii.

D. Skuteczniejsze i bardziej demokratyczne prowadzenie polityki

1. Większa elastyczność i wzmocniona współpraca

Kilka tzw. klauzul pomostowych pozwala na przejście z jednogłosego procesu decyzyjnego na głosowanie większością kwalifikowaną, a także z procedury konsultacji na procedurę współdecyzji (art. 31 ust. 3 TUE, art. 81, 312 i 333 TFUE i procedury o charakterze pomostowym związane ze współpracą sądowniczą w sprawach karnych). Aby skorzystać z takiej procedury pomostowej, potrzebna jest jednogłosa decyzja Rady Europejskiej i poparcie większości w PE. Nie dotyczy to spraw wojskowych. Ponadto takie przejście może być zablokowane w wypadku, gdy jeden z państw krajowych zgłosi sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty otrzymania powiadomienia.

W sprawach, w których Unia nie ma wyłącznych kompetencji, przynajmniej dziewięć państw członkowskich może ustalić zacieśnione zasady wzajemnej współpracy. Autoryzacji tego typu współpracy udziela Rada, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W wypadku WPZiB Rada musi zatwierdzić zacieśnienie współpracy jednogłosem. Działania podejmowane w ramach zacieśnionej współpracy są wiążące jedynie dla uczestniczących państw członkowskich.

2. Rola parlamentów krajowych

Traktat lizboński w dużej mierze wzmocnia zasadę pomocniczości, angażując parlamenty krajowe w procesy

decyzyjne. Protokół w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej gwarantuje regularne informowanie ich o nowych wnioskach legislacyjnych.

Protokół dotyczący stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności daje parlamentom krajowym osiem tygodni na przeanalizowanie wniosku legislacyjnego i ewentualne wydanie uzasadnionej opinii mówiącej o tym, dlaczego dany wniosek jest sprzeczny z zasadą pomocniczości. Jeżeli jedna trzecia (bądź jedna czwarta, jeśli wniosek dotyczy wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa) uzna wniosek za niezgodny z zasadą pomocniczości, Komisja będzie musiała dokonać przeglądu wniosku (żółta kartka). W wypadku gdy zdecyduje się go utrzymać, będzie musiała przedstawić organowi prawodawczemu Unii (Radzie bądź Parlamentowi) uzasadnioną opinię mówiącą o tym, dlaczego uważa dane działanie za zgodne z zasadą pomocniczości.

Jeżeli zwykła większość parlamentów państw członkowskich jest przeciwna wnioskowi, będzie on musiał być ponownie poddany przeglądowi (pomarańczowa kartka). W wypadku gdy Komisja postanowi utrzymać wniosek, musi ona przedłożyć odpowiednią opinię wraz z opiniami parlamentów organowi prawodawczemu. Organ prawodawczy może wówczas zdecydować większością 55% członków Rady bądź większością głosów w Parlamencie Europejskim o tym, aby nie rozważać dłużej danego wniosku.

3. Nowe uprawnienia

Wprowadzony zostanie szereg nowych bądź poszerzonych działań w zakresie polityki ochrony środowiska naturalnego (która będzie obejmować walkę ze zmianami klimatu), a także polityki energetycznej, która odwołuje się do solidarności i bezpieczeństwa oraz wewnętrznych połączeń sieci dostaw. Ponadto prawa własności intelektualnej, sport, przestrzeń kosmiczna, turystyka, ochrona obywatelska i współpraca administracyjna będą mogły odtąd stanowić przedmiot prawodawstwa UE.

4. Wspólne bezpieczeństwo i obrona

W zakresie polityki wspólnego bezpieczeństwa i obrony traktat lizboński wprowadza klauzulę o obronie wzajemnej, według której wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić pomoc zaatakowanemu państwu członkowskiemu. Klauzula na temat solidarności mówi o tym, że Unia i każde z państw członkowskich mają obowiązek udzielić wszelkiej możliwej pomocy państwu członkowskiemu, które stało się ofiarą klęski żywiołowej bądź innej katastrofy lub ataku terrorystycznego.

„Stała, zorganizowana współpraca” jest otwarta dla wszystkich państw członkowskich, które zobowiążą się do uczestniczenia w programach wyposażania wojsk i zapewnienia oddziałów wojskowych gotowych do natychmiastowych działań. Aby ustanowić tego typu współpracę, po konsultacji z wysokim przedstawicielem wymagana jest większość kwalifikowana podczas głosowania w Radzie.

Rola Parlamentu Europejskiego

Wkład Parlamentu w działania Konwentu Europejskiego i zaangażowanie we wcześniejsze konferencje międzyrządowe został opisany w rozdziałach 1.1.4 i 1.1.5.

Jeżeli chodzi o konferencję międzyrządową z 2007 r., która doprowadziła do podpisania traktatu lizbońskiego, Parlament po raz pierwszy wysłał trzech przedstawicieli (którzy nie nazywają się już „obserwatorami”) na konferencję, której przewodniczyła prezydencja portugalska. Podczas przemowy

inauguracyjnej w lutym 2007 r. przewodniczący Parlamentu powiedział, że jednym z najwyższych priorytetów Parlamentu w drugiej połowie szóstej kadencji jest zagwarantowanie, że „istota traktatu konstytucyjnego, w tym rozdział na temat wartości, stanie się prawną i polityczną rzeczywistością do następnych wyborów do Parlamentu Europejskiego”.

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.2. Główne cechy systemu prawnego Wspólnoty

1.2.1. Źródła i zakres prawa Unii Europejskiej

Istnieje kilka źródeł prawa w Unii Europejskiej, które wnoszą wkład w tworzenie wspólnotowego porządku prawnego. Ponieważ źródła te mają różny charakter, należało ustanowić ich hierarchię. Na jej szczycie znajduje się pierwotne prawo wspólnotowe i niepisane prawo wspólnotowe, następnie traktaty międzynarodowe zawierane przez Wspólnotę oraz pochodne prawo wspólnotowe.

Podstawa prawna

- Traktat o Unii Europejskiej (TUE).
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE).
- Akty wtórnego lub pochodnego prawa wspólnotowego (art. 49 traktatu WE).
- Niepisane prawo wspólnotowe.
- Umowy międzynarodowe.

Cele

Stworzenie porządku prawnego Unii jako podstawy osiągnięcia celów wskazanych w traktatach.

Osiągnięcia

A. Pierwotne prawo wspólnotowe

→ 1.1.1–1.1.3

B. Pochodne prawo wspólnotowe

1. Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 249 traktatu WE Wspólnota Europejska działa za pośrednictwem rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń

i opinii, będących oryginalnymi aktami prawa wspólnotowego, niezależnymi od aktów prawa krajowego i międzynarodowego. Instytucje unijne mogą przyjmować te akty prawne, tylko jeżeli są do tego uprawnione na mocy postanowień traktatów (zasada kompetencji powierzonych). Poszczególne akty prawne (z wyjątkiem zaleceń i opinii, które nie mają mocy wiążącej) muszą opierać się na konkretnych postanowieniach traktatów (w tym na tak zwanych kompetencjach dorozumianych). Jeżeli określona kompetencja nie została przewidziana przez traktaty, w pewnych okolicznościach można skorzystać z zasady pomocniczości dotyczącej kompetencji określonej w art. 308 traktatu WE. Wykaz aktów prawnych z art. 249 traktatu WE nie jest wyczerpujący; ponadto istnieją różne formy aktów, takie jak rezolucje, deklaracje, akty dotyczące organizacji i funkcjonowania instytucji, których nazwa, struktura i skutki prawne mają swoje źródło w poszczególnych postanowieniach traktatów lub zasadach ustanowionych w związku ze stosowaniem traktatów. Ponadto charakter prawny środka podjętego przez instytucję Unii nie zależy od jego oficjalnej nazwy, lecz od jego przedmiotu i treści. Warto także podkreślić znaczenie dokumentów, takich jak białe księgi, zielone księgi i programy działań, stanowiących podstawę do sporządzania aktów prawnych, w formie których instytucje

unijne, a dokładnie Komisja, uzgadniają najczęściej cele długoterminowe (np. biała księga w sprawie rynku wewnętrznego).

2. Poszczególne akty pochodnego prawa wspólnotowego

a. Rozporządzenia

Rozporządzenia mają zastosowanie ogólne, są w całości wiążące i stosuje się je bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Podmioty, do których stosuje się rozporządzenia (osoby prywatne, państwa członkowskie, instytucje unijne), muszą ich w pełni przestrzegać jako „ustaw wspólnotowych”. Rozporządzenia stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich bez potrzeby wydania aktu krajowego w celu ich transpozycji. Od chwili wejścia w życie (tzn. od daty określonej w rozporządzeniu lub dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*) stają się one częścią krajowego porządku prawnego.

Rozporządzenia służą zapewnieniu jednolitego stosowania prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich. Jednocześnie nie dopuszczają do stosowania przepisów krajowych niezgodnych z ich treścią. Przepisy wykonawcze uchwalane przez państwa członkowskie nie mogą zmieniać ani rozszerzać zakresu i skuteczności rozporządzeń (zasada lojalnej współpracy: art. 10 TWE).

b. Dyrektywy

(i) Istota i zakres

Dyrektywy wiążą państwa członkowskie, do których są skierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, jednak pozostawiają im swobodę wyboru w zakresie formy i środków. Dyrektywy mogą być skierowane do jednego, kilku lub wszystkich państw członkowskich. Aby zasady zawarte w dyrektywie przyniosły skutki dla obywateli, od krajowego ustawodawcy wymaga się wydania aktu **transpozycji** (zwanego inaczej krajowym aktem wykonawczym), tak aby dostosować prawo krajowe do celów określonych w dyrektywie. Zasadniczo obywatele nabywają prawa i obowiązki dopiero po przyjęciu aktu prawnego transponującego dyrektywę do prawa krajowego. Jako że jedynie cele dyrektywy wiążą państwa członkowskie, mają one pewną swobodę w procesie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, co pozwala im uwzględnić szczególne uwarunkowania właściwe danemu krajowi. Transpozycji należy dokonać w terminie określonym przez dyrektywę. Przy transpozycji dyrektyw państwa członkowskie muszą wybrać takie formy aktów krajowych, które są najwłaściwsze do zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego (art. 10 TWE). Transpozycji dyrektyw należy dokonywać w formie wiążącego ustawodawstwa krajowego, które spełnia wymogi pewności prawnej i jasności prawa oraz stanowi, że jednostki mogą powoływać się na prawa wynikające z dyrektyw. Ustawodawstwo dostosowane do dyrektyw wspólnotowych nie może ulec zmianom sprzecznym z celami tych dyrektyw (skutek „blokujący” dyrektyw).

(ii) Możliwość stosowania bezpośredniego

Co do zasady, dyrektywy nie stosuje się bezpośrednio. Jednakże Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich orzekł, że poszczególne przepisy dyrektywy mogą wyjątkowo przynieść bezpośrednie skutki w państwie członkowskim bez potrzeby uprzedniego wydania przez to państwo członkowskie aktu transpozycji (utrwalone orzecznictwo od 1970 r.: Zb.Orz. s. 1213 i nast.), jeżeli spełnione są następujące warunki:

- upłynął termin transpozycji, a dyrektywa nie uległa transpozycji do prawa krajowego lub transpozycja została dokonana niewłaściwie;
- przepisy dyrektywy, z punktu widzenia treści, są bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne;
- przepisy dyrektywy przyznają prawa jednostkom.

W wypadku spełnienia tych warunków jednostki mogą powołać się na przepisy dyrektywy przed wszystkimi organami władzy państwowej. Takimi organami są organizacje i instytucje podporządkowane państwu lub te, którym państwo udziela uprawnień wykraczających poza uprawnienia oparte na prawie regulującym stosunki pomiędzy osobami prywatnymi (wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Fratelli Constanzo). Orzecznictwo opiera się głównie na zasadach *effet utile* i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. Jednak zgodnie ze utrwalonym orzecznictwem Trybunału, nawet jeżeli dany przepis dyrektywy nie zmierza do przyznania jednostce żadnych praw, a tym samym spełniony jest tylko pierwszy i drugi warunek, władze państwa członkowskiego mają prawny obowiązek przestrzegania dyrektywy, której transpozycji nie dokonano. Orzecznictwo to opiera się głównie na zasadzie *effet utile*, sankcjonowaniu naruszeń Traktatu i ochronie prawnej. Jednostka nie może natomiast powoływać się bezpośrednio w sporze z inną jednostką („skutek horyzontalny”) na bezpośrednią skuteczność dyrektywy, której transpozycji nie dokonano (patrz utrwalone orzecznictwo, sprawa Faccini Dori, Zb.Orz. 1994, s. I-3325 i nast., pkt 25).

(iii) Odpowiedzialność za niedokonanie transpozycji dyrektywy

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału (sprawa Francovich, Zb.Orz. 1991, s. 5357 i nast.) obywatel ma prawo żądania odszkodowania od państwa członkowskiego, które nie dokonało transpozycji dyrektywy lub dokonało jej w niewłaściwy sposób, jeżeli:

- dyrektywa zmierza do przyznania praw jednostkom;
- na podstawie przepisów dyrektywy da się ustalić istotę praw; oraz
- istnieje związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem obowiązku transpozycji dyrektywy a stratą poniesioną przez jednostkę.

W takim przypadku nie ma obowiązku wykazania winy po stronie państwa członkowskiego, aby orzec o jego

odpowiedzialności. Jeżeli państwo członkowskie dysponuje swobodą w dokonywaniu transpozycji aktu, naruszenie musi zostać odpowiednio zakwalifikowane – poza trzema powyższymi kryteriami – jako transpozycja błędna lub niezaistniała, co oznacza, że musi być ono poważne i oczywiste (Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach 46/93 i 48/93 Brasserie du Pêcheur/Factortame, Zb.Orz. s. I-1029).

c. Decyzje

Decyzje są w pełni wiążące. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Adresatami mogą być państwa członkowskie, osoby fizyczne lub prawne. Decyzje służą regulowaniu konkretnych sytuacji właściwych poszczególnym adresatom. Podobnie jak dyrektywy, decyzje mogą zawierać zobowiązanie państwa członkowskiego do stworzenia obywatelom korzystniejszej sytuacji prawnej. W tym wypadku, podobnie jak przy dyrektywach, jako podstawa rozstrzygnięć indywidualnych wymagany jest od danego państwa członkowskiego akt transpozycji. Decyzje mogą podlegać bezpośredniemu zastosowaniu na tych samych warunkach co przepisy dyrektyw.

d. Zalecenia i opinie

Nie mają mocy wiążącej, innymi słowy – nie ustanawiają praw ani obowiązków w odniesieniu do adresatów, lecz dostarczają wytycznych w zakresie wykładni i treści prawa wspólnotowego.

3. System kompetencyjny, procedury, wprowadzanie w życie i wykonywanie aktów prawnych

a. Kompetencja prawodawcza, prawo inicjatywy i procedura legislacyjna

→ 1.3.6, 1.3.8 i 1.4.1

b. Wykonywanie prawodawstwa

W świetle pierwotnego prawa wspólnotowego sama Wspólnota Europejska ma tylko ograniczone kompetencje wykonawcze i z tego względu prawo wspólnotowe jest na ogół wykonywane przez państwa członkowskie (obowiązek lojalnej współpracy określony w art. 10 TWE). Zresztą traktat lizboński precyzuje (art. 291 ust. 1 wersji ujednoliconej TFUE), iż państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii Europejskiej.

c. Skuteczne stosowanie różnych form aktów prawnych

W kilku przypadkach traktaty określają wymaganą formę działania (np. art. 94 TWE wskazuje dyrektywę). Jednak w wielu innych przypadkach nie określa się konkretnego typu aktu prawnego (np. art. 71 ust. 1 lit. d) traktatu WE wskazuje „wszelkie inne potrzebne przepisy”) lub dopuszcza się przynajmniej alternatywę (np. art. 40 akapit wprowadzający i art. 83 traktatu WE wskazują „dyrektywy lub rozporządzenia”). Jednak w korzystaniu z takiej swobody instytucje Wspólnoty muszą należycie uwzględnić zasady proporcjonalności i pomocniczości (→ 1.2.2).

C. Niewspólnotowe prawo UE (poza zakresem traktatu WE)

W ramach drugiego i trzeciego filaru Unia nie działa z wykorzystaniem tradycyjnych aktów prawa wspólnotowego, lecz przy pomocy szczególnych aktów prawnych:

- w drugim filarze Traktatu o Unii Europejskiej (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – WPZiB) akty te mają głównie charakter polityczny: wspólne strategie, wspólne działania i wspólne stanowiska;
- w trzecim filarze (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych) Unia działa poprzez przyjmowanie: wspólnych stanowisk, które mają charakter bardziej polityczny niż prawny i które „określają sposób postępowania Unii w określonej sprawie”; decyzji ramowych, które są aktami podobnymi do dyrektyw Wspólnoty i które wykorzystuje się w celu zbliżenia uregulowań prawnych; decyzji do celów innych niż zbliżanie przepisów prawa – niemających skutku bezpośredniego – oraz tradycyjnego środka w postaci konwencji międzynarodowych zawieranych pomiędzy państwami członkowskimi.

Traktat lizboński znosi strukturę filarów Unii, która obowiązuje od czasów traktatu z Maastricht. W rezultacie w chwili wejścia w życie traktatu lizbońskiego korzystanie z aktów prawnych określonych w art. 249 TWE (art. 288 wersji ujednoliconej Traktatu o funkcjonowaniu UE) rozszerzy się, obejmując wszystkie polityki Unii (w tym współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych), które obecnie tworzą trzeci filar.

Jedynym wyjątkiem pozostaje wspólna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony, która nadal będzie podlegać procedurom międzyrządowym. Akty, które można przyjąć, aby realizować te polityki, zachowają swój charakter polityczny, natomiast zmieni się ich nazewnictwo: wspólne strategie, wspólne działania i wspólne stanowiska zostaną tym samym zastąpione przez „ogólne wytyczne” oraz „decyzje określające” działania i stanowiska, które Unia powinna przyjąć, jak również sposoby ich wdrażania.

D. Niepisane prawo wspólnotowe

Są to ogólne zasady prawa wspólnotowego, w szczególności:

- prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz tradycje konstytucyjne państw członkowskich uznane na szczeblu Unii w art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej za ogólne zasady prawa wspólnotowego: prawo do obrony, prawo do poszanowania prywatności itp.;
- zasada oparcia Wspólnoty na rządach prawa;
- zasady proporcjonalności, prawnie uzasadnionych oczekiwań itp.

E. Umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnotę Europejską

Posiadając częściowe prawo do podejmowania zobowiązań międzynarodowych, Wspólnota może zawierać w ramach

swoich kompetencji umowy zewnętrzne z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Zawarte przez Wspólnotę umowy wiążą Wspólnotę i państwa członkowskie zgodnie z art. 300 ust. 7 traktatu WE i stanowią integralną część wspólnotowego porządku prawnego.

F. Uzupełniające źródła prawa wspólnotowego

Na prawo to składają się zasady uwzględnione w umowach międzyrządowych zawartych pomiędzy państwami członkowskimi, realizujących cele Wspólnoty. Zawieranie takich umów międzynarodowych częściowo przewiduje art. 293 traktatu WE i zakres współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych od czasu wprowadzenia trzeciego filaru przez traktat z Maastricht (art. 34 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej).

G. Hierarchia norm prawa wspólnotowego

Na szczycie hierarchii prawa znajduje się pierwotne prawo wspólnotowe. Przepisy pierwotnego prawa wspólnotowego mają zasadniczo równą rangę. Odnosi się to również do niepisanego prawa wspólnotowego, to jest do ogólnych zasad prawa. Umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę plasują się natomiast za pierwotnym i niepisanym prawem wspólnotowym. Na kolejnym miejscu jest pochodne prawo wspólnotowe, co oznacza, że takie akty prawne można uznać za ważne, jeżeli są zgodne z prawem wyższym w hierarchii.

Traktat lizboński ustanawia hierarchię zasad prawa pochodnego, wprowadzając szczegółowe rozróżnienie pomiędzy aktami legislacyjnymi, aktami delegowanymi i aktami wykonawczymi. Zgodnie z definicją aktami legislacyjnymi są akty prawne przyjęte według zwykłej lub specjalnej procedury legislacyjnej. Akty delegowane są natomiast aktami nielegislacyjnymi o zastosowaniu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre mniej istotne elementy aktów legislacyjnych. Uprawnienia do wydawania

tych aktów mogą zostać przekazane Komisji Europejskiej na mocy aktu legislacyjnego, który określa cele, istotę, zakres i okres ważności oddelegowanych uprawnień. Uprawnienia do przyjmowania aktów wykonawczych są zazwyczaj powierzane Komisji na mocy prawnie wiążącego aktu, jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania tych aktów. Akty legislacyjne, delegowane i wykonawcze mogą zostać przyjęte w formie rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji, przy czym w nagłówku odpowiedniego aktu dodaje się przymiotnik „delegowany” lub „delegowana” oraz „wykonawczy” lub „wykonawcza”.

Rola Parlamentu Europejskiego

W ramach procedury przewidzianej w art. 250 i w kolejnych artykułach traktatu WE Parlamentowi Europejskiemu przysługują określone prawa udziału w tworzeniu prawodawstwa wspólnotowego (→1.4.1). Jednak mimo rozszerzenia jego kompetencji na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (→1.1.2) wpływ Parlamentu na polityki nieobjęte procedurą współdecyzji pozostaje ograniczony. Traktat lizboński znacznie rozszerza zakres procedury współdecyzji pomiędzy Parlamentem a Radą, nadając jej od tej chwili miano „zwykłej procedury legislacyjnej”. Z chwilą wejścia w życie traktatu lizbońskiego Parlament stanie się współprawodawcą w odniesieniu do 95% prawodawstwa unijnego.

Ponadto, w trosce o poprawę stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich i zwiększenie stopnia akceptacji prawa wspólnotowego przez obywateli, Parlament podejmuje działania na rzecz uproszczenia procesu legislacyjnego, poprawy jakości aktów prawnych i zapewnienia skuteczniejszych kar w wypadku nieprzestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie.

→ Roberta PANIZZA
lipiec 2008 r.

1.2.2. Zasada pomocniczości

W ramach kompetencji dzielonych między Wspólnotę a państwa członkowskie zasada pomocniczości wpisana do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską określa warunki, w jakich Wspólnota ma pierwszeństwo działania w stosunku do państw członkowskich.

Podstawa prawna

Artykuł 5 akapit drugi traktatu WE, wraz z pkt 12 preambuły oraz art. 2 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej

Cele

W dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Wspólnoty, zasada pomocniczości z jednej strony stoi na

straży zdolności podejmowania decyzji i działań na szczeblu państw członkowskich, z drugiej zaś stanowi prawne uzasadnienie dla interwencji Wspólnoty, jeśli cele danego działania nie mogą zostać osiągnięte w stopniu zadowalającym przez państwa członkowskie „z uwagi na skalę i skutki proponowanego działania”. Celem włączenia zasady do traktatów europejskich było wykonywanie kompetencji jak najbliższej obywatela.

Osiągnięcia

A. Źródła i historia

Zasada pomocniczości została oficjalnie ustanowiona w prawie Unii Europejskiej na mocy traktatu z Maastricht, który wpisuje ją do art. 5 akapit drugi Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jednak zapowiedź tej zasady pojawiła się w art. 5 traktatu EWWiS (1951), który stanowił, że Wspólnota podejmuje działanie „bezpośrednio w zakresie produkcji i funkcjonowania rynku tylko w wypadku, kiedy wymagają tego okoliczności”. Choć nie było ono przytaczane z nazwy, kryterium pomocniczości zostało uwzględnione w art. 130R traktatu EWG, dotyczącym środowiska naturalnego, przez Jednolity akt europejski w 1987 r. Sąd Pierwszej Instancji WE orzekł jednak w wyroku z dnia 21 lutego 1995 r. (Zb.Orz. II-289, 331), że zasada pomocniczości nie stanowiła przed wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej ogólnej zasady prawa, w stosunku do której powinno się analizować legalność działań Wspólnoty.

Nie zmieniając brzmienia zasady pomocniczości wpisanej do art. 5 akapit drugi traktatu WE, traktat amsterdamski włączył do traktatu WE „Protokół w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności”. Do traktatu nie włączono przepisów dotyczących stosowania zasady, lecz za sprawą ogólnego podejścia do stosowania zasady pomocniczości uzgodnionego w Edynburgu w 1992 r. stały się one prawnie wiążące i podlegają kontroli sądowej.

Traktat lizboński uchyla art. 5 traktatu WE i wprowadza zapis dotyczący zasady pomocniczości do art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, w którym zachowano brzmienie uchylonego artykułu i dodano wyraźne odniesienie do wymiaru regionalnego i lokalnego zasady pomocniczości. Ponadto traktat lizboński zastępuje protokół z 1997 r. w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności nowym protokołem o tym samym tytule, którego główne *novum* polega na powierzeniu nowej roli parlamentom krajowym w odniesieniu do kontroli poszanowania zasady pomocniczości.

B. Definicja

1. Sens i ogólny cel zasady pomocniczości polega na tym, aby przyznać pewną niezależność władzom niższej instancji wobec władz wyższego szczebla, w szczególności władzom lokalnym wobec władz centralnych. Oznacza to zatem dzielenie się kompetencjami między różnymi szczeblami władzy, co jest zasadą leżącą u podstaw instytucjonalnych państw o strukturze federalnej.
2. W kontekście Wspólnoty Europejskiej zasada pomocniczości służy jako kryterium regulujące wykonywanie kompetencji dzielonych między Wspólnotę a państwa członkowskie. Z jednej strony wyklucza ona interwencję Wspólnoty w dziedzinach, którymi skuteczniej zarządzają państwa członkowskie na poziomie centralnym, regionalnym czy lokalnym. Z drugiej zaś wynika z niej, że Wspólnota wykonuje swoje uprawnienia, gdy państwa członkowskie nie mogą w sposób zadawalający zrealizować celów traktatowych.

3. Na mocy art. 5 akapit drugi traktatu WE trzy warunki muszą zostać spełnione, aby interwencję instytucji Unii można było uznać za uzasadnioną zgodnie z zasadą pomocniczości:

- a. nie może ona dotyczyć obszaru z zakresu wyłącznej kompetencji Wspólnoty;
- b. cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób zadawalający przez państwa członkowskie;
- c. z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty.

C. Zakres

1. Zasada stosowania

Generalnie stosowanie zasady pomocniczości może być postrzegane z dwóch punktów widzenia. W obszarach, w których traktat przyznaje Wspólnotie kompetencje dzielone z państwami członkowskimi, zasada stanowi kryterium oceny zasięgu tej kompetencji (ograniczenia dla wykonywania kompetencji). W obszarach, w których traktat nie przyznaje Wspólnotie Europejskiej żadnych kompetencji, zasada pomocniczości również nie stwarza żadnych dodatkowych kompetencji (nieprzyznawanie kompetencji).

2. Problemy z podziałem kompetencji

Zasada pomocniczości ma zastosowanie jedynie do obszarów dzielonych między Wspólnotę a państwa członkowskie. Nie ma zatem zastosowania do obszarów podlegających wyłącznej kompetencji Wspólnoty lub obszarów podlegających wyłącznej kompetencji danego kraju. Linia podziału jest jednak ruchoma, np. na mocy art. 308 traktatu WE możliwe jest poszerzenie obszaru kompetencji Wspólnoty, jeśli jej działanie wydaje się konieczne dla osiągnięcia celów traktatowych. Wyznaczenie obszarów podlegających wyłącznej kompetencji Wspólnoty nadal stanowi problem, dlatego zwłaszcza, że opisane jest ono w traktatach nie poprzez odniesienie do konkretnych obszarów, ale poprzez funkcjonalny opis.

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wydał więc szereg decyzji, w których określił na podstawie traktatów i uznał pewne kompetencje (które nie były wyraźnie uregulowane w traktatach) jako wyłączne dla Wspólnoty, lecz nie przedstawił wyczerpującego wykazu takich kompetencji.

Brak wyraźnej linii podziału przy stosowaniu zasady pomocniczości będzie nadal skutkować różnymi interpretacjami tej zasady. Jednocześnie jednak celem Wspólnoty jest ograniczenie działań wspólnotowych do celów traktatowych i zapewnienie, że decyzje w sprawie nowych działań są podejmowane jak najbliższej obywatela. W preambule do traktatu o Unii Europejskiej położono również szczególny nacisk na ten związek między zasadą pomocniczości i zbliżeniem decyzji do obywateli.

Po wejściu w życie traktat lizboński powinien położyć kres rozbieżnościom w wykładni zakresu stosowania zasady

pomocniczości. Nowy traktat określa bowiem dziedziny wchodzące w zakres wyłącznych kompetencji Unii i kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi. Artykuł 4 ust. 2 ujednoliconej wersji Traktatu o funkcjonowaniu UE zawiera następujący wykaz dziedzin polityki z zakresu kompetencji dzielonych: rynek wewnętrzny, polityka społeczna, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, środowisko naturalne, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego.

3. Adresaci zasady pomocniczości

Zasada pomocniczości ma zastosowanie do wszystkich instytucji Wspólnoty. Zasada ta ma zwłaszcza praktyczne znaczenie dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji. Traktat lizboński wzmacnia rolę kolejno parlamentów krajowych i Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do kontroli poszanowania zasady pomocniczości.

D. Kontrola parlamentów krajowych

Traktat lizboński wprowadza mechanizm wczesnego ostrzegania, zgodnie z którym parlamenty krajowe mają osiem tygodni, aby skierować opinie na temat projektów aktów prawodawczych do Komisji, która zobowiązana jest przedstawić je równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Jeśli zgodność projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości zostanie zakwestionowana przez jedną trzecią parlamentów krajowych na podstawie uzasadnionej opinii, Komisja zobowiązana jest do ponownego zbadania swojego projektu i uzasadnienia jego ewentualnego utrzymania (procedura „żółtej kartki”). Próg ten zostaje obniżony do jednej czwartej parlamentów krajowych w wypadku aktów prawodawczych z dziedziny przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ponadto jeśli zwykłą większością parlamentów krajowych zostanie podważona zgodność projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości („pomarańczowa kartka”) oraz jeśli Komisja utrzyma swój wniosek, sprawa zostaje skierowana do Rady i Parlamentu Europejskiego, które wypowiedzą się przy pierwszym czytaniu. Jeśli obie te instytucje uznają, że wniosek legislacyjny nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, mogą odrzucić go większością 55% członków Rady i większością oddanych w Parlamencie Europejskim głosów.

Niniejsze prawo do ostrzegania przysługują wszystkim izbom parlamentów krajowych.

E. Kontrola sądowa

Na mocy art. 5 akapit drugi traktatu WE zasada pomocniczości podlega zasadniczo kontroli sądowej. Organy UE dysponują jednak całym wachlarzem możliwości w zakresie uznawania kształtu, jaki ona przybiera, co musi uszanować Trybunał Sprawiedliwości. Ogólnie można stwierdzić, że działalność kontrolna Trybunału jest o tyle bezzasadna, że państwa

członkowskie zostały faktycznie zaangażowane w podejmowanie decyzji o znaczeniu i skali odnośnych działań, a kwestia konieczności podjęcia tych działań została wnikliwie rozpatrzona z uwzględnieniem interesów wszystkich zainteresowanych stron oraz z właściwą sumiennością zasięgnięto opinii zainteresowanych instytucji i podmiotów prawa (w tym także tymi poniżej szczebla krajowego).

W orzeczeniach z dnia 12 listopada 1996 r. (w sprawie C-84/94, Zb.Orz. I-5755) i z dnia 13 maja 1997 r. (w sprawie C-233/94, Zb.Orz. I-2405), Trybunał stwierdził, że przestrzeganie zasady pomocniczości było jednym z warunków wynikających z wymogu podania uzasadnienia aktów Wspólnoty, na mocy art. 253 TWE. Wymóg ten uznaje się za spełniony, nawet jeśli zasada nie jest wyraźnie wymieniona w punktach preambuły aktu, lecz z ich treści jasno wynika, że była ona przestrzegana w trakcie rozpatrywania aktu.

Traktat lizboński w protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności stanowi, że – w ramach kontroli zgodności z prawem aktów prawodawczych – Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w zakresie skarg w sprawie naruszenia przez akt prawodawczy zasady pomocniczości. Skargę taką może wnieść ewentualnie państwo członkowskie w imieniu swojego parlamentu, jeśli porządek prawny państwa na to pozwala.

Taką skargę wnieść może również Komitet Regionów, w przypadkach aktów, co do których wymagane jest zasięgnięcie jego opinii.

Rola Parlamentu Europejskiego

1. Prowadzone prace

Parlament bronił zasady pomocniczości od wielu lat. Był również pomysłodawcą jej wprowadzenia, kiedy, dnia 14 lutego 1984 r., przyjmując projekt traktatu o Unii Europejskiej, włączył przepis stanowiący, że tam, gdzie traktat przyznaje Unii kompetencje, które są zbieżne z kompetencjami państw członkowskich, państwa członkowskie mogą podejmować działania, dopóki Wspólnota nie wprowadzi nowej regulacji prawnej. Ponadto Parlament podkreślił w projekcie, że Wspólnota powinna interweniować tylko, aby realizować zadania, które mogą być skuteczniej wypełniane wspólnie niż przez działające oddzielnie poszczególne państwa członkowskie.

Parlament włączył te propozycje dotyczące zasady pomocniczości do wielu rezolucji (np. rezolucje z dnia 23 listopada i 14 grudnia 1989 r., z dnia 12 lipca i 21 listopada 1990 r. i z dnia 18 maja 1995 r.), w których ponowił swe wsparcie dla zasady pomocniczości w kontekście Unii Europejskiej i zaapelował o rozpoczęcie dyskusji nad interpretacją i stosowaniem tej zasady.

2. Porozumienie w sprawie współpracy międzyinstytucjonalnej

Debata zapoczątkowana przez Parlament na podstawie konkluzji szczytu Rady w Edynburgu w sprawie pomocniczości, przejrzystości i demokracji i rezolucji

Parlamentu z dnia 18 listopada 1992 r. zaowocowała zawarciem w dniu 25 października 1993 r. porozumienia międzyinstytucjonalnego między Radą, Parlamentem i Komisją, w którym te trzy instytucje wyraziły chęć dalszego świadomego działania w tej dziedzinie. Zobowiązały się one tym samym do przestrzegania zasady pomocniczości.

Celem porozumienia jest określenie, z wykorzystaniem procedur regulujących stosowanie zasady pomocniczości, warunków wykonywania kompetencji przyznanych instytucjom Wspólnoty przez traktaty, tak aby cele określone w traktatach mogły być osiągnięte. Zawiera ono następujące postanowienia:

- wykorzystując swe prawo inicjatywy Komisja uwzględni zasadę pomocniczości i wykazuje jej przestrzeganie. Ta sama zasada obowiązuje Parlament i Radę, zgodnie z uprawnieniami przyznanymi im na mocy odpowiednio przepisów art. 192 i art. 208 traktatu WE;
- uzasadnienie każdego wniosku Komisji będzie zawierać motywację wniosku pod kątem zasady pomocniczości;
- każda ewentualna poprawka do tekstu Komisji autorstwa Rady lub Parlamentu musi być uzasadniona pod kątem realizacji zasady pomocniczości, jeśli powoduje zmianę w obszarze działania Unii Europejskiej.

Wszystkie trzy instytucje będą regularnie sprawdzać w ramach swych procedur wewnętrznych, czy przewidywane działanie spełnia wymogi zasady pomocniczości, zarówno jeśli chodzi o wybór instrumentów prawnych, jak i treść wniosku. Zatem, zgodnie z art. 34 regulaminu Parlamentu, podczas rozpatrywania projektów legislacyjnych Parlament zwraca szczególną uwagę na przestrzeganie praw podstawowych oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Oprócz niniejszego porozumienia na szczycie Rady Europejskiej w Edynburgu Komisja zobowiązała się do

dostarczania uzasadnienia wszystkich wniosków w sprawie aktów prawnych w świetle stosowania zasady pomocniczości, do wycofania lub rewizji niektórych wniosków i do przeglądu obowiązującego prawodawstwa. Przewidziano również przygotowanie przez Komisję rocznego sprawozdania w sprawie przestrzegania tej zasady.

W odniesieniu do sprawozdań Komisji o zastosowaniu zasady pomocniczości w latach 1994, 1995 i 1996, Parlament w rezolucji z dnia 13 maja 1997 r. podkreślił, że zasada pomocniczości stanowi wiążącą normę prawną, a jej praktyczne przełożenie podlega wykładni Trybunału Sprawiedliwości, i przypomniał, że wdrażanie zasady nie powinno utrudniać zgodnego z prawem wykonywania wyłącznych kompetencji przyznanych Unii. W żadnym wypadku pomocniczość nie może również być wykorzystywana jako pretekst służący kwestionowaniu *acquis communautaire*. W rezolucji z dnia 8 kwietnia 2003 r. Parlament stwierdza, że różnice w zakresie wdrożenia zasady pomocniczości i proporcjonalności powinny być raczej rozstrzygane na szczeblu politycznym, w oparciu o porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 25 października 1993 r., ale odnotowuje wnioski Konwentu w sprawie przyszłości Europy, zgodnie z którymi parlamenty krajowe powinny odgrywać pewną rolę w monitorowaniu kwestii pomocniczości za pomocą systemu wczesnego ostrzegania. Parlament podkreśla rolę, jaką instytucje Unii i państw członkowskich, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym i lokalnym, winny odgrywać w zapewnieniu stałego kontrolowania stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Taki system wczesnego ostrzegania, opisany w pkt D, został rzeczywiście wpisany do traktatu lizbońskiego.

→ Roberta PANIZZA
lipiec 2008 r.

1.3. Instytucje i organy Unii Europejskiej

1.3.1. Parlament Europejski: tło historyczne

Wspólne Zgromadzenie EWWiS zostało rozszerzone i objęło wszystkie trzy Wspólnoty oraz przybrało nazwę „Parlament Europejski”. Z upływem czasu instytucja ta przeszła liczne zmiany, które sprawiły, że jest ona teraz równorzędnym partnerem Rady w procedurze legislacyjnej. Rola instytucjonalna Parlamentu zostanie znacznie rozszerzona dzięki wejściu w życie traktatu lizbońskiego.

Podstawa prawna

- Traktaty założycielskie (→1.1.1).
- Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączony do decyzji Rady z dnia 20 września 1976 r., zmieniony decyzją Rady z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r.

Trzy wspólnoty, jedno zgromadzenie

W następstwie utworzenia EWG i Euratom Wspólne Zgromadzenie EWWiS zostało rozszerzone, tak aby objąć wszystkie trzy Wspólnoty. Pierwsze posiedzenie zgromadzenia, liczącego 142 członków, miało miejsce w dniu 19 marca 1958 r. w Strasburgu. Przyjęło ono nazwę „Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne”, którą zmieniono na „Parlament Europejski” w dniu 30 marca 1962 r.

Od zgromadzenia mianowanego do parlamentu wybieranego w wyborach bezpośrednich

Przed nastaniem bezpośrednich wyborów posłowie do Parlamentu Europejskiego byli **mianowani** przez parlamenty krajowe państw członkowskich. W ten sposób wszyscy posłowie sprawowali podwójny mandat.

Podczas konferencji na szczycie w Paryżu w dniach 9–10 grudnia 1974 r. postanowiono, że począwszy od 1978 r., przeprowadzane będą **wybory bezpośrednie**, i zwrócono się do Parlamentu o przedłożenie nowych propozycji w celu zastąpienia projektu konwencji z 1960 r. W styczniu 1975 r. Parlament przyjął nowy projekt, na podstawie którego przywódcy państw lub szefowie rządów, wyjaśniawszy szereg rozbieżności, doszli do porozumienia na posiedzeniu w dniach 12–13 lipca 1976 r.

Decyzja i akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich zostały podpisane w dniu 20 września 1976 r. w Brukseli. Po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie

tekst wszedł w życie z dniem 1 lipca 1978 r. Pierwsze wybory odbyły się w dniach 7 i 10 czerwca 1979 r.

Kolejne rozszerzenia

W wyniku przystąpienia Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa do Wspólnot Europejskich w dniu 1 stycznia 1973 r. (pierwsze rozszerzenie) liczba posłów do Parlamentu Europejskiego wzrosła do 198.

Podczas drugiego rozszerzenia, po przystąpieniu Grecji w dniu 1 stycznia 1981 r., parlament Grecji delegował do Parlamentu 24 posłów, których w październiku 1981 r. zastąpili posłowie wyłonieni w wyborach bezpośrednich. Drugie wybory bezpośrednie odbyły się w dniach 14 i 17 czerwca 1984 r.

Z dniem 1 stycznia 1986 r., w wyniku trzeciego rozszerzenia, liczba miejsc w Parlamencie wzrosła z 434 do 518, zwiększając się o 60 posłów z Hiszpanii i 24 z Portugalii, delegowanych przez parlamenty krajowe, a następnie zastąpionych przez posłów wybranych bezpośrednio. Trzecie wybory bezpośrednie odbyły się w dniach 15 i 18 czerwca 1989 r.

W następstwie zjednoczenia Niemiec skład Parlamentu Europejskiego został dostosowany tak, by odzwierciedlić tę zmianę demograficzną. Zgodnie z propozycjami Parlamentu zawartymi w rezolucji w sprawie systemu podziału miejsc poselskich, liczba posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w czerwcu 1994 r. wzrosła z 518 do 567. Po czwartym rozszerzeniu UE liczba posłów do Parlamentu Europejskiego wzrosła do 626 w konsekwencji zastosowania do nowych państw członkowskich systemu podziału miejsc zaproponowanego w wyżej wspomnianej rezolucji.

Konferencja międzyrządowa w Nicei wprowadziła nowe zasady podziału miejsc w Parlamencie Europejskim, które zastosowano podczas nowych wyborów europejskich w 2004 r. Maksymalna liczba posłów, poprzednio wynosząca 700, została zwiększona do 732. Liczbę miejsc przydzielonych starym państwom członkowskim zmniejszono o 91 (z 626 do 535). Pozostałe miejsca –

w liczbie 197 – podzielono proporcjonalnie między stare i nowe państwa członkowskie.

Wraz z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii w dniu 1 stycznia 2007 r. liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim tymczasowo zwiększono do 785 w celu przyjęcia posłów z tych krajów. Po wyborach w 2009 r. liczba miejsc zostanie zmniejszona do 736. Traktat lizboński przewiduje natomiast maksymalną liczbę 751 posłów.

Od dnia 1 stycznia 2007 r. podział miejsc w Parlamencie Europejskim kształtuje się następująco:

Belgia	24
Bułgaria	18
Republika Czeska	24
Dania	14
Niemcy	99
Estonia	6
Grecja	13
Hiszpania	24
Francja	54
Irlandia	78
Włochy	78
Cypr	6
Łotwa	9
Litwa	13
Luksemburg	6
Węgry	24
Malta	5
Niderlandy	27
Austria	18
Polska	54
Portugalia	24
Rumunia	35
Sowenia	7
Słowacja	14
Finlandia	14
Szwecja	19
Zjednoczone Królestwo	78
Ogółem	785
(większość bezwzględna: 393)	

Stopniowy wzrost kompetencji

Zastąpienie wkładu państw członkowskich przez zasoby własne Wspólnoty (→1.5.1) doprowadziło do pierwszego poszerzenia kompetencji budżetowych Parlamentu na mocy traktatu luksemburskiego podpisanego w dniu 22 kwietnia 1970 r. Drugi traktat w tej sprawie, zwiększający kompetencje Parlamentu, został podpisany dnia 22 lipca 1975 r. w Brukseli (→1.1.2).

Jednolity akt europejski wzmocnił rolę Parlamentu w niektórych obszarach prawodawstwa (procedura współpracy) i uzależnił zawieranie traktatów akcesyjnych i stowarzyszeniowych od zgody Parlamentu.

W rezultacie traktatu z Maastricht, wprowadzającego procedurę współdecyzji w niektórych obszarach prawodawstwa i rozszerzającego tę procedurę w innych obszarach, Parlament zaczął odgrywać rolę współprawodawcy. Traktat ten dał Parlamentowi prawo zatwierdzania składu Komisji, co stanowiło ważny krok naprzód w kontroli politycznej, Parlamentu nad europejską władzą wykonawczą.

Traktat z Amsterdamu rozszerzył procedurę współdecyzji na większość obszarów prawodawstwa i zreformował ją, zrównując Parlament z Radą w roli współprawodawcy. Nabywając prawo zatwierdzania nominacji przewodniczącego Komisji Parlament dalej poszerzył swą kontrolę nad władzą wykonawczą.

Traktat z Nicei poszerzył zakres procedury współdecyzji w siedmiu zapisach traktatu WE dotyczących: środków na rzecz zwalczania dyskryminacji przez państwa członkowskie (art. 13 TWE), niektórych środków dotyczących wydawania wiz (art. 62 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) i (iv) TWE), środków dotyczących azylu i pewnych kwestii związanych z uchodźcami (art. 63 TWE), środków z zakresu współpracy sądowej w sprawach cywilnych (art. 65 TWE), środków wsparcia w dziedzinie przemysłu (art. 157 TWE) i regulacji dotyczących partii politycznych na poziomie europejskim, w szczególności zasad dotyczących ich finansowania (art. 191 TWE).

Traktat z Lizbony stanowi kolejne ważne rozszerzenie zarówno zastosowania większości kwalifikowanej w Radzie (przy użyciu nowej zasady), jak i zastosowania procedury współdecyzji w około 45 nowych dziedzinach prawodawczych. Procedura współdecyzji staje się zatem najczęściej stosowaną procedurą decyzyjną i będzie obejmować szczególnie ważne zagadnienia, takie jak wspólna polityka rolna oraz strategie w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa.

→ Wilhelm LEHMANN
sierpień 2007 r.

1.3.2. Parlament Europejski: uprawnienia

Potwierdzenie instytucjonalnej roli Parlamentu w kształtowaniu europejskiej polityki jest wynikiem sprawowania przez niego różnych funkcji. Poszanowanie zasad demokracji na szczeblu europejskim jest gwarantowane przez udział Parlamentu w procesie legislacyjnym, jego uprawnienia budżetowe i kontrolne oraz prawo do interweniowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

Podstawa prawna

Artykuły 189–201 traktatu WE

Cele

Jako instytucja reprezentująca obywateli Europy Parlament stanowi demokratyczną podstawę Wspólnoty. Jeżeli Wspólnota ma mieć pełne demokratyczne uzasadnienie, Parlament musi w pełni uczestniczyć w procesie legislacyjnym i sprawować w imieniu społeczeństwa kontrolę polityczną nad innymi instytucjami Wspólnoty.

Uprawnienia typu konstytucyjnego i uprawnienia ratyfikacyjne

Od czasu Jednolitego aktu europejskiego (SEA) wszystkie traktaty oznaczające przystąpienie nowych państw członkowskich oraz traktaty stowarzyszeniowe podlegają zgodzie Parlamentu. Jednolity akt europejski ustanowił tę procedurę również dla umów międzynarodowych mających istotne implikacje budżetowe dla Wspólnoty (zastępując procedurę pojedynczą ustanowioną w 1975 r.). Traktat z Maastricht wprowadził ją dla umów ustanawiających specjalne ramy instytucjonalne lub powodujących zmiany aktu przyjętego według procedury współdecyzji. Parlament musi także wyrazić zgodę w wypadku aktów związanych z procedurą wyborczą (od czasu traktatu z Maastricht). Od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu zgoda Parlamentu wymagana jest, gdy Rada pragnie ogłosić, że istnieje wyraźne niebezpieczeństwo popełnienia przez państwo członkowskie poważnego naruszenia podstawowych zasad Unii Europejskiej, przed skierowaniem do tego państwa członkowskiego zaleceń lub nałożeniem na nie kar. Z drugiej strony, projekt Statutu posła do Parlamentu Europejskiego musi otrzymać zgodę Rady.

Uczestnictwo w procesie legislacyjnym

Parlament w różnym stopniu bierze udział w opracowywaniu prawa Wspólnoty zgodnie z indywidualną podstawą prawną. Z organu czysto doradczego Parlament przekształcił się w instytucję współdecydującą na równi z Radą.

A. Współdecyzja

Od chwili wejścia w życie traktatu z Nicei uproszczona procedura współdecyzji (art. 251 TWE) ma zastosowanie do 46 podstaw prawnych w traktacie WE, które pozwalają na

przyjęcie aktów legislacyjnych (→1.3.1). Dlatego można ją postrzegać jako standardową procedurę legislacyjną. Stawia ona Parlament co do zasady na równi z Radą. Jeżeli Parlament i Rada dojdą do porozumienia, akt przyjęty zostaje w pierwszym czytaniu; jeżeli nie osiągną porozumienia, akt może być przyjęty tylko po pomyślnym postępowaniu pojedynczym.

B. Konsultacja

Procedura konsultacji w dalszym ciągu ma zastosowanie do rolnictwa, podatków, konkurencji, harmonizacji legislacji niezwiązanej z rynkiem wewnętrznym, aspektów polityki społecznej i ochrony środowiska (podlega wymogowi jednomyślności), niektórych aspektów przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz przyjmowania ogólnych przepisów i zasad „komitologii”. Procedura ta ma zastosowanie również w wypadku nowego instrumentu „decyzji ramowej” wprowadzonego traktatem z Amsterdamu w ramach trzeciego filaru (art. 34 ust. 2 lit. b) TUE) w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych.

C. Współpraca

Procedura współpracy (art. 252 TWE) została wprowadzona Jednolitym aktem europejskim i rozszerzona w ramach traktatu z Maastricht na większość obszarów legislacji, w których Rada stanowi większością głosów. Procedura ta zobowiązuje Radę do uwzględnienia w drugim czytaniu tych poprawek Parlamentu, które zostały przyjęte bezwzględną większością głosów, o ile zostały przejęte przez Komisję. Oznaczało to początek rzeczywistych uprawnień legislacyjnych Parlamentu. Znaczenie tej procedury uległo zmniejszeniu poprzez ogólne stosowanie procedury współdecyzji na podstawie traktatu z Amsterdamu. Przetrwała tylko w czterech przepisach polityki gospodarczej i pieniężnej (art. 98 i kolejne).

D. Zgoda

Od czasu traktatu z Maastricht procedurę zgody stosuje się do niewielu obszarów legislacyjnych, w których Rada stanowi jednomyślnie, ograniczonych od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu do funduszy strukturalnych i spójności (art. 161 TWE).

E. Prawo inicjatywy

Traktat z Maastricht przyznaje Parlamentowi również prawo inicjatywy legislacyjnej, lecz ogranicza się ono do zwrócenia się do Komisji o przedstawienie wniosku.

Uprawnienia budżetowe (→ 1.4.3)

Parlament jest jednym z dwóch organów władzy budżetowej i do niego należy ostatnie słowo w odniesieniu do wydatków nieobowiązkowych (art. 272 TWE).

Parlament uczestniczy w procedurze budżetowej od etapu przygotowania, zwłaszcza w ustalaniu ogólnych wytycznych i rodzaju wydatkowania (art. 269 TWE i kolejne).

Przy rozpatrywaniu budżetu Parlament ma prawo do składania poprawek dotyczących wydatków nieobowiązkowych, lecz w wypadku wydatków obowiązkowych może jedynie proponować zmiany (art. 272 TWE).

Parlament ostatecznie uchwała budżet i kontroluje jego wykonanie (art. 272, 275 i 276 TWE);

rozpatruje ogólne sprawozdanie roczne (art. 200 TWE);

udziela absolutorium z wykonania budżetu (art. 276 TWE).

Traktat lizboński zlikwiduje różnicę między wydatkami obowiązkowymi i wydatkami nieobowiązkowymi, a w dorocznej procedurze budżetowej postawi Parlament na równej stopie z Radą.

Kontrola nad władzą wykonawczą

Parlament posiada szereg uprawnień kontrolnych.

A. Powołanie Komisji

W 1981 r. Parlament Europejski nieformalnie rozpoczął zatwierdzanie powołania Komisji poprzez akceptowanie jej programu. Jednak dopiero od momentu wejścia w życie traktatu z Maastricht (1992 r.) wymagana jest zgoda Parlamentu; przedtem państwa członkowskie mogły mianować przewodniczącego i członków Komisji jako organ kolegialny. W traktacie z Amsterdamu posunięto się jeszcze dalej i wprowadzono wymóg zatwierdzenia przez Parlament wyznaczonego przewodniczącego przed zatwierdzeniem kandydatur członków Komisji. Zgodnie z traktatem lizbońskim kandydat na przewodniczącego Komisji będzie musiał być wybierany zgodnie z wynikami wyborów europejskich.

B. Wniosek o wotum nieufności

W traktacie rzymskim przewidziano wniosek o wotum nieufności dla Komisji (art. 201 TWE). Jeśli wymagana większość dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentującej większość członków Parlamentu, zostaje osiągnięta, Komisja zbiorowo podaje się do dymisji. Do tej pory skierowane zostało tylko osiem wniosków o wotum nieufności i żaden nie został przyjęty, lecz liczba głosów za wotum nieufności stale rosła. Jednak ostatni wniosek (głosowanie w dniu 8 czerwca 2005 r.) uzyskał tylko 35 głosów za, przy 589 głosach przeciw i 35 wstrzymujących się.

C. Pytania parlamentarne

Pytania te mają postać pytań pisemnych i ustnych, wymagających debaty lub też jej nie wymagających (art. 197 TWE), oraz pytań wnoszonych w turze pytań. Komisja i Rada zobowiązane są do udzielenia odpowiedzi.

D. Komisje śledcze

Parlament uprawniony jest do ustanawiania tymczasowych komisji śledczych do zbadania rzekomych naruszeń lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa Wspólnoty (art. 193 TWE).

E. Kontrola nad wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz współpracą policyjną i sądową

Parlament uprawniony jest do otrzymywania informacji w tym zakresie i może kierować do Rady pytania i zalecenia. Konsultacje z Parlamentem wymagane są w wypadku najważniejszych kwestii i podstawowych kierunków wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wszelkich środków planowanych poza wspólnymi stanowiskami w sprawie współpracy policyjnej i sądowej (art. 21 i 39 TUE). Wdrożenie porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (2006/C 139/01) usprawniło procedury konsultacji WPZiB w odniesieniu do aspektów finansowych.

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego prawie wszystkie aspekty współpracy policyjnej i sądowej oraz innych polityk w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości będą podlegać ogólnej procedurze legislacyjnej (współdecyzja). W wypadku polityki zagranicznej powołanie nowego wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zwiększy wpływy Parlamentu, ponieważ osoba ta będzie również wiceprzewodniczącym (wiceprzewodniczącą) Komisji.

Wnoszenie skarg do trybunału sprawiedliwości

Parlament ma prawo do wszczynania postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości w przypadkach naruszenia traktatu przez inną instytucję.

Ma on **prawo interweniować**, tj. wspierać jedną ze stron postępowań, w sprawach toczących się przed Trybunałem. Parlament skorzystał z tego prawa w wypadku orzeczenia w sprawie „Isoglucose” (sprawa 138 i 139/79 z dnia 29 października 1980 r.). W orzeczeniu Trybunał uznał rozporządzenie Rady za nieważne, ponieważ nie dopełniła ona obowiązku konsultowania się z Parlamentem.

W wypadku **zaniechania działania** (art. 232 TWE) Parlament może wszcząć przed Trybunałem postępowanie przeciwko danej instytucji za naruszenie traktatu, jak w sprawie 13/83, w której wydane zostało orzeczenie na niekorzyść Rady, która nie podjęła działań związanych ze wspólną polityką transportową (→ 4.6.1).

Zgodnie z traktatem z Amsterdamu Parlament może podjąć **działanie zmierzające do uchylecia aktu** innej instytucji tylko w celu ochrony swych prerogatyw. Traktat z Nicei zmienił art. 230 TWE: Parlament nie musi dowieść konkretnych wątpliwości i z tego względu jest w stanie wszczynać postępowania w taki sam sposób jak Rada, Komisja i państwa członkowskie. Parlament może być stroną pozwaną w działaniu skierowanym przeciwko aktowi przyjętemu

w procedurze współdecyzji lub gdy jeden z jego aktów ma na celu wywarcie skutków prawnych w stosunku do podmiotów trzecich. Artykuł 230 utrzymuje więc w mocy orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach 320/81, 294/83 i 70/88.

Parlament może też zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie **wstępnej opinii** w sprawie zgodności umowy międzynarodowej z traktatem (art. 300 TWE, zmieniony traktatem z Nicei).

Petycje

Obywatele UE, którzy korzystają z prawa do wnoszenia petycji, kierują je do Parlamentu. (art. 194 TWE) (→2.5).

Mianowanie Rzecznika Praw Obywatelskich

Parlament mianuje Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 195 TWE) (→1.3.14).

→ Wilhelm **LEHMANN**
lipiec 2008 r.

1.3.3. Parlament Europejski: organizacja i funkcjonowanie

Organizację i funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego określa jego regulamin wewnętrzny. Działaniami Parlamentu kierują organy zarządzające, komisje, delegacje i grupy polityczne. Ich skład zmienia się zazwyczaj po rewizji traktatów i rozszerzeniach.

Podstawa prawna

- Artykuły 183–201 traktatu WE.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego.

Członkostwo

Obecnie jest 785 posłów do PE, których liczba w podziale na poszczególne państwa rozkłada się następująco: Niemcy – 99; Francja, Włochy i Zjednoczone Królestwo – 78; Hiszpania i Polska – 54; Rumunia – 35; Niderlandy – 27; Belgia, Grecja, Węgry, Portugalia i Republika Czeska – 24; Szwecja – 19; Austria i Bułgaria – 18; Finlandia i Słowacja – 14; Dania, Irlandia i Litwa – 13; Łotwa – 9; Słowenia – 7; Cypr, Estonia i Luksemburg – 6; Malta – 5.

Organizacja

A. Organy zarządzające

W ich skład wchodzi Prezydium (przewodniczący i 14 wiceprzewodniczących), Konferencja Przewodniczących (przewodniczący i przewodniczący grup politycznych), sześciu kwestorów (pięciu od lipca 2009 r.) odpowiedzialnych za administracyjne i finansowe sprawy dotyczące posłów, Konferencja przewodniczących Komisji oraz Konferencja przewodniczących delegacji. Przewodniczący, wiceprzewodniczący i kwestorzy wybierani są na okres dwóch i pół roku.

B. Komisje i delegacje

Posłowie należą do 20 komisji, 2 podkomisji, do delegacji międzyparlamentarnych i delegacji do wspólnych komisji

parlamentarnych. Istnieje również Wspólne Zgromadzenie utworzone na mocy umowy zawartej pomiędzy państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) i państwami UE.

Każda komisja i delegacja wybiera własne Prezydium, w którego skład wchodzi przewodniczący i czterech wiceprzewodniczących (od lipca 2009 r. trzech wiceprzewodniczących).

C. Grupy polityczne

Posłowie nie obradują w delegacjach narodowych, ale w ponadnarodowych grupach, w zależności od orientacji politycznej. Na mocy regulaminu Parlamentu Europejskiego grupa polityczna składa się z posłów wybranych z co najmniej jednej piątej państw członkowskich. Po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii minimalna liczba posłów wymagana do utworzenia grupy politycznej wynosiła 20 posłów pochodzących z co najmniej sześciu państw członkowskich (art. 29). Po wyborach w 2009 r. limit ten wzrosł do 25 posłów pochodzących z co najmniej siedmiu państw członkowskich. Grupy polityczne odbywają regularne posiedzenia w tygodniu poprzedzającym sesję oraz w tygodniu sesyjnym, a także seminaria mające na celu określenie głównych zasad ich wspólnotowej działalności. Szereg grup politycznych utworzyło partie polityczne działające na szczeblu europejskim, np. Europejska Partia Ludowa, Partia Europejskich Socjalistów, Europejska Partia Zielonych oraz Europejska Liberalno-Demokratyczna Partia Reform. Działają one w ścisłej współpracy z odpowiadającymi im grupami politycznymi w Parlamencie.

D. Europejskie partie polityczne

Waga europejskich partii politycznych w kształtowaniu świadomości europejskiej i w wyrażaniu politycznej woli

obywateli Unii została uznana w art. 191 traktatu WE, wprowadzonym przez traktat z Maastricht. Parlament zaleca stworzenie otoczenia, które sprzyjało będzie ciągłemu rozwojowi partii politycznych, w tym przyjęciu ramowych przepisów ramowych. Traktat z Nicei uzupełnił art. 191 o podstawę prawną, która umożliwiła przyjęcie w procedurze współdecyzji statutu partii politycznych na szczeblu europejskim, a zawłaszcza przepisów dotyczących ich finansowania. Od wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 2004/2003 w 2004 r. założonych zostało kilka nowych partii politycznych, co podniosło ich ogólną liczbę do 10.

Funkcjonowanie

Na mocy Traktatu Parlament Europejski jest niezależny w organizowaniu swojej pracy. Uchwala on swój regulamin wewnętrzny, stanowiąc większością głosów swoich członków (art. 199 TWE). Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień traktatów, Parlament Europejski stanowi bezwzględną większością oddanych głosów (art. 198). Decyduje on o programie obrad sesji miesięcznych, który obejmuje głównie przyjęcie sprawozdań przez komisje, pytania skierowane do Komisji i Rady, tematyczne i pilne debaty oraz oświadczenia Prezydencji. Posiedzenia plenarne odbywają się publicznie.

Siedziba i miejsca pracy

Od dnia 7 lipca 1981 r. do dnia dzisiejszego Parlament przyjął szereg rezolucji w sprawie swojej siedziby, wzywając rządy państw członkowskich do wypełnienia obowiązków, które spoczywają na nich na mocy traktatów i dotyczą ustanowienia jednej siedziby dla instytucji europejskich. Z uwagi na brak odpowiedzi w tej kwestii ze strony państw członkowskich,

Parlament przyjął szereg decyzji w sprawie swojej organizacji i miejsc pracy (Luksemburg, Strasburg i Bruksela).

W czasie posiedzenia **Rady Europejskiej w Edynburgu** w dniach 11–12 grudnia 1992 r. rządy państw członkowskich osiągnęły porozumienie w sprawie siedziby instytucji europejskich, na mocy którego:

- siedziba Parlamentu mieści się w Strasburgu, gdzie odbywa się 12 miesięcznych sesji, w tym sesja budżetowa;
- dodatkowe sesje plenarne odbywają się w Brukseli;
- posiedzenia komisji parlamentarnych odbywają się w Brukseli;
- sekretariat Parlamentu oraz jego wydziały pozostają w Luksemburgu.

Decyzja ta była krytykowana w Parlamencie. Jednakże Trybunał Sprawiedliwości (w orzeczeniu z dnia 1 października 1997 r. – C 345/95) potwierdził, że siedziba Parlamentu została ustalona zgodnie z art. 289 TWE. Treść tej decyzji została włączona do traktatu z Amsterdamu, w protokole załączonym do traktatów, w związku z czym Parlament wyraził swoje ubolewanie.

Parlament sporządza swój roczny harmonogram sesji miesięcznych, opierając się na propozycji Konferencji przewodniczących. W ogólnym ujęciu Parlament gromadzi się na 12 czterodniowych sesji miesięcznych w Strasburgu oraz sześć dwudniowych sesji w Brukseli. W dniu 18 grudnia 2006 r. Parlament odbył po raz pierwszy dodatkowe posiedzenie plenarne w Brukseli bezpośrednio po posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 15–16 grudnia 2006 r. W przyszłości praktyka ta będzie utrwalana.

Posłowie do Parlamentu według grupy politycznej i państwa członkowskiego

	EPL-ED	PSE	ALDE	UEN	Greens/ALE	GUE/NGL	IND/DEM	NI	
Belgia	6	7	6		2			3	24
Bułgaria	5	5	5					3	18
Republika Czeska	14	2				6	1	1	24
Dania	1	5	4	1	1	1	1		14
Niemcy	49	23	7		13	7			99
Estonia	1	3	2						6
Grecja	5	1	1	4		1	1		13
Hiszpania	11	8				4	1		24
Francja	24	24	2		3	1			54
Irlandia	18	31	10		6	3	3	7	78
Włochy	24	17	12	13	2	7		3	78
Cypr	3		1			2			6
Łotwa	3		1	4	1				9
Litwa	2	2	7	2					13
Luksemburg	3	1	1		1				6
Węgry	13	9	2						24
Malta	2	3							5
Niderlandy	7	7	5		4	2	2		27
Austria	6	7	1		2			2	18
Polska	15	9	6	19			3	2	54
Portugalia	9	12				3			24
Rumunia	18	10	6		1				35
Słowenia	4	1	2						7
Słowacja	8	3						3	14
Finlandia	4	3	5		1	1			14
Szwecja	6	5	3		1	2	2		19
Zjednoczone Królestwo	27	19	11		5	1	8	7	78
Razem	277	218	106	44	42	41	23	14	785

EPL-ED: Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) i Europejskich Demokratów
PSE: Grupa Socjalistyczna w Parlamencie Europejskim

ALDE: Grupa Porozumienia Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy
UEN: Grupa Unii na rzecz Europy Narodów

Greens/ALE: Grupa Zielonych / Wolne Przymierze Europejskie
GUE/NGL: Konfederacyjna Grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej / Nordycka Zielona Lewica
IND/DEM: Grupa Niepodległość/Demokracja
NI: Posłowie niezrzeszeni

→ Wilhelm **LEHMANN**
lipiec 2008 r.

1.3.4. Parlament Europejski: procedury wyborcze

Procedury wyborcze w Parlamencie Europejskim określone są zarówno przez prawodawstwo europejskie, które definiuje zasady wspólne dla wszystkich państw członkowskich w takich kwestiach, jak niepołączalność funkcji lub wprowadzenie zasady proporcjonalnej reprezentacji, jak i przez szczegółowe przepisy krajowe różniące się pomiędzy poszczególnymi państwami.

Podstawa prawna

Artykuł 190 ust. 1 i 2 traktatu WE

Wspólne zasady

A. Zasady

W **traktatach założycielskich** początkowo przewidziano mianowanie posłów do Parlamentu Europejskiego przez parlamenty krajowe, a następnie w bezpośrednich i powszechnych wyborach na podstawie projektu sporządzonego przez sam Parlament. Dopiero w 1976 r. Rada zdecydowała o wdrożeniu przepisów aktu z dnia 20 września 1976 r. (w chwili obecnej włączonego do art. 190 ust. 1 TWE).

W 1992 r. na podstawie **traktatu z Maastricht** do traktatu WE (art. 190 ust. 4) włączono przepisy określające, że wybory przeprowadza się zgodnie z **jednolitą procedurą** we wszystkich państwach członkowskich, a Parlament sporządza propozycję w tym zakresie, wymagającą jednomyślnego zatwierdzenia przez Radę. Jednakże w Radzie nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie jednolitej procedury, pomimo różnych propozycji przedstawionych przez Parlament.

W związku z brakiem jednolitej procedury znalezienie rozwiązania impasu nastąpiło po wprowadzeniu do traktatu WE – na mocy **traktatu z Amsterdamu** – możliwości tzw. **wspólnych zasad**, celem wzmocnienia legitymacji demokratycznej PE oraz poczucia obywatelskiego w Unii Europejskiej. Na tej podstawie możliwa była zmiana aktu z 1976 r. decyzją Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. i 23 września 2002 r. (2002/772/WE, Euratom). Na mocy tej decyzji wprowadzono zasady proporcjonalnej reprezentacji i niepołączalności funkcji sprawowanych przez posłów w parlamentach krajowych i europejskich.

B. Stosowanie: obowiązujące wspólne zasady

1. Prawo osób niebędących obywatelami danego kraju do głosowania i kandydowania w wyborach

Zgodnie z art. 19 traktatu WE „każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa”. Ustalenia w sprawie wdrożenia tego uprawnienia zostały przyjęte dyrektywą 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r.

2. System wyborczy

Wybory muszą spełniać zasadę proporcjonalnej reprezentacji z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu (decyzja Rady 2002/772/WE, Euratom).

3. Niepołączalność

Stanowisko posła do Parlamentu Europejskiego jest niepołączalne ze stanowiskiem członka Komisji, sędziego, rzecznika generalnego lub sekretarza Trybunału Sprawiedliwości, członka Trybunału Obrachunkowego, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka komitetów lub innych organów ustanowionych zgodnie z traktatami Wspólnoty w celu zarządzania środkami finansowymi Wspólnot lub pełnienia stałej i bezpośredniej funkcji w administracji, funkcji członka Rady Dyrektorów, komitetu zarządzającego lub personelu Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz czynnego urzędnika lub innego pracownika instytucji Wspólnot Europejskich lub powiązanych z nimi wyspecjalizowanych organów.

Decyzją Rady z 2002 r. rozszerzono listę stanowisk niepołączalnych o członków Sądu Pierwszej Instancji, członków Rady Dyrektorów Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz, oczywiście, posłów do parlamentów krajowych.

Ustalenia podlegające przepisom krajowym

Poza niniejszymi wspólnymi zasadami ustalenia wyborcze podlegają przepisom krajowym, które niekiedy wyraźnie różnią się pomiędzy poszczególnymi państwami.

A. System wyborczy

Zgodnie z decyzją Rady z 2002 r. wszystkie państwa członkowskie muszą stosować system oparty na zasadzie proporcjonalności. Listy, na które oddano poniżej np. 5% głosów w Niemczech lub Francji, a w wypadku Austrii lub Szwecji 4%, są wykluczone z podziału mandatów. Do 1994 r. w Zjednoczonym Królestwie (poza Irlandią Północną, w której już obowiązywała zasada proporcjonalności) stosowana była zasada większości względnej (ang. *first-past-the-post system*). W większości nowych państw członkowskich obowiązuje próg minimalny w wysokości 5% lub 4%.

B. Granice okręgów wyborczych

Do 2003 r. w 11 państwach członkowskich (Niemcy, Austria, Dania, Hiszpania, Finlandia, Francja, Grecja, Luksemburg,

Niderlandy, Portugalia i Szwecja) pojedynczy okręg wyborczy stanowił obszar całego państwa. W czterech państwach członkowskich (Belgia, Irlandia, Włochy i Zjednoczone Królestwo) terytorium państwa było podzielone na pewną liczbę okręgów wyborczych. Większość nowych państw członkowskich wprowadziła pojedyncze okręgi wyborcze (np. Republika Czeska i Węgry). W Polsce jest 13 okręgów wyborczych.

Decyzja Rady z 2002 r. spowodowała, że stare państwa członkowskie wprowadziły zmiany lub są w trakcie zmieniania prawa krajowego. We Francji zrezygnowano z jednego okręgu wyborczego na rzecz ośmiu dużych okręgów regionalnych (północno-zachodni, zachodni, wschodni, południowo-zachodni, południowo-wschodni, okręg Masywu Centralnego, okręg Île-de-France oraz okręg terytoriów zamorskich). W Niemczech, mimo że prawo wyborcze nie ulegnie zmianie, partie mogą tworzyć listy kandydatów albo na poziomie regionalnym (landów) albo na poziomie krajowym. Podobnie w Finlandii partie mogą tworzyć listy w okręgach lub na poziomie krajowym.

C. Prawo do głosowania

1. Głosowanie osób niebędących obywatelami kraju przyjmującego

Wiek wyborczy wynosi 18 lat we wszystkich państwach członkowskich oprócz Austrii (16 lat). Obywatel Unii przebywający w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, posiada obecnie (art. 19 TWE) prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Jednak pojęcie pobytu różni się w dalszym ciągu w różnych krajowych systemach wyborczych.

Niektóre państwa wymagają, aby biorący udział w głosowaniu mieli miejsce stałego zamieszkania lub zwyczajowe miejsce pobytu na terenie państwa, na którym odbywają się wybory (Finlandia i Francja) lub zwyczajowo przebywali na jego terenie (Niemcy, Luksemburg, Belgia, Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy) albo aby zarejestrowali się na listach wyborczych (Austria, Dania, Zjednoczone Królestwo, Węgry, Irlandia, Niderlandy, Polska i Szwecja).

Aby móc głosować w Luksemburgu, obywatel Wspólnoty musi udowodnić, że przebywał przez określony minimalny okres na jego terenie. Okres ten został jednak zmniejszony wraz z wejściem w życie nowego prawa wyborczego dnia 18 lutego 2003 r. Odtąd minimalny okres obowiązkowego pobytu na terytorium Luksemburga wynosi 5 lat, chociaż wymóg ten nie odnosi się do wyborców ze Wspólnoty, którzy nie mają prawa do głosowania w tym państwie, ponieważ przebywają na stałe poza państwem członkowskim pochodzenia lub w związku z okresem tego pobytu.

2. Głosowanie obywateli niezamieszkałych w kraju pochodzenia

W Zjednoczonym Królestwie prawo do głosowania obywateli tego kraju przebywających za granicą obejmuje jedynie

urzędników służby cywilnej, członków sił zbrojnych oraz obywateli, którzy przebywają poza krajem mniej niż pięć lat, o ile złożyli oświadczenie do odpowiednich władz. Austria, Dania, Portugalia i Niderlandy gwarantują prawo do głosowania jedynie swym obywatelom mieszkającym w państwach członkowskich UE. Szwecja, Belgia, Francja, Hiszpania, Grecja i Włochy zapewniają prawo do głosowania swym obywatelom bez względu na kraj ich pobytu. Niemcy gwarantują to prawo swym obywatelom, którzy przebywają w innym państwie mniej niż 10 lat. W Irlandii i na Węgrzech prawo do głosowania mają jedynie obywatele UE mający stałe miejsce zamieszkania na terytorium tych państw.

D. Prawo do kandydowania

Poza wspólnym dla wszystkich państw członkowskich wymaganiem posiadania obywatelstwa jednego z państw członkowskich UE, warunki różnią się zależnie od państwa.

1. Wiek minimalny

W Austrii, Finlandii, Szwecji, Danii, Niemczech, Hiszpanii, Niderlandach, Luksemburgu, Portugalii i większości nowych państw członkowskich wiek ten wynosi 18 lat; w Belgii, Grecji, Republice Czeskiej, Irlandii, Litwie, Polsce, Słowacji oraz Zjednoczonym Królestwie – 21 lat, we Francji – 23 lata, i we Włoszech – 25 lat.

2. Miejsce zamieszkania

Zgodnie z nowym prawem wyborczym z 18 lutego 2003 r. warunkiem zdobycia uprawnienia do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego wymagany w Luksemburgu jest co najmniej pięcioletni pobyt (poprzednio 10 lat) w tym państwie. Ponadto nie jest dopuszczalne, by większość kandydatów znajdujących się na liście nie posiadała obywatelstwa luksemburskiego.

E. Powoływanie

W niektórych państwach członkowskich (Dania, Niemcy, Grecja, Estonia, Niderlandy, Szwecja i Republika Czeska) jedynie partie i organizacje polityczne mogą desygnować kandydatów. W innych państwach kandydaci mogą być zgłaszani, o ile uzyskają wymaganą liczbę podpisów lub popierających wyborców, a w niektórych wypadkach (Irlandia, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo) wymagane jest także zdeponowanie pewnej kwoty. W Irlandii i we Włoszech kandydaci mogą zgłaszać się sami, o ile uzyskają wymaganą ilość podpisów.

F. Termin wyborów

Zgodnie z obowiązującą w danym państwie tradycją głosowanie odbywa się:

- w Danii, Irlandii, Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie w czwartek,
- w pozostałych państwach w niedzielę.

Ostatnie wybory miały miejsce w dniach 10 i 13 czerwca 2004 r. Następne wybory odbędą się w dniach 4 i 7 czerwca 2009 r.

G. Możliwość zmiany przez głosujących kolejności kandydatów na listach

W niektórych państwach (Niemcy, Hiszpania, Francja, Grecja i Portugalia) głosujący nie mogą zmienić kolejności, w jakiej kandydaci figurują na listach. W innych (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Włochy, Luksemburg, Niderlandy i Szwecja) można zmienić kolejność na listach za pomocą tzw. głosów zbywalnych. W Luksemburgu głosujący mogą głosować na kandydatów z różnych list. W Szwecji głosujący mogą również dodać lub usunąć nazwiska z listy. W Irlandii, Zjednoczonym Królestwie i na Malcie nie stosuje się list.

H. Podział mandatów

Większość państw członkowskich przy podziale mandatów stosuje tzw. metodę d'Hondta. W Niemczech korzysta się z metody Hare-Niemeyera, a w Luksemburgu z wariantu metody d'Hondta, tzw. metody Hagenbach-Bischoffa. We Włoszech miejsca przydzielane są dla wszystkich grup wyborczych i według metody największej reszty, w Irlandii – metodą pojedynczego głosu przechodniego, w Grecji – metodą głosów ważonych i zgodnie z zasadą proporcjonalności zwaną Eniskhimeni Analogiki, w Szwecji – metodą Sainte-Laguë'a (podział przez kolejne cyfry nieparzyste, ale zmieniony tak, aby największy wspólny dzielnik sprowadzić do 1.4).

I. Sprawdzenie wyników i zasady kampanii wyborczej

Zgodnie z przepisami w Danii, Niemczech i Luksemburgu **sprawdzenia wyników wyborów dokonuje** Parlament Europejski, w Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Włoszech, Irlandii i Zjednoczonym Królestwie – sądy, natomiast w Niemczech – zarówno Parlament, jak i sądy. W Hiszpanii weryfikację przeprowadza „Junta Electoral Central”; w Portugalii i Szwecji robią to komisje weryfikacyjne.

W przeciwieństwie do zasad stosowanych w wyborach krajowych, podczas **kampanii wyborczej** nie mają zastosowania specjalne przepisy. Przez długi czas europejskie partie polityczne nie były bezpośrednio finansowane podczas kampanii wyborczych. Jednak ostatnio ustanowiony został system finansowania europejskich partii politycznych (rozporządzenie (WE) nr 2004/2003), który pozwala także na ustanowienie fundacji politycznych na szczeblu europejskim.

J. Obejmowanie stanowiska w związku z wakatem w trakcie mandatu

W niektórych państwach członkowskich (Austria, Dania, Finlandia, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy i Portugalia) zwolnione miejsca po zgłoszeniu wakatu obsadza się pierwszym niewybranym kandydatem z listy (ewentualnie

po uwzględnieniu zmian odzwierciedlających przydział głosów na pozostałych kandydatów). W Belgii, Irlandii, Niemczech i Szwecji miejsca te obejmują zastępcy. W Hiszpanii i Niemczech, jeśli nie ma zastępców, bierze się pod uwagę kandydatów zgodnie z porządkiem na liście. W Zjednoczonym Królestwie przeprowadza się wybory uzupełniające. W Grecji wakuujące miejsca przyznaje się zastępcom z tych samych list; w wypadku braku wystarczającej liczby zastępców przeprowadza się wybory uzupełniające. W chwili obecnej w Parlamencie Europejskim powstaje rezolucja w sprawie zmiany zasad odnoszących się do posłów w wypadku urlopu macierzyńskiego lub ojcowskiego, z uwzględnieniem krajowych przepisów prawnych w sprawie obejmowania stanowisk.

Rola Parlamentu Europejskiego

Od lat 60. Parlament wielokrotnie wyrażał opinię w kwestii prawa wyborczego w sprawozdaniach, rezolucjach oraz w pytaniach pisemnych i ustnych, a także zgłosił propozycje zgodnie z art. 138 traktatu EWG. W latach 1991, 1992 i 1993 przyjął trzy rezolucje w sprawie ustanowienia jednolitej procedury wyborczej, ale Rada nie uznała ich za wnioski w znaczeniu art. 138 i przyjęła jedynie propozycję odnoszącą się do podziału miejsc pomiędzy państwa członkowskie.

Zgodnie z art. 190 traktatu WE, zmienionym traktatem z Amsterdamu, Parlament Europejski opracowuje projekt mający na celu umożliwienie przeprowadzenia wyborów bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich. W 1997 r. Komisja Spraw Instytucjonalnych zdecydowała o sporządzeniu sprawozdania, które stanowiło podstawę rezolucji dotyczącej propozycji ujednoliconej procedury wyborczej. Decyzją z dnia 25 czerwca 2002 r. Rada przyjęła zasadniczo propozycję PE, z wyłączeniem wniosku w sprawie ustanowienia jednolitego europejskiego okręgu wyborczego posiadającego prawo do 10% miejsc w Parlamencie.

Dalszy brak rzeczywistej wspólnej procedury wyborów do Parlamentu Europejskiego świadczy o trudnościach w zharmonizowaniu różnorodnych tradycji narodowych. Możliwość przyjęcia wspólnych zasad, zawarta w traktacie z Amsterdamu w pewnym stopniu umożliwiła ich przewyżczenie. Za zgodą Parlamentu Europejskiego traktat lizboński dałby podstawę prawną do przyjęcia jednolitej procedury wyborczej.

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.3.5. Parlament Europejski: stosunki z parlamentami krajowymi

Postęp integracji europejskiej doprowadził do zmiany roli parlamentów krajowych. Powstało wiele instrumentów współpracy między Parlamentem Europejskim i parlamentami krajowymi, umożliwiających skuteczną kontrolę demokratyczną nad europejskim prawodawstwem wszystkich szczebli.

Cele

A. Powody współpracy

Proces integracji europejskiej obejmuje przekazanie wspólnym instytucjom posiadającym uprawnienia decyzyjne pewnego zakresu odpowiedzialności, dawniej przypisanego parlamentom krajowym, zmniejszając tym samym rolę parlamentów krajowych jako władz ustawodawczych, budżetowych i kontrolnych. Przenoszenie odpowiedzialności ze szczebla krajowego na europejski głównie dotyczyło Rady, zaś Parlament Europejski nie otrzymał takiej władzy, jaka umożliwiłaby mu pełne odgrywanie roli parlamentarnej w sprawach wspólnotowych. W związku z tym istnieje strukturalny „deficyt demokratyczny”.

Zarówno Parlament Europejski, jak i parlamenty krajowe ubolewają nad deficytem demokratycznym i dążą do jego zmniejszenia:

- parlamenty krajowe zaniepokojone utratą wpływu uznały, że sposobem na odzyskanie utraconych wpływów i zagwarantowanie budowania Europy na zasadach demokratycznych jest lepszy nadzór krajowy nad działaniami europejskimi rządów i bliższe stosunki z Parlamentem Europejskim;
- Parlament Europejski ze swojej strony uważa, że bliskie kontakty z parlamentami krajowymi pomogłyby w umocnieniu jego legitymacji oraz w przybliżeniu Europy jej obywatelom.

B. Rozwijający się system współpracy

Rola parlamentów krajowych malała stopniowo, w miarę postępowania integracji europejskiej – zwiększenia władzy podatkowej i budżetowej Wspólnoty w 1970 r. i 1975 r., rozszerzenia głosowania większościowego w Radzie i władzy legislacyjnej PE po wprowadzeniu Jednolitego aktu europejskiego w 1987 r. oraz traktatu z Maastricht w 1993 r. (w którym ustanowiono także wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) oraz dalszego zwiększenia władzy ustawodawczej PE na mocy traktatu amsterdamskiego z października 1997 r.

Do 1979 r. Parlament Europejski i parlamenty krajowe były połączone „organicznie”, ponieważ posłowie do PE byli wyznaczani spośród posłów do parlamentów krajowych. Więzy te zostały zerwane wraz z wprowadzeniem wyborów bezpośrednich i na około 10 lat zerwane zostały również

kontakty. Potrzeba wznowienia ich stała się odczuwalna w 1989 r., kiedy to ponownie nawiązano kontakty i odnotowano próby zastąpienia początkowych więzi organicznych. Pomocny okazał się traktat z Maastricht, zawierający dwie deklaracje w tym zakresie (nr 13 i 14), w których ustanowiono w szczególności:

- poszanowanie zaangażowania parlamentów krajowych w działania UE (rządy muszą odpowiednio wcześniej informować parlamenty o projektach legislacyjnych Wspólnoty i organizować w razie konieczności wspólne konferencje);
- współpracę pomiędzy PE a parlamentami krajowymi, poprzez intensyfikację kontaktów, regularne posiedzenia i zapewnienie wzajemnych udogodnień.

Parlamenty krajowe zyskały niedawno środki kontrolowania działań swoich rządów dotyczących Wspólnoty w wyniku reform konstytucyjnych, decyzji rządów lub zmiany swoich metod funkcjonowania. Komisje parlamentów krajowych odpowiedzialne za sprawy europejskie – we współpracy z Parlamentem Europejskim – odegrały w tej dziedzinie znaczącą rolę.

W protokole w sprawie roli parlamentów krajowych, załączonym do traktatu amsterdamskiego, zachęcono do większego zaangażowania parlamentów krajowych w działania UE oraz zobowiązano do wczesnego przekazywania parlamentom dokumentów i projektów, tak aby mogły zbadać te materiały przed podjęciem decyzji przez Radę. Rola parlamentów krajowych została także poruszona w deklaracji dołączonej do traktatu z Nicei (2000 r.) oraz w deklaracji Rady Europejskiej z Laeken (2001 r.). Odegrała ona także ważną rolę w trakcie prac Konwentu w sprawie przyszłości Europy (→1.1.4), gdzie rola parlamentów krajowych stanowiła temat prac jednej z 11 grup roboczych. Ostatecznie Konwent przyjął protokół w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej, który został dołączony do Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. W maju 2006 r. Komisja Europejska zgodziła się przekazywać parlamentom krajowym wszystkie nowe wnioski i dokumenty konsultacyjne drogą elektroniczną.

W traktacie z Lizbony zostanie wprowadzony nowy mechanizm umożliwiający parlamentom krajowym kontrolę przestrzegania zasady pomocniczości w nowych wnioskach legislacyjnych. Dałby on też większości izb możliwość zablokowania nowego wniosku Komisji. Ostateczna decyzja należałaby jednak do władzy ustawodawczej (Parlamentu

Europejskiego i Rady Ministrów). Traktat zawiera także nowe artykuły wyjaśniające rolę parlamentów krajowych w europejskiej strukturze instytucjonalnej (art. 10 i 12 TUE).

Osiągnięcia: narzędzia współpracy

A. Konferencja przewodniczących parlamentów Unii Europejskiej

Po posiedzeniach, które odbyły się w latach 1963 i 1973, Konferencje zostały wprowadzone w 1981 r. Początkowo odbywały się one co dwa lata przy udziale przewodniczących parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego. Konferencje są przygotowywane przez posiedzenia sekretarzy generalnych i poruszają konkretne kwestie współpracy pomiędzy parlamentami krajowymi i Parlamentem Europejskim.

Przez ostatnie lata przewodniczący spotykali się każdego roku. Ostatnie ważne konferencje odbyły się: w Atenach (22–24 maja 2003 r.) w sprawie roli parlamentów europejskich w rozszerzonej Europie (wymiar polityczny i instytucjonalny) oraz w Lizbonie (20–21 czerwca 2008 r.) w sprawie funkcjonowania UE po wejściu w życie traktatu z Lizbony.

Od 1995 r. Parlament utrzymuje ściśle kontakty z parlamentami państw stowarzyszonych i przystępujących. Przewodniczący PE i tych parlamentów wielokrotnie debatowali na temat strategii akcesyjnych i innych ważnych kwestii.

B. Europejskie Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji (ECPRD)

Na wielkiej konferencji w Wiedniu w 1977 r. ustanowiono Europejskie Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji – sieć usług związanych z dokumentacją i badaniami – celem ułatwienia dostępu do informacji (w tym krajowych i wspólnotowych baz danych) oraz koordynowania badań, tak by uniknąć ich powielania. Centrum skupia badania i upowszechnia je; stworzyło też stronę internetową, aby poprawić wymianę informacji. Książka kontaktowa centrum ułatwia kontakty pomiędzy departamentami badawczymi poszczególnych parlamentów. Centrum jest kierowane wspólnie przez PE i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy.

C. Konferencja parlamentów Wspólnoty

Idea konferencji została skonkretyzowana w Rzymie w 1990 r. i zrealizowana pod nazwą Konferencja parlamentów. Jej tematem była przyszłość Wspólnoty, konsekwencje wniosków

dotyczących unii gospodarczej i walutowej oraz unii politycznej dla Wspólnoty i państw członkowskich, a w szczególności rola parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego. W posiedzeniu uczestniczyło 258 przedstawicieli, 173 z parlamentów krajowych i 85 z Parlamentu Europejskiego. Od tamtej pory nie odbyło się inne posiedzenie.

D. Konferencja Komisji do Spraw Wspólnotowych i Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC)

Konferencja, zaproponowana przez przewodniczącego francuskiego Zgromadzenia Narodowego, odbywa się co 6 miesięcy od 1989 r., z udziałem organów parlamentów krajowych specjalizujących się w sprawach Wspólnoty Europejskiej oraz 6 posłów do Parlamentu Europejskiego, pod przewodnictwem dwóch wiceprzewodniczących odpowiedzialnych za kontakty z parlamentami krajowymi. Każda z konferencji, zwoływana przez parlament państwa przewodniczącego Wspólnocie i przygotowywana wspólnie przez Parlament Europejski i parlamenty „trojki”, debatuje nad głównymi zagadnieniami integracji europejskiej.

COSAC nie jest organem decyzyjnym, lecz konsultacyjnym i koordynującym, który podejmuje decyzje w drodze konsensusu. W protokole do traktatu amsterdamskiego w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej stwierdzono, że COSAC może wnieść do instytucji Unii Europejskiej wszelki uznany za stosowny wkład. Jednakże wkład COSAC nie może w żadnym razie być wiążący dla parlamentów krajowych ani też przesądzać o ich pozycji.

E. Współpraca

Większość **komisji** stałych PE konsultuje się z odpowiednikami w parlamentach krajowych w ramach posiedzeń dwustronnych lub wielostronnych oraz wizyt przewodniczących i sprawozdawców.

Kontakty pomiędzy **grupami politycznymi** PE i ich odpowiednikami w parlamentach krajowych rozwijają się w różnym stopniu, zależnie od kraju czy partii politycznej.

Współpraca administracyjna rozwija się w formie stażu w Parlamencie Europejskim i wymiany urzędników. Coraz większe znaczenie ma wzajemne informowanie o pracach parlamentarnych, w szczególności legislacyjnych.

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.3.6. Rada

Rada, wraz z Parlamentem Europejskim, jest instytucją, która przyjmuje akty prawne UE w postaci rozporządzeń i dyrektyw oraz przygotowuje decyzje i (niewiążące) zalecenia. W obszarach swoich kompetencji podejmuje decyzje zwykłą większością głosów, większością kwalifikowaną lub jednomyślnie, w zależności od wagi aktu wymagającego jej zgody.

Podstawa prawna

W jednolitych ramach instytucjonalnych Unii Europejskiej Rada wykonuje uprawnienia przyznane jej na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (art. 3 i 5) oraz traktatu WE (art. 202–210).

Rola

A. Prawodawstwo Wspólnoty

Na podstawie wniosków złożonych przez Komisję Rada przyjmuje akty prawne Wspólnoty w formie rozporządzeń i dyrektyw – wspólnie z Parlamentem Europejskim zgodnie z art. 251 TWE lub samodzielnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim (→1.4.1). Rada przyjmuje również decyzje i niemające mocy wiążącej zalecenia (art. 249 TWE) oraz wydaje rezolucje. Rada ustala wymogi wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji lub zastrzeżonych dla Rady.

B. Budżet

Rada stanowi jeden z dwóch organów władzy budżetowej (drugi to Parlament Europejski), które przyjmują budżet Wspólnoty (→1.4.3).

C. Inne uprawnienia

1. Polityka zewnętrzna Wspólnoty

Rada zawiera w imieniu Wspólnoty porozumienia międzynarodowe (które negocjuje Komisja i które w pewnych przypadkach wymagają zgody Parlamentu).

2. Powoływanie na stanowiska

Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów (od przyjęcia traktatu nicejskiego), powołuje członków Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

3. Polityka gospodarcza

Rada zapewnia koordynację polityki gospodarczej państw członkowskich (art. 145 TWE) oraz, bez uszczerbku dla uprawnień Europejskiego Banku Centralnego, podejmuje decyzje polityczne w zakresie polityki monetarnej. Decyzję o przyjęciu państwa członkowskiego do strefy wspólnej waluty podejmuje Rada na szczęblu szefów państw lub rządów.

4. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz współpraca w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych

W tych obszarach uprawnień, utworzonych na mocy Traktatu o Unii Europejskiej, Rada występuje zgodnie ze szczególnymi zasadami międzyrządowymi, a nie jako instytucja wspólnotowa.

W zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rada przyjmuje wspólne stanowiska i decyduje o wspólnych działaniach, jak również opracowuje projekty konwencji. Po przyjęciu traktatu amsterdamskiego zmieniła się formuła trojki: w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa prezydenturę Rady wspiera obecnie Sekretariat Generalny Rady (którego sekretarz generalny pełni funkcję wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), a także państwo członkowskie, które w następnej kolejności sprawować będzie prezydenturę. Radzie i prezydencji pomaga również dział planowania polityki i wczesnego ostrzegania, powołany na mocy deklaracji dołączonej do Aktu końcowego traktatu z Amsterdamu.

Po przyjęciu traktatu amsterdamskiego Rada podjęła także decyzje ramowe w sprawie zbliżenia ustawodawstwa w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (→4.11.1).

Organizacja

A. Skład

1. Członkowie

W skład Rady wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego każdego państwa członkowskiego, „upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego państwa członkowskiego” (art. 203 TWE).

2. Prezydencja

Radzie, stanowiącej kwalifikowaną większością głosów (od przyjęcia traktatu nicejskiego), przewodniczy przedstawiciel państwa członkowskiego sprawującego prezydenturę Unii, która zmienia się co sześć miesięcy według porządku ustalonego przez Radę stanowiącą jednomyślnie (art. 203 TWE). Traktat nicejski nie zmienił systemu sześciomiesięcznej rotacji. Poprzednia kolejność rotacji obowiązywała do końca 2006 r., aby dać państwom członkowskim czas na przygotowanie się do prezydencji. W dniu 1 stycznia 2007 r. przyjęto następujący porządek: Niemcy i Portugalia w 2007 r., Słowenia i Francja w 2008 r., Republika Czeska i Szwecja w 2009 r., Hiszpania i Belgia w 2010 r., Węgry i Polska w 2011 r., Dania i Cypr w 2012 r., Irlandia i Litwa w 2013 r., Grecja i Włochy w 2014 r., Łotwa i Luksemburg w 2015 r., Niderlandy i Słowacja w 2016 r., Malta i Zjednoczone Królestwo w 2017 r., Estonia i Bułgaria w 2018 r., Austria i Rumunia w 2019 r. oraz Finlandia w pierwszej połowie 2020 r.

Traktat lizboński zmieniłby system rotacji prezydencji. Sformalizowałby praktykę osiemnastomiesięcznej prezydencji zespołowej w projekcie decyzji Rady Europejskiej, która miałaby zostać przyjęta po wejściu w życie traktatu, oraz

stworzyłby długoterminową prezydencję Rady do Spraw Zagranicznych, której przez okres swojej kadencji przewodniczyłby wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

A. Działanie

W zależności od obszaru Rada podejmuje decyzje zwykłą większością głosów, większością kwalifikowaną lub jednomyślnie (→ 1.4.1. i 1.4.3).

1. Zwykła większość głosów

Oznacza to podjęcie decyzji, jeśli głosów za jest więcej niż głosów sprzeciwu. Każde państwo członkowskie dysponuje jednym głosem. Głosowanie większością głosów stosuje się, o ile postanowienia Traktatu nie stanowią inaczej (art. 205 ust. 1 TWE). Jest to zatem proces podejmowania decyzji występujący w zwykłym prawie. W praktyce ma zastosowanie tylko do nielicznych decyzji: wewnętrznych przepisów Rady, organizacji Sekretariatu Rady oraz regulaminów komisji przewidzianych w Traktacie.

2. Większość kwalifikowana

a. Mechanizm

W wielu przypadkach Traktat wymaga, aby decyzje zapadały kwalifikowaną większością głosów, co oznacza więcej głosów za niż zwykła większość. W takim wypadku nie obowiązuje równość głosów. Każde państwo dysponuje określoną liczbą głosów ustaloną na podstawie liczby ludności danego państwa (art. 205 ust. 2 TWE).

Przed przystąpieniem dziesięciu nowych państw członkowskich sytuacja wyglądała następująco: Niemcy, Francja, Włochy i Zjednoczone Królestwo miały po 10 głosów; Hiszpania – 8 głosów; Belgia, Grecja, Niemcy i Portugalia – po 5 głosów; Austria i Szwecja – po 4 głosy; Dania, Finlandia i Irlandia – po 3 głosy oraz Luksemburg – 2 głosy. Łącznie państwa dysponowały 87 głosami, do przyjęcia decyzji wymagane były 62 głosy. W wypadku decyzji podejmowanej bez wniosku Komisji przynajmniej dziesięć państw członkowskich musiało oddać 62 głosy.

Wraz z przystąpieniem dziesięciu nowych państw członkowskich łączna liczba głosów w Radzie wzrosła do 124 w okresie przejściowym (od 1 maja 2004 r. do 31 października 2004 r.). Wymagana większość kwalifikowana wynosi 88 głosów (70,97%).

Począwszy od 1 listopada 2004 r., wprowadzono nowy sposób ważenia głosów, a większość kwalifikowana zostanie osiągnięta (przy członkostwie 27 państw), jeśli:

- za przyjęciem decyzji oddanych zostanie co najmniej 255 głosów z nowej łącznej liczby 345 głosów (73,91%),
- za przyjęciem decyzji głosuje większość państw członkowskich, oraz
- za przyjęciem decyzji opowiada się co najmniej 62% ludności UE (sprawdzenia tego ostatniego kryterium może zażądać jedno z państw członkowskich).

Jeśli wniosek nie został przedstawiony przez Komisję, przyjęcie aktu prawnego Rady wymaga co najmniej

255 głosów za, oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków.

Traktat z Lizbony zlikwidowałby system ważenia głosów i wprowadził prostą zasadę podwójnej większości (55% członków Rady, czyli przynajmniej 15 z nich, reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii). Ten nowy system nie wejdzie jednak w życie przed 1 listopada 2014 r.

b. Zakres stosowania

W traktacie nicejskim rozszerzono zakres podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. W odniesieniu do 27 przepisów wymóg jednomyślności został zastąpiony całkowicie lub częściowo wymogiem osiągnięcia większości kwalifikowanej, co dotyczy m.in. art. 18 TWE (środki ułatwiające obywatelom Unii swobodę przemieszczania się), art. 65 (współpraca sądowa w sprawach cywilnych) oraz art. 157 (polityka przemysłowa). Obecnie większość kwalifikowana wymagana jest do powołania przewodniczącego i członków Komisji, członków Trybunału Obrachunkowego oraz członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (→ 1.4.1 i 1.4.2). Traktat z Lizbony zwiększa liczbę podstaw prawnych wymagających większości kwalifikowanej do 45, obejmując wiele z dawnych obszarów trzeciego filaru.

3. Jednomyślność

Traktat WE wymaga jednomyślności w podejmowaniu decyzji dotyczących niewielu kwestii, mających zasadnicze znaczenie (podatki, polityka społeczna itd).

Należy jednak podkreślić, że Rada stara się zachować jednomyślność nawet wtedy, gdy nie jest ona wymagana. Praktyka ta wywodzi się z **kompromisu luksemburskiego** z 1966 r., który zakończył spór między Francją a innymi państwami członkowskimi. Spór zrodził się w 1965 r., gdy Francja odmówiła rezygnacji z jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną, co w odniesieniu do niektórych decyzji przewidziano w traktacie rzymskim. W następstwie Francja przez 6 miesięcy odmawiała uczestnictwa w Radzie. W tekście kompromisu napisano: „Jeżeli decyzje w sprawie wniosków Komisji, które mogą zapadać kwalifikowaną większością głosów, dotyczą istotnych interesów jednego lub kilku państw członkowskich, członkowie Rady próbują znaleźć w stosownym czasie rozwiązania możliwe do przyjęcia przez wszystkich członków Rady, z poszanowaniem interesów wzajemnych i interesów Wspólnoty oraz zgodnie z art. 2 Traktatu”. Kompromis nie ma mocy prawnej, ponieważ nie zmienia Traktatu, jednak wynikające z niego dążenie do jednomyślności doprowadziło w przeszłości do znacznego spowolnienia procesu podejmowania decyzji.

Coreper

Komitet złożony ze stałych przedstawicieli państw członkowskich przygotowuje prace Rady i wykonuje zadania powierzone mu przez Radę (art. 207 ust. 1 TWE).

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.3.7. Rada Europejska

Rada Europejska, złożona z szefów państw lub rządów państw członkowskich, dostarcza niezbędnych impulsów do rozwoju Unii Europejskiej i określa ogólne wytyczne dotyczące polityki. Rada Europejska jest związana z Komisją Europejską – w jej skład wchodzi przewodniczący Komisji. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego również jest obecny na posiedzeniach Rady Europejskiej.

Podstawa prawna

Artykuły 4, 13, 17 i 40 Traktatu o Unii Europejskiej

Historia

A. Posiedzenia na najwyższym szczeblu

Rada Europejska stanowi aktualną formułę posiedzeń na szczycie szefów państw lub rządów państw członkowskich Wspólnoty. Pierwszy z takich szczytów europejskich odbył się w Paryżu w 1961 r. Od tego czasu miało miejsce kilkanaście posiedzeń w stosunkowo regularnych odstępach; od 1969 r. posiedzenia te odbywają się częściej.

B. Pochodzenie nazwy

Na szczycie europejskim w Paryżu w lutym 1974 r. podjęto decyzję, że spotkania szefów państw lub rządów powinny w przyszłości odbywać się regularnie pod nazwą „Rada Europejska”, co umożliwi wyznaczanie ogólnego podejścia do problemów integracji europejskiej i zapewni właściwą koordynację działań Wspólnoty.

C. Zadania

Uroczysta deklaracja Unii Europejskiej przyjęta przez szefów państw lub rządów w Stuttgarcie w 1983 r. określiła następujące zadania Rady Europejskiej:

- wyznaczanie kierunków konstrukcji europejskiej;
- ustalanie wytycznych dotyczących działania Wspólnoty i współpracy politycznej;
- inicjowanie współpracy w nowych dziedzinach;
- wyrażanie wspólnego stanowiska w sprawach stosunków zewnętrznych.

Na mocy traktatu lizbońskiego Rada Europejska zostanie instytucją Unii Europejskiej. Jej zadaniem będzie „nadawanie Unii impulsów niezbędnych do jej rozwoju i określanie ogólnych politycznych kierunków i priorytetów” (art. 15 TUE z późniejszymi zmianami).

D. Włączenie do traktatów

W Jednolitym akcie europejskim (1986 r.) po raz pierwszy włączono Radę Europejską do zbioru traktatów Wspólnoty, ustalono jej skład i częstotliwość zwoływanych posiedzeń (dwa razy do roku).

W traktacie z Maastricht (1992 r.) sformalizowano jej rolę w instytucjonalnym procesie Unii Europejskiej.

Na mocy traktatu z Lizbony Rada Europejska zostanie pełnoprawną instytucją Unii Europejskiej (art. 13 TUE z późniejszymi zmianami).

Organizacja

A. Skład

W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji. Towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych i jeden z członków Komisji.

B. Działanie

Rada Europejska zbiera się co najmniej dwa razy w roku pod przewodnictwem głowy państwa członkowskiego (lub szefa jego rządu), które przewodniczy Radzie. Z reguły podejmuje decyzje jednomyślnie. Począwszy od 2002 r., jedno z posiedzeń Rady Europejskiej w czasie trwania danej prezydentury odbywa się w Brukseli. Odkąd liczba członków Unii Europejskiej liczy 25, wszystkie formalne posiedzenia Rady Europejskiej odbywają się w Brukseli. Poszczególne prezydentury mogą jednak organizować nieformalne spotkania europejskie w dowolnie wybranym miejscu.

Na mocy traktatu lizbońskiego została wprowadzona prezydentura długoterminowa. Mandat przewodniczącego trwałby 30 miesięcy i mógłby być jednorazowo przedłużony na kolejną kadencję.

Rola

A. Miejsce w unijnym systemie instytucjonalnym

Zgodnie z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej Rada Europejska stanowi element „jednolitych ram instytucjonalnych” Unii. Jest jednak raczej źródłem impulsów politycznych niż organem decyzyjnym w sensie prawnym. Jedyne w wyjątkowych przypadkach (patrz pkt 2 poniżej) podejmuje decyzje mające skutki prawne dla Unii. W istocie jest to organ międzyrządowy, podejmujący decyzje jednogłośnie.

Rada Europejska nie jest jeszcze instytucją Wspólnoty. W wypadku gdy Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską powierza szefom państw lub rządów podjęcie decyzji, występują oni jako Rada w rozumieniu Wspólnoty, a nie jako Rada Europejska. Odnosi się to do:

- decyzji upoważniających do ustanowienia wzmocnionej współpracy w ramach Wspólnoty, podejmowanych jako ostateczny organ zgodnie z art. 11 ust. 2 TWE;

- wyboru państw członkowskich spełniających warunki konieczne do przyjęcia wspólnej waluty, zgodnie z art. 121 ust. 4 TWE.

Powyższe ma również zastosowanie w wypadku, gdy Traktat o Unii Europejskiej (art. 7) upoważnia Radę, zebraną w składzie szefów państw lub rządów, do wszczęcia procedury zawieszenia praw państwa członkowskiego z powodu poważnego naruszenia przez to państwo zasad Unii.

B. Stosunki z innymi instytucjami

Rada Europejska podejmuje decyzje w sposób całkowicie niezależny; w przeciwieństwie do systemu wspólnotowego, jej decyzje nie wymagają inicjatywy Komisji lub udziału Parlamentu.

Jednak Traktat przewiduje związki organizacyjne z Komisją, ponieważ jej przewodniczący wchodzi w skład Rady Europejskiej (towarzyszy mu jeszcze jeden komisarz). Ponadto przygotowując posiedzenia, Rada Europejska często zwraca się do Komisji o przedłożenie sprawozdań.

Jedyny związek z Parlamentem przewidziany w Traktacie (art. 4 TUE) zobowiązuje Radę Europejską do składania Parlamentowi:

- sprawozdania po każdym posiedzeniu,
- rocznego sprawozdania pisemnego o postępach dokonanych przez Unię.

Jednak Parlament może wywierać pewien wpływ w sposób nieformalny:

- poprzez obecność swojego przewodniczącego na posiedzeniach Rady Europejskiej (stało się to już regułą),
- poprzez rezolucje przyjmowane w sprawie punktów porządku obrad, wyników posiedzeń lub formalnych sprawozdań składanych przez Radę Europejską.

Na mocy traktatu lizbońskiego nowy wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa stałby się dodatkowym czynnikiem planującym i realizującym politykę zagraniczną w imieniu Rady Europejskiej.

C. Uprawnienia

1. Ogólne

Rada Europejska nadaje Unii „impulsy niezbędne do jej rozwoju” i określa w tej mierze „ogólne kierunki polityczne” (art. 4 TUE).

2. Zagadnienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Rada Europejska określa zasady i ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz decyduje o wspólnych strategiach wprowadzania jej w życie (art. 13 TUE).

Decyduje o tym, czy zalecić państwom członkowskim dążenie do wspólnej obrony, zgodnie z art. 17 ust. 1.

Jeżeli państwo członkowskie zamierza sprzeciwić się przyjęciu decyzji z ważnych względów polityki krajowej, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zażądać przedłożenia tej

kwestii Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie (art. 23 ust. 2 TUE). Tę samą procedurę można zastosować, gdy państwa członkowskie zamierzają ustanowić wzmocnioną współpracę w tym zakresie (art. 27c ust. 2 TUE).

3. Współpraca policyjna i sądownicza w sprawach karnych

Na wniosek członka Rady, Rada Europejska podejmuje decyzję, czy wzmocniona współpraca w dziedzinie, o której mowa, może zostać ustanowiona (art. 40a ust. 2 TUE) (→4.1.2.1 i 4.1.2.2). Traktat lizboński wprowadza kilka wiążących klauzul umożliwiających Radzie Europejskiej zmianę zasad podejmowania decyzji w Radzie, z jednomyślności na stanowienie większością głosów.

Osiągnięcia

A. Ocena ogólna

Powołanie Rady Europejskiej stanowiło krok naprzód w procesie integracji europejskiej, jako że gwarantowało odbywanie regularnych spotkań najwyższych władz politycznych państw członkowskich.

Rada Europejska okazała się skuteczna, przyjmując ogólne wytyczne działań Unii, a także doprowadzając do przewyższenia impasu w procesie podejmowania decyzji we Wspólnocie.

Jednak jej międzyrządowy skład i procedury podejmowania decyzji mogą ograniczać w sensie ogólnym rozwój federalizmu w integracji europejskiej, a nawet zagrażać osiągnięciom ponadnarodowym systemu wspólnotowego.

B. Wkład do poszczególnych sektorów

1. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Od początku 1990 r. polityka zagraniczna i bezpieczeństwa stanowi ważny punkt spotkań na szczycie Rady Europejskiej. Decyzje podjęte w tym zakresie obejmują:

- bezpieczeństwo międzynarodowe, rozbrojenie i zwalczanie terroryzmu;
- stosunki transatlantyckie;
- stosunki z Rosją;
- stosunki z krajami śródziemnomorskimi;
- stosunki z Azją i Ameryką Łacińską;
- rozwiązanie konfliktów w byłej Jugosławii i na Bliskim Wschodzie.

W dniach 10 i 11 grudnia 1999 r. w Helsinkach Rada Europejska postanowiła wzmocnić WPZiB poprzez rozwój zdolności wojskowego i cywilnego zarządzania kryzysowego, w szczególności środków umożliwiających rozpoczęcie i prowadzenie przez UE operacji wojskowych w odpowiedzi na kryzysy międzynarodowe.

Rada Europejska zatwierdziła europejską strategię bezpieczeństwa na posiedzeniu w Brukseli w dniu 12 grudnia 2003 r.

2. Rozszerzenie

Rada Europejska określiła warunki każdego etapu rozszerzenia Unii Europejskiej. W 1992 r. w Edynburgu podjęła decyzję o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z kilkoma krajami EFTA. W 1993 r. w Kopenhadze stworzyła podwaliny dla kolejnej fali rozszerzenia (kryteria kopenhaskie). Na posiedzeniach w ciągu następnych lat dokładniej sprecyzowano kryteria przyjęcia i wymogi dotyczące przeprowadzenia reform instytucjonalnych. W 1997 r. w Luksemburgu Rada Europejska podjęła decyzje umożliwiające rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz z Cyprzem.

Na szczycie europejskim w Helsinkach w grudniu 1999 r. zdecydowano o podjęciu negocjacji akcesyjnych z Rumunią, Słowacją, Łotwą, Bułgarią i Maltą oraz o uznaniu Turcji za kraj kandydujący, wyznaczając w ten sposób nowy etap rozszerzenia.

Podczas Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniach 12 i 13 grudnia 2002 r. zapadła decyzja o przystąpieniu do Unii Europejskiej – z dniem 1 maja 2004 r. – Cypru, Republiki Czeskiej, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Słowacji i Słowenii. Rumunia i Bułgaria przystąpiły do UE w dniu 1 stycznia 2007 r.

W dniu 3 października 2005 r. w Luksemburgu Rada zatwierdziła ramy negocjacji z Chorwacją i Turcją w sprawie przystąpienia do UE. Negocjacje te zostały niezwłocznie podjęte.

2. Reforma instytucjonalna

Posiedzenia Rady Europejskiej w Madrycie (w czerwcu 1989 r.), Strasburgu (w grudniu 1989 r.) oraz dwa posiedzenia w Dublinie (w kwietniu 1990 r. i czerwcu 1990 r.) stanowiły ważne etapy w procesie prowadzącym do unii gospodarczej i monetarnej oraz do przyjęcia Traktatu o Unii Europejskiej.

W kwietniu 1990 r. dublińska Rada Europejska zdecydowała o podjęciu – w grudniu 1990 r. – prac przez międzyrządową konferencję w sprawie europejskiej unii monetarnej, jak również o zwołaniu drugiej konferencji w sprawie unii politycznej.

Z kolei posiedzenie nadzwyczajne w Turynie w marcu 1996 r. wyznaczało oficjalne otwarcie międzyrządowej konferencji, która doprowadziła do zmian Traktatu, zatwierdzonych przez Radę Europejską w Amsterdamie w czerwcu 1997 r.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. podjęto decyzję o ustaleniu projektu Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (→2.1). Rada Europejska w Helsinkach w grudniu 1999 r. zwołała międzyrządową konferencję, której celem było przygotowanie traktatu nicejskiego.

W Laeken w dniach 14 i 15 grudnia 2001 r. Rada Europejska podjęła decyzję o zwołaniu Konwentu w sprawie przyszłości Europy (→1.1.4), aby w możliwie szeroki i otwarty sposób przygotować grunt pod następną konferencją międzyrządową. W Salonikach, w czerwcu 2003 r., Konwent przedstawił Radzie Europejskiej projekt Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Po odbyciu krótkiej konferencji międzyrządowej Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy został podpisany przez szefów państw lub rządów w Rzymie w październiku 2004 r. (→1.1.5).

Po dwóch i pół roku impasu instytucjonalnego Rada Europejska w dniach 21 i 22 czerwca 2007 r. przyjęła szczegółowy mandat na konferencję międzyrządową, której rezultatem było podpisanie traktatu Lizbońskiego.

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.3.8. Komisja

Komisja jest instytucją europejską, która ma wyłączne prawo inicjatywy prawodawczej. Jest jedynym organem wykonawczym Wspólnoty Europejskiej. Tworzy ją kolegium komisarzy, w skład którego wchodzi (do 2009 r.) po jednym komisarzy z każdego państwa członkowskiego. Tworzone przez Radę komitety i grupy robocze mogą uczestniczyć w sprawowaniu przez Komisję władzy wykonawczej.

Podstawa prawna

Artykuły 211–219 traktatu WE

Historia

Komisja jest wspólnym organem wykonawczym Wspólnoty. Początkowo każda Wspólnota miała swój własny organ

wykonawczy: Wysoką Władzę w wypadku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 1951 r. i odrębną Komisję dla każdej z dwóch wspólnot powstałych na mocy traktatu rzymskiego w 1957 r. – EWG i Euratomu. Na mocy traktatu o fuzji z dnia 8 kwietnia 1965 r., który wszedł w życie 1 lipca 1967 r. (→1.1.2), trzy powyższe organy przekształciły się w Komisję Europejską.

Skład i status prawny

A. Liczba członków

Przez długi czas w skład Komisji wchodził co najmniej jeden, ale nie więcej niż dwóch członków z każdego państwa członkowskiego. W praktyce pięć najbardziej liczebnych państw miało po dwóch komisarzy, a pozostałe po jednym, łącznie z dziesięcioma nowymi państwami członkowskimi od dnia 1 maja 2004 r.

Od 1 listopada 2004 r. w skład Komisji wchodzi 1 członek z każdego państwa członkowskiego. Od 1 stycznia 2007 r. Unia liczy 27 państw członkowskich i liczba komisarzy powinna być mniejsza od liczby państw członkowskich. Członkowie Komisji będą wybierani zgodnie z systemem rotacji opartym na zasadzie równości. Nowy system zostanie wprowadzony dopiero wraz z wyborem następnej Komisji, której kadencja rozpocznie się w 2009 r.

Traktat lizboński przewiduje liczbę komisarzy odpowiadającą dwóm trzecim liczby państw członkowskich. Postanowienie to będzie jednak obowiązywać dopiero od 1 listopada 2014 r., zaś Rada Europejska zachowa prawo do zmiany liczby komisarzy, stanowiąc jednomyślnie. Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli państw członkowskich na podstawie systemu równej rotacji, odzwierciedlającego w zadowalający sposób różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich państw członkowskich (art. 17 TUE z późniejszymi zmianami).

B. Procedura mianowania

Na mocy **traktatu z Amsterdamu** mianowanie członków Komisji odbywało się w następujący sposób:

- kandydat nominowany przez państwa członkowskie na przewodniczącego Komisji musiał najpierw zostać zatwierdzony przez Parlament Europejski;
- po zatwierdzeniu kandydatury państwa członkowskie – za wspólnym porozumieniem z nominowanym przewodniczącym – wybierały pozostałych członków Komisji;
- po zatwierdzeniu nominacji przez Parlament mianowano komisarzy.

Traktat z Nicei wprowadza następujące zmiany:

- Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, nominuje osobę, którą zamierza mianować przewodniczącym Komisji. Zgodnie z traktatem z lizbońskim wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego muszą zostać uwzględnione przy wyborze kandydata. Kandydatura musi zostać zatwierdzona przez Parlament Europejski;
- Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną i za wspólnym porozumieniem z nominowanym przewodniczącym, przyjmuje listę pozostałych osób, które zamierza mianować członkami Komisji, sporządzoną zgodnie z propozycjami przedstawionymi przez każde państwo członkowskie;
- przewodniczący i pozostali członkowie Komisji podlegają, jako kolegium, zatwierdzeniu przez Parlament Europejski,

a następnie są mianowani przez Radę, która stanowi większością kwalifikowaną.

C. Status prawny

1. Kadencja

Od traktatu z Maastricht kadencja komisarzy pokrywa się z trwającą 5 lat kadencją Parlamentu Europejskiego. Mandat jest odnawialny.

2. Odpowiedzialność indywidualna (art. 213 ust. 2 oraz art. 216 TWE)

Członkowie Komisji:

- muszą być w pełni niezależni w wykonywaniu swych obowiązków, w ogólnym interesie Wspólnoty; w szczególności nie wolno im zwracać się o instrukcje (ani ich od nich przyjmować) do żadnego rządu czy innego organu zewnętrznego;
- nie mogą wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej.

Na wniosek Rady lub samej Komisji komisarze mogą zostać zdymisjonowani przez Trybunał Sprawiedliwości:

- jeżeli złamają jakiekolwiek z wymienionych zobowiązań;
- jeżeli nie spełniają już warunków koniecznych do wykonywania swych obowiązków;
- jeżeli są winni poważnego uchybienia.

3. Odpowiedzialność zbiorowa

Na mocy art. 201 TWE członkowie Komisji ponoszą zbiorową odpowiedzialność przed Parlamentem Europejskim. Jeżeli Parlament przyjmie wotum nieufności wobec Komisji, wszyscy jej członkowie są zobowiązani do złożenia rezygnacji.

Organizacja i funkcjonowanie

A. Podział zadań i organizacja administracyjna

Komisja pracuje pod politycznym kierownictwem przewodniczącego, który decyduje o jej organizacji wewnętrznej, mając na względzie zapewnienie spójności, skuteczności i kolegialności jej działań.

Przewodniczący rozdziela zakres obowiązków między członków Komisji. W ten sposób każdy komisarz przyjmuje odpowiedzialność za konkretną dziedzinę i kierownictwo nad odnośnym departamentem administracyjnym.

Po uzyskaniu zgody kolegium przewodniczący mianuje wiceprzewodniczących spośród członków kolegium. Członek Komisji musi złożyć rezygnację, jeżeli zażąda tego przewodniczący po uzyskaniu zgody kolegium.

Komisja ma do dyspozycji Sekretariat Generalny składający się z 23 dyrekcji generalnych oraz 15 departamentów specjalistycznych, w tym Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych, służb prawnych, Urzędu Statystycznego i Urzędu Publikacji.

B. Sposób podejmowania decyzji

Z jednym lub dwoma wyjątkami Komisja podejmuje decyzje większością głosów, zgodnie z art. 17 traktatu o fuzji. Wprowadza to zasadę odpowiedzialności zbiorowej.

Uprawnienia

Ponieważ Komisja działa we wspólnym interesie, do jej zadań należy inicjowanie działań wspólnotowych i czuwanie nad ich realizacją.

A. Prawo inicjatywy

Co do zasady Komisja posiada wyłączne prawo inicjatywy we Wspólnocie. Opracowuje projekty decyzji dla dwóch instytucji decyzyjnych – Parlamentu i Rady.

1. Pełna inicjatywa: prawo do przedstawiania wniosków

Prawo do przedstawiania wniosków to pełne prawo inicjatywy, ponieważ jest ono zawsze wyłączone i nakłada pewne ograniczenia na władzę decyzyjną, która nie może podjąć decyzji bez wniosku, a swoje decyzje musi opierać na wnioskach w przedstawionej formie.

a. Inicjatywa prawodawcza

Komisja przygotowuje i przedkłada Radzie i Parlamentowi wszelkie wnioski legislacyjne (rozporządzenia lub dyrektywy) niezbędne do wdrażania traktatów (→1.4.1). Przy przygotowaniu wniosków Komisja bierze zazwyczaj pod uwagę wytyczne władz krajowych. Powyższa kwestia była jednym z aspektów kompromisu luksemburskiego z 1966 r. We wspomnianym dokumencie, który jest deklaracją bez mocy prawnej (→1.1.2 i 1.3.6) wyrażono życzenie, aby w wypadku wniosków o wyjątkowo delikatnym charakterze („szczególnej wagi”) Komisja kontaktowała się z rządami państw członkowskich przed podjęciem prac nad wnioskiem. Zaznaczono przy tym jednak, że tego rodzaju konsultacje nie mogą naruszać przyznanego Komisji prawa inicjatywy.

b. Inicjatywa budżetowa

Komisja przygotowuje wstępny projekt budżetu, który jest następnie przedkładany Radzie zgodnie z art. 272 ust. 2 i 3 traktatu WE (→1.4.3).

c. Inicjatywa w zakresie stosunków Wspólnoty z krajami trzecimi

Zgodnie z art. 133 i 300 traktatu WE Komisja jest odpowiedzialna za negocjowanie umów międzynarodowych, które następnie przedkłada Radzie do podpisu.

2. Ograniczona inicjatywa: prawo do przedstawiania zaleceń lub opinii

Ten rodzaj inicjatywy różni się od poprzedniego tym, że nie zawsze gwarantuje Komisji wyłączność uprawnień, a prócz tego nie stanowi jedynej podstawy dla procesu decyzyjnego przeprowadzanego przez uprawniony organ.

a. W kontekście unii gospodarczej i walutowej

Komisja odgrywa istotną rolę w tworzeniu unii gospodarczej i walutowej. Przed przejściem do trzeciego etapu w 1999 r.

Komisję poproszono o poinformowanie Rady, czy państwa członkowskie spełniły warunki przystąpienia, oraz o wydanie poszczególnym państwu członkowskiemu zaleceń dotyczących przystąpienia zgodnie z art. 121 TWE. Komisja będzie miała takie same zadania przy przystępowaniu kolejnych krajów.

Komisja pełni pewną rolę w organizacji UGiW. Przedkłada ona Radzie:

- zalecenia dotyczące projektów ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich zgodnie z art. 99 ust. 2;
- sprawozdania dokonujące przeglądu rozwoju gospodarczego w państwach członkowskich zgodnie z art. 99 ust. 3;
- zalecenia w zakresie podejścia, jakie należy przyjąć w stosunku do państw członkowskich, których polityka gospodarcza nie jest zgodna z ogólnymi wytycznymi, zgodnie z art. 99 ust. 4;
- projekty środków w wypadku poważnych trudności gospodarczych we Wspólnocie lub w państwie członkowskim zgodnie z art. 100 ust. 1 i 2;
- opinie i zalecenia w wypadku nadmiernego deficytu budżetowego w państwie członkowskim zgodnie z art. 104 ust. 5 i 6;
- propozycje powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu konkretnych zadań dotyczących nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi zgodnie z art. 105 ust. 6;
- propozycje (w wypadku braku propozycji ze strony banku) zmiany statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych zgodnie z art. 107 ust. 6;
- zalecenia dotyczące kursów wymiany wspólnej waluty w stosunku do innych walut oraz ogólnych wytycznych polityki kursowej zgodnie z art. 111;
- zalecenia w sprawie środków, które należy przyjąć w wypadku, gdy dane państwo członkowskie ma trudności w bilansie płatniczym zgodnie z art. 119.

b. W obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej

W tych obszarach Komisja nie tylko w pełni uczestniczy w pracach Rady, ale może również – podobnie jak państwa członkowskie – skonsultować się z Radą w sprawie każdego projektu zgodnie z art. 22 i 34 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, o którym mowa w traktacie z lizbońskim, będzie jednocześnie pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Komisji. Dzięki temu Komisja będzie odgrywać bardziej znaczącą rolę w polityce zagranicznej. Większość dziedzin, które do tej pory należały do trzeciego filaru, zostanie objęta ogólną procedurą legislacyjną.

B. Prawo do monitorowania wdrażania prawa wspólnotowego

Traktaty wspólnotowe nakładają na Komisję obowiązek zapewnienia właściwego wdrożenia tych traktatów oraz wszelkich decyzji wykonawczych (prawo wtórne). Komisja pełni zatem rolę **strażniczki traktatów**. Swoje zadanie pełni zazwyczaj, korzystając z procedury odnoszącej się do „zaniechania działania”, zgodnie z art. 226 TWE: jeśli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie wypełniło jakiegoś zobowiązania wynikającego z traktatu, może wszcząć postępowanie, wzywając to państwo do zajęcia stanowiska w tej sprawie. Jeżeli Komisja uzna przedstawione dokumenty za niezadowolające, wydaje uzasadnioną opinię, wzywając państwo do naprawienia zaistniałej sytuacji w podanym terminie; po upływie wyznaczonego terminu Komisja może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.

C. Uprawnienia wykonawcze

1. Na mocy traktatów

Najważniejsze uprawnienia to:

- wykonanie budżetu zgodnie z art. 274 TWE;
- upoważnienie państw członkowskich do przyjęcia środków ochronnych określonych w traktatach, w szczególności w okresach przejściowych;
- egzekwowanie przestrzegania zasad konkurencji, w szczególności poprzez kontrolowanie dotacji rządowych zgodnie z art. 88 ust. 2.

2. Przekazane przez Radę

Artykuł 124 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz art. 211 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowią, że Komisja musi wykonywać uprawnienia przyznane jej przez Radę w celu wykonania ustanowionych przez Radę przepisów. Jednolity akt europejski wprowadził zmiany do art. 202 TWE, nakładając na Radę wymóg przekazywania takich uprawnień, ale również pozwolił Radzie na:

- zachowanie prawa do samodzielnego wykonywania uprawnień wykonawczych,
- narzucenia pewnych wymogów przy przekazywaniu tych uprawnień Komisji.

W ramach wspomnianych wymogów Rada rozpoczęła tworzenie komitetów złożonych z urzędników państwowych, związanych z uprawnieniami wykonawczymi Komisji. Niektóre komitety pełnią rolę czysto doradczą, inne mogą zaś doprowadzić do zmniejszenia uprawnień Komisji (komitety zarządzające) lub nawet przejąć te uprawnienia (komitety regulacyjne). W odniesieniu do zasad konkurencji stosowanych do przedsiębiorstw – uzgodnione praktyki i nadużywanie

pozycji dominującej – akty prawne Rady przekazują Komisji znaczne uprawnienia wykonawcze (→3.3.1 i 3.3.2).

Parlament wielokrotnie krytykował niekorzystne skutki komitologii, która stawała się coraz bardziej nieodpowiednia, w miarę jak coraz powszechniej używano procedurę współdecyzji (patrz w szczególności rezolucja Parlamentu z dnia 13 grudnia 1990 r.). W 1999 r. decyzją ustanawiającą procedury wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji Rada zwiększyła udział Parlamentu Europejskiego w procedurze komitologii, przyznając mu prawo do informacji i prawo do sprawowania kontroli.

Po długich negocjacjach pomiędzy trzema instytucjami decyzją 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r. Rada wprowadziła nową procedurę komitetową (procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą). Parlament dostosował do zmian swój regulamin (rezolucją z dnia 14 grudnia 2006 r.). Nowa procedura upoważnia Parlament i Radę do sprawowania kontroli nad przyjmowaniem środków quasi-prawodawczych, służących wykonaniu aktu przyjętego w drodze współdecyzji, oraz do odrzucenia tych środków.

D. Uprawnienia regulacyjne

Traktaty w niewielu przypadkach nadają Komisji pełne uprawnienia regulacyjne.

1. Zdezaktualizowane przepisy

- ustalanie opodatkowania przedsiębiorstw na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali;
- przyspieszanie zniesienia podatków i środków mających podobne skutki jak cła lub ograniczenia ilościowe podczas okresu przejściowego po podpisaniu traktatu rzymskiego ustanawiającego unię celną.

2. Postanowienia pozostające w mocy:

Stosowanie przepisów Wspólnoty do przedsiębiorstw publicznych i publicznych przedsiębiorstw usługowych zgodnie z art. 86 ust. 3 TWE.

E. Uprawnienia w zakresie procedury konsultacji

Traktaty nadają Komisji ogólne uprawnienia w zakresie formułowania zaleceń i wydawania opinii zgodnie z art. 211 TWE.

Wprowadzają również obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji przy podejmowaniu pewnych decyzji, takich jak przyjęcie do UE nowych państw członkowskich, zgodnie z art. 49 TUE.

Opinii Komisji zasięga się również w sprawie statutu posła do PE oraz statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.3.9. Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji

Władzę sądowniczą w Unii Europejskiej sprawują: Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji oraz – od dnia 2 listopada 2004 r. – Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej. Instytucje te zapewniają prawidłową wykładnię i prawidłowe stosowania prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej.

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Podstawa prawna

Artykuły 220, art. 226 akapit drugi, art. 227, 230, 232, 234–237 i 300 traktatu WE.

Artykuł 136 traktatu Euratom.

Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości załączony do traktatów.

Niektóre umowy międzynarodowe.

Skład i statut

A. Skład

1. Liczba (art. 221 i 222)

Jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego, czyli obecnie 27 sędziów.

Ośmiu rzeczników generalnych; na wniosek Trybunału Rada może zwiększyć ich liczbę.

2. Warunki (art. 223)

Sędziowie i rzecznicy generalni powinni:

- posiadać kwalifikacje wymagane w swoich państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych, względnie być prawnikami o uznanych kompetencjach;
- dawać pełne gwarancje niezawisłości.

3. Procedura mianowania (art. 223)

Sędziowie i rzecznicy generalni są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich.

B. Cechy mandatu

1. Kadencja (art. 223 i statut)

Sześć lat.

Co trzy lata następuje częściowe odnowienie składu sędziowskiego i składu rzeczników generalnych:

- przemiennie czternastu i trzynastu sędziów,
- za każdym razem połowa rzeczników generalnych.

Ustępujący sędziowie i rzecznicy generalni mogą zostać mianowani ponownie.

2. Przywileje i immunitety (statut)

Sędziów i rzeczników generalnych chroni immunitet jurysdykcyjny. Po zakończeniu urzędowania nadal są oni objęci

immunitetem w odniesieniu do działań w ramach czynności służbowych.

Odwołanie ze stanowiska może nastąpić wyłącznie na mocy jednomyślnej decyzji Trybunału.

3. Obowiązki (statut)

Sędziowie i rzecznicy generalni:

- przed podjęciem obowiązków składają przysięgę (niezawisłość, bezstronność, utrzymanie w tajemnicy treści obrad);
- nie mogą sprawować żadnych funkcji politycznych lub administracyjnych ani wykonywać żadnej innej działalności zawodowej;
- zobowiązują się szanować zobowiązania wynikające z pełnionych funkcji.

Organizacja i funkcjonowanie (art. 223 i statut)

A. Organizacja wewnętrzna

Sędziowie wybierają spośród siebie – na okres trzech lat – prezesa Trybunału Sprawiedliwości, którego mandat jest odnawialny.

Trybunał mianuje swojego sekretarza.

B. Funkcjonowanie

Trybunał przyjmuje regulamin wewnętrzny, który wymaga zatwierdzenia przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów.

Trybunał obraduje w izbach (trzech lub pięciu sędziów), w składzie Wielkiej Izby (11 sędziów) lub w pełnym składzie (poszczególne tryby obradowania zostały wprowadzone na mocy traktatu nicejskiego) (→1.1.4).

Kompetencje

A. Zasadnicza rola

Zapewnienie „poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu” traktatów (art. 220).

B. Właściwość

1. Bezpośrednie skargi przeciwko państwom członkowskim i instytucjom wspólnotowym

Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do rozpatrywania skarg wniesionych przeciwko państwom członkowskim lub instytucjom dotyczących nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

a. *Skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego*

Skargi są wnoszone:

- albo przez Komisję, po postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi (art. 226): wezwanie do przedstawienia uwag skierowane do państwa członkowskiego, uzasadniona opinia (→1.3.8);
- albo przez inne państwo członkowskie po wniesieniu sprawy do Komisji (art. 227).

Rola Trybunału:

- stwierdzenie, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom; w takim wypadku państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału;
- jeśli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło takich środków, może (po postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, o którym mowa powyżej) złożyć do Trybunału wniosek o nałożenie na państwo członkowskie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej w wysokości określonej przez Trybunał na wniosek Komisji (art. 228 TWE).

b. *Skargi o stwierdzenie nieważności lub skargi o zaniechanie wniesione przeciwko instytucjom wspólnotowym*

Przedmiot: przypadki uchwalenia przez instytucje aktów sprzecznych z prawem wspólnotowym (skarga o stwierdzenie nieważności: art. 230) lub przypadki nieuchwalenia aktów będące naruszeniem prawa wspólnotowego (skarga o zaniechanie: art. 232).

Wniesienie skargi: skarga może zostać wniesiona przez państwa członkowskie, instytucje lub przez osoby fizyczne lub prawne, jeśli decyzja dotyczy którejś z nich.

Rola Trybunału: Trybunał stwierdza nieważność aktu prawnego lub sprzeczne z prawem zaniechanie działania; w takim wypadku instytucja, która dopuściła się uchybienia, jest zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału (art. 233).

c. *Inne skargi bezpośrednie*

Skargi przeciwko decyzjom Komisji nakładającym kary na przedsiębiorstwa (art. 229).

Skargi o odszkodowanie z tytułu szkód wyrządzonych przez instytucje lub ich pracowników (art. 235).

Skargi urzędników i pracowników wspólnotowych przeciwko ich instytucjom (art. 236) – obecnie właściwym do rozpatrywania tego typu skarg jest Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej (patrz poniżej).

Skargi dotyczące umów zawartych przez Wspólnotę (art. 238).

2. Skargi pośrednie: zarzut niezgodności z prawem podniesiony przed sądem krajowym (art. 234)

Co do zasady, sądy krajowe stosują prawo wspólnotowe w sprawach zakładających zastosowanie tego prawa. Jeśli jednak kwestia wykładni prawa wspólnotowego zostanie

podniesiona przed sądem krajowym, sąd ten może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jeżeli sprawa toczy się przed sądem najwyższej instancji, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.

3. Właściwość sądu drugiej instancji

Trybunał Sprawiedliwości jest także właściwy do orzekania w sprawie odwołań od wyroków Sądu Pierwszej Instancji ograniczonych do kwestii prawnych. Odwołanie nie ma skutku zawieszającego.

Trybunał orzeka również w sprawie ponownego rozpoznania orzeczeń izb sądowych (patrz poniżej, Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej) lub Sądu Pierwszej Instancji dotyczących pytań prejudycjalnych. Procedura ponownego rozpoznania ma charakter wyjątkowy i ogranicza się do przypadków, w których zachodzi poważne ryzyko naruszenia jedności lub spójności prawa wspólnotowego.

Ponieważ wyrok Trybunału może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sporu będącego przedmiotem wyroku wydanego w pierwszej instancji, nie mamy tu do czynienia z odwołaniem „w interesie prawa”.

Osiągnięcia

Trybunał Sprawiedliwości okazał się bardzo ważnym czynnikiem integracji europejskiej, a zdaniem niektórych – wręcz jej siłą napędową.

1. Ogólnie

Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie Costa przeciwko Enel miał zasadnicze znaczenie dla postrzegania prawa wspólnotowego jako niezależnego systemu prawnego mającego pierwszeństwo przed prawem krajowym, a wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie Van Gend en Loos – dla zasady bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego w porządku prawnym państw członkowskich. Należy wspomnieć także inne istotne wyroki w sprawie ochrony praw człowieka, takie jak wyrok z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie Nold, w którym Trybunał stwierdził m.in., że podstawowe prawa człowieka są integralną częścią ogólnych zasad prawa, na których straży stoi Trybunał (→1.5.1).

2. W szczególnych dziedzinach

- a. Prawo do osiedlania się: wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie Royer, w którym Trybunał potwierdził prawo obywatela danego państwa członkowskiego do pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego, niezależnie od jakichkolwiek zezwoleń na pobyt wydawanych w państwie przyjmującym.
- b. Swobodny przepływ towarów: wyrok z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie Cassis de Dijon, w którym Trybunał orzekł, że wszystkie produkty wyprodukowane i wprowadzone do obrotu zgodnie z prawem w danym państwie członkowskim powinny, co do zasady, zostać dopuszczone do obrotu na rynkach wszystkich pozostałych państw członkowskich.

- c. Kompetencje zewnętrzne Wspólnoty: wyrok AETR z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, który uznał prawo Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych w dziedzinach objętych zakresem prawa wspólnotowego.
- d. Niedawne wyroki ustanawiające obowiązek zapłacenia odszkodowania przez państwa członkowskie, które nie dokonały transpozycji dyrektyw do prawa krajowego lub nie dokonały jej przed upływem wyznaczonego terminu.
- e. Różne wyroki dotyczące zabezpieczenia społecznego i konkurencji.
- f. Wyroki w sprawie naruszeń prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie, mające zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania wspólnego rynku.

Jedną z najważniejszych zasług Trybunału było wprowadzenie zasady, zgodnie z którą nie należy dokonywać sztywnej wykładni traktatów wspólnotowych, lecz należy je rozpatrywać w świetle stopnia integracji i celów określonych w samych traktatach. Zasada ta umożliwiła Wspólnocie stanowienie prawa w dziedzinach, które nie są przedmiotem szczegółowych postanowień traktatów, np. w dziedzinie walki z zanieczyszczeniem (w wyroku z dnia 13 września 2005 r. – sprawa C-176/03 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej – Trybunał umożliwił Wspólnocie Europejskiej wydawanie przepisów z zakresu prawa karnego, które uzna za „konieczne” do osiągnięcia wyznaczonego celu w zakresie ochrony środowiska naturalnego).

II. Sąd Pierwszej Instancji

Podstawa prawna

Artykuły 224 i 225 traktatu WE, art. 40 traktatu Euratom.

Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości (tytuł IV) załączony do traktatów.

Sąd Pierwszej Instancji został utworzony na mocy decyzji Rady z 1988 r. podjętej zgodnie z Jednolitym aktem europejskim (1986 r.), który zakładał taką możliwość. Na mocy traktatu z Maastricht (1991 r.) zapis dotyczący Sądu Pierwszej Instancji został wprowadzony do traktatu WE. Traktat nicejski zlikwidował jego status sądu „przy” Trybunale Sprawiedliwości i poszerzył jego właściwość.

Skład i statut (art. 224 traktatu WE)

A. Skład

1. Liczba

Jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego, czyli obecnie 27 sędziów.

Sędziowie mogą być wezwani do wykonywania zadań rzecznika generalnego.

2. Warunki

Sędziowie powinni posiadać kwalifikacje wymagane do zajmowania wysokich stanowisk sądowych.

Powinni dawać pełne gwarancje niezawisłości.

3. Procedura mianowania

Sędziowie są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich.

B. Cechy mandatu

Identyczne jak w wypadku Trybunału Sprawiedliwości.

Organizacja i funkcjonowanie

A. Organizacja wewnętrzna

Sędziowie wybierają spośród siebie – na okres trzech lat – prezesa Sądu Pierwszej Instancji, którego mandat jest odnawialny

Sąd mianuje swojego sekretarza.

B. Funkcjonowanie

Sąd Pierwszej Instancji przyjmuje – w porozumieniu z Trybunałem Sprawiedliwości – regulamin wewnętrzny, który wymaga zatwierdzenia przez Radę.

Sąd Pierwszej Instancji obraduje w izbach złożonych z trzech lub pięciu sędziów. Regulamin wewnętrzny określa przypadki, w których Sąd może obradować w pełnym składzie, w składzie Wielkiej Izby lub w składzie jednoosobowym. Ostatnie rozwiązanie stosuje się w szczególności w wypadku spraw dotyczących służby publicznej, umów zawartych przez Wspólnotę i skarg wnoszonych przez osoby fizyczne przeciwko instytucjom, jeżeli sprawy nie stwarzają trudności natury prawnej lub merytorycznej i mają ograniczone znaczenie.

Kompetencje

A. Właściwość Sądu Pierwszej Instancji (art. 225)

Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpoznawania skarg w pierwszej instancji dotyczących następujących kwestii (z wyjątkiem skarg wnoszonych przez państwa członkowskie, instytucje wspólnotowe lub Europejski Bank Centralny, wobec których Trybunał Sprawiedliwości ma wyłączną właściwość) (art. 51 statutu):

- skargi o stwierdzenie nieważności lub o zaniechanie wniesione przeciwko instytucjom (art. 230 i 232);
- skargi o odszkodowania za szkody wyrządzone przez instytucje (art. 235);
- spory dotyczące umów zawartych przez Wspólnotę (art. 238).

Statut może rozszerzyć właściwość Sądu na inne dziedziny.

Wyroki wydane przez Sąd Pierwszej Instancji mogą być przedmiotem **odwołań do Trybunału Sprawiedliwości**, przy czym odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych.

B. Właściwość w pierwszej i w ostatniej instancji

Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym (art. 234) w kwestiach określonych w statucie.

Jednakże wydane wyroki mogą na zasadzie wyjątku podlegać ponownemu rozpoznaniu Trybunału Sprawiedliwości, gdy „zachodzi poważne ryzyko naruszenia jedności lub spójności prawa wspólnotowego”. Ponowne rozpoznanie nie ma skutku zawieszającego.

Nie mamy tu jednak do czynienia z odwołaniem w interesie prawa, ponieważ wyrok wydany przez Trybunał Sprawiedliwości może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sporu będącego przedmiotem wyroku Sądu:

- w wypadku ponownego rozpoznania wyroków Sądu Pierwszej Instancji dotyczących skarg przeciwko orzeczeniom izb sądowych (patrz poniżej) Trybunał Sprawiedliwości kieruje sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, który jest związany wyrokiem Trybunału co do kwestii prawnych. Jeśli jednak rozstrzygnięcie sporu, biorąc pod uwagę rezultat ponownego rozpoznania Trybunału, wynika z ustaleń stanu faktycznego, na których oparty został wyrok Sądu, wyrok Trybunału jest ostateczny;
- w wypadku ponownego rozpoznania wyroków Sądu Pierwszej Instancji orzekającego w sprawie pytań prejudycjalnych odpowiedź udzielona przez Trybunał Sprawiedliwości zastępuje odpowiedź Sądu (art. 62 regulaminu wewnętrznego Trybunału Sprawiedliwości).

C. Właściwość odwoławcza

Jeśli Rada postanowi skorzystać z możliwości utworzenia izb sądowych właściwych do orzekania w pierwszej instancji w sprawie określonych rodzajów skarg, od orzeczeń tych izb można wnieść odwołanie do Sądu Pierwszej Instancji.

III. Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej

W celu odciążenia Sądu Pierwszej Instancji od prowadzenia niektórych rodzajów postępowań, art. 225A traktatu WE, wprowadzony traktatem nicejskim, zakładał możliwość utworzenia „izb sądowych, rozpoznających w pierwszej instancji niektóre kategorie skarg wniesionych w szczególnych dziedzinach”. Zgodnie z tym artykułem decyzja Rady z dnia 2 listopada 2004 r. ustanawia „Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej” (Dz.U. L 333 z 9.11.2004, s. 7).

Zgodnie z decyzją Rady od wyroków tego Sądu przysługuje odwołanie do Sądu Pierwszej Instancji. Odwołania nie mają skutku zawieszającego i są ograniczone do kwestii prawnych dotyczących środków i braku właściwości sądu, uchybień proceduralnych naruszających interesy danej strony oraz naruszenia prawa wspólnotowego.

Traktat lizboński

Wejście w życie traktatu lizbońskiego wprowadziłoby zmiany w odniesieniu do następujących kwestii:

- przed mianowaniem przez rządy państw członkowskich kandydaci do wykonywania funkcji sędziego i rzecznika generalnego zostaną poddani ocenie komisji złożonej

z siedmiu osób, przy czym jedną z nich wyznaczy Parlament Europejski;

- legalność aktów Rady Europejskiej oraz organów lub jednostek organizacyjnych (agencji, urzędów itp), które będą miały skutki prawne wobec osób trzecich, będzie odtąd podlegać kontroli sądowej;
- ze względu na rozwój orzecznictwa warunki dopuszczalności skarg wnoszonych przez osoby fizyczne i prawne przeciwko aktom prawnym zostaną uproszczone;
- zakres skarg o zaniechanie zostanie rozszerzony na Radę Europejską, Europejski Bank Centralny oraz inne organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej, które będą powstrzymywać się od stanowienia prawa;
- akty przyjęte w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej będą mogły być przedmiotem odwołania sądowego, z wyjątkiem kontroli ważności i proporcjonalności działań policji, jak również wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego;
- mimo że akty przyjęte w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wciąż nie podlegają kontroli Trybunału, jest on właściwy do rozpatrywania skarg dotyczących kontroli legalności środków ograniczających skierowanych przeciwko osobom fizycznym lub prawnym.

Znacznych postępów dokonano także w dziedzinie postępowań o stwierdzenie uchybienia: w wypadku wniesienia do Trybunału skargi o stwierdzenie uchybienia przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy, Komisja będzie mogła odtąd wskazać Trybunałowi, poczynwszy od pierwszej skargi o stwierdzenie uchybienia, kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo członkowskie.

Ponadto zmiany statutu Trybunału będą dokonywane w ramach zwykłej procedury legislacyjnej, a nie na mocy jednomyślnej decyzji Rady.

Rola Parlamentu Europejskiego

Wyrokiem wydanym w 1990 r. w sprawie skargi Parlamentu w ramach procedury legislacyjnej dotyczącej podjęcia środków ochrony zdrowia w następstwie katastrofy nuklearnej w Czarnobylu Trybunał przyznał Parlamentowi Europejskiemu prawo do wnoszenia do Trybunału skarg o stwierdzenie nieważności (art. 230 TWE) w celu ochrony jego prerogatyw w ramach procedury legislacyjnej.

Uprawnienie PE do wnoszenia do Trybunału skarg o stwierdzenie nieważności zostało rozszerzone na mocy traktatu nicejskiego; w rezultacie nie ogranicza się już tylko do ochrony jego prerogatyw.

→ Claire GENTA
lipiec 2008 r.

1.3.10. Trybunał Obrachunkowy

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest odpowiedzialny za kontrolę finansów UE. Jako unijny zewnętrzny organ kontroli przyczynia się do poprawy zarządzania finansowego UE i pełni rolę niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii.

Podstawa prawna

Artykuły 246–248, 279 i 280 traktatu WE.

Traktat o Unii Europejskiej podniósł Europejski Trybunał Obrachunkowy do rangi instytucji wspólnotowej poprzez stosowną zmianę art. 7 traktatu WE.

Struktura

A. Skład

1. Liczba

Po jednym członku z każdego państwa członkowskiego (traktat nicejski sformalizował to, co do tej pory było jedynie uznaną procedurą), czyli obecnie 27 członków.

2. Kwalifikacje

Członkowie Trybunału:

- wchodzi lub wchodził w swych krajach w skład organów kontroli zewnętrznej lub mają szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska;
- muszą się wykazać niekwestionowaną niezależnością.

3. Mianowanie

Członkowie Trybunału są mianowani:

- przez Radę kwalifikowaną większością głosów;
- na podstawie rekomendacji każdego państwa członkowskiego w kwestii wypełnienia przyznanego temu krajowi stanowiska;
- po zasięgnięciu opinii Parlamentu.

B. Rodzaj mandatu

1. Kadencja

Sześcioletnia i odnawialna. Kadencja prezesa trwa trzy lata i również jest odnawialna.

2. Status

Członkowie mają takie same przywileje i immunitety jak sędziowie Trybunału Sprawiedliwości.

3. Obowiązki

Członkowie muszą być „w pełni niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków”. Oznacza to, że:

- nie zwracają się o instrukcje do (ani ich nie przyjmują od) jakiegokolwiek zewnętrznego źródła;
- powstrzymują się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji;

- nie mogą wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej;
- jeżeli naruszają powyższe warunki, Trybunał Sprawiedliwości może ich usunąć ze stanowiska.

C. Organizacja

Spśród swoich członków Trybunał wybiera prezesa na odnawialną, trzyletnią kadencję.

Uprawnienia

A. Kontrole prowadzone przez Trybunał

1. Zakres

W zakres kompetencji Trybunału wchodzi kontrola wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty lub jakiegokolwiek organu wspólnotowego, o ile odpowiedni akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli. Trybunał przeprowadza kontrole w celu uzyskania racjonalnej pewności co do:

- wiarygodności rocznych sprawozdań finansowych Wspólnot;
- legalności oraz prawidłowości leżących u ich podstaw transakcji; oraz
- należytego zarządzania finansami.

2. Metody kontroli

Kontrole Trybunału prowadzone są w nieprzerwany sposób. Kontrole te mogą być przeprowadzane przed zamknięciem rozliczeń w danym roku budżetowym.

Kontrola dotyczy dokumentów i w razie potrzeby przeprowadzana jest na miejscu w:

- instytucjach Wspólnoty;
- w pomieszczeniach każdego organu zarządzającego dochodami i wydatkami w imieniu Wspólnoty;
- w pomieszczeniach każdej osoby fizycznej lub prawnej otrzymującej płatności z budżetu Wspólnoty.

Kontrolę w państwach członkowskich przeprowadza się we współpracy z właściwymi krajowymi instytucjami kontrolnymi lub służbami.

Instytucje te są zobowiązane do przekazania Trybunałowi wszelkich dokumentów lub informacji, które Trybunał uzna za niezbędne do wykonywania swoich obowiązków.

3. Najważniejsze publikacje

Po kontrolach Trybunał Obrachunkowy przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie roczne **poświadczenie**

wiarygodności (DAS, fr. *déclaration d'assurance*) rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw.

Trybunał Obrachunkowy sporządza **roczne sprawozdanie**, które przekazuje instytucjom Wspólnoty. Sprawozdanie to jest publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* wraz z odpowiedziami tych instytucji na uwagi Trybunału.

Trybunał może zawsze wypowiedzieć się w szczegółowych kwestiach, w szczególności przyjmując **sprawozdania specjalne**.

B. Uprawnienia doradcze

Inne instytucje w każdym momencie mogą zażądać od Trybunału wydania opinii.

Opinia Trybunału jest obowiązkowa, kiedy Rada:

- uchwała rozporządzenia finansowe określające procedurę ustalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków;
- określa sposoby i procedurę, według których środki własne Wspólnoty są pozostawione do dyspozycji Komisji;
- określa reguły dotyczące odpowiedzialności kontrolerów finansowych, intendentów i księgowych;
- lub przyjmuje środki przeciwdziałania nadużyciom finansowym.

Rola Parlamentu Europejskiego

Trybunał Obrachunkowy został utworzony w 1977 r. z inicjatywy Parlamentu Europejskiego. Od tamtej pory wspiera Parlament Europejski i Radę w wykonywaniu funkcji kontrolnej w zakresie wykonania budżetu.

Przedmiotem sporu jest brak bezwarunkowego pozytywnego DAS (tj. rokrocznie wydawanego przez Trybunał poświadczenia

wiarygodności). W ciągu ostatnich lat poświadczenia zawsze zawierały zastrzeżenia, co Parlament wielokrotnie krytykował, w szczególności w rezolucjach w sprawie udzielenia absolutorium, w których przedstawia konkretne propozycje prowadzące do otrzymania pozytywnego poświadczenia wiarygodności. W odpowiedzi Trybunał Obrachunkowy zasugerował opracowanie ram kontroli wewnętrznej we Wspólnocie opartych na wspólnych zasadach i normach stosowanych na wszystkich szczeblach administracji, zarówno w instytucjach, jak i państwach członkowskich (opinia Trybunału Obrachunkowego 2/2004 w sprawie modelu „pojedynczej kontroli”).

Komisja ustosunkowała się pozytywnie do propozycji i opracowała „harmonogram działań dotyczących zintegrowanych ram kontroli wewnętrznej” (przyjęty przez Komisję w dniu 15 czerwca 2005 r.). Parlament Europejski przyjął z zadowoleniem działania Komisji w swojej rezolucji z kwietnia 2006 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu za 2004 r.

Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (patrz wieloletnie ramy finansowe →1.5.2), w części pt. „Zapewnienie skutecznej i zintegrowanej wewnętrznej kontroli funduszy wspólnotowych”, stanowi, że „instytucje zgadzają się co do wagi, jaką ma kwestia wzmocnienia wewnętrznej kontroli bez nakładania dodatkowych obciążeń administracyjnych, co wymaga uproszczenia podstawowego prawodawstwa. W tym kontekście znaczenie priorytetowe zostanie nadane należytemu zarządzaniu finansami ukierunkowanemu na uzyskanie pozytywnego poświadczenia wiarygodności (DAS) dla funduszy zarządzanych wspólnie”.

→ François **JAVELLE**
Helmut **WERNER**
lipiec 2008 r.

1.3.11. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest organem doradczym Unii Europejskiej. Składa się z 344 członków. Jego opinie wymagane są w ramach obowiązkowych konsultacji w dziedzinach określonych w traktatach lub w ramach konsultacji nieobowiązkowych na wniosek Komisji Europejskiej, Rady lub Parlamentu. Ponadto Komitet może wydawać opinie z własnej inicjatywy.

Podstawa prawna

Artykuły 257–262 traktatu WE (art. 301–304 traktatu lizbońskiego)

Skład

A. Liczba i podział miejsc według krajów (art. 258)

Obecnie Komitet ma 344 członków pochodzących z państw członkowskich:

- 24 z Niemiec, Francji, Włoch i Zjednoczonego Królestwa;
- 21 z Hiszpanii i Polski;
- 15 z Rumunii;
- 12 z Austrii, Belgii, Bułgarii, Grecji, Węgier, Niderlandów, Portugalii, Republiki Czeskiej i Szwecji;
- 9 z Danii, Finlandii, Irlandii, Litwy i Słowacji;
- 7 z Estonii, Łotwy i Słowenii;
- 6 z Cypru i Luksemburga;
- 5 z Malty.

B. Sposób wyznaczania (art. 259)

Członkowie Komitetu są mianowani na wniosek państw członkowskich. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną (jednomyślnie przed wejściem w życie traktatu z Nicei) przyjmuje listę członków zawierającą dwa razy więcej kandydatów niż miejsc dla danego kraju. Rada konsultuje się z Komisją w sprawie nominacji. Należy zapewnić, że różne sektory gospodarcze i społeczne są odpowiednio reprezentowane. W praktyce jedna trzecia stanowisk jest przeznaczona dla pracodawców, jedna trzecia dla pracowników i jedna trzecia dla innych kategorii (rolnicy, handlowcy, wolne zawody, konsumenci itp).

C. Typ mandatu (art. 258)

Mandat trwający cztery lata, odnawialny (pięć lat w traktacie lizbońskim). Traktat o Unii Europejskiej stanowi, że członkowie muszą być „w pełni niezależni” w wykonywaniu swych funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty (sformułowanie użyte w odniesieniu do członków Komisji i Trybunału Obrachunkowego).

Organizacja i procedury

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny nie jest jedną z instytucji Wspólnoty wymienionych w art. 7 Traktatu, ale

posiada szeroki zakres autonomii odnośnie do organizacji i działalności, dodatkowo zwiększony Traktatem o Unii Europejskiej.

- Komitet mianuje spośród swoich członków przewodniczącego i prezydium na okres dwóch lat.
- Komitet przyjmuje regulamin wewnętrzny.
- Komitet może zebrać się z inicjatywy własnej, choć zazwyczaj zbiera się na wniosek Rady lub Komisji.
- Komitet posiada wyspecjalizowane sekcje dla poszczególnych obszarów działalności Wspólnoty, pomagające w przygotowaniu opinii Komitetu, i może powołać podkomisje dla poszczególnych zagadnień.
- Komitet posiada własny sekretariat.

Uprawnienia

Komitet posiada **władzę doradczą**. Jego zadaniem jest informowanie instytucji odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji we Wspólnocie o opinii przedstawicieli sektora gospodarczego i społecznego.

A. Opinie wydawane na wniosek instytucji wspólnotowych

1. Konsultacja obowiązkowa

W niektórych obszarach Traktat stanowi, że decyzje mogą zostać podjęte jedynie po przeprowadzeniu przez Radę lub Komisję konsultacji z Komitetem. Są to:

- polityka rolna (art. 37);
- swobodny przepływ osób i towarów (część trzecia, tytuł III);
- polityka transportowa (część trzecia, tytuł V);
- harmonizacja podatków pośrednich (art. 93);
- zbliżenie ustawodawstwa w zakresie rynku wewnętrznego (art. 94 i 95);
- polityka zatrudnienia (część trzecia, tytuł VIII);
- polityka społeczna, edukacja, szkolenie zawodowe i młodzież (część trzecia, tytuł XI);
- zdrowie publiczne (art. 152);
- ochrona konsumenta (art. 153);
- sieci transeuropejskie (art. 156);
- polityka przemysłowa (art. 157);

- spójność gospodarcza i społeczna (część trzecia, tytuł XVII);
- badania naukowe i rozwój technologiczny (część trzecia, tytuł XVIII);
- środowisko (tytuł XIX).

2. Konsultacja nieobowiązkowa

Komisja, Rada lub Parlament mogą też zasięgnąć opinii Komitetu w każdej innej sprawie, którą uznają za odpowiednią do konsultacji.

Gdy Rada lub Komisja zasięgają opinii Komitetu (bez względu na to, czy jest to konsultacja obowiązkowa czy też nie), mogą wyznaczyć limit czasowy (przynajmniej jeden miesiąc), po upływie którego brak opinii nie może powstrzymać ich od podjęcia dalszych działań w danej sprawie.

B. Wydawanie opinii z własnej inicjatywy

Komitet może zadecydować o wydaniu opinii, kiedy tylko uzna to za stosowne.

Kontakty Parlamentu Europejskiego z Komitetem

Ponieważ organy te niejednokrotnie są proszone o wydanie opinii na temat tych samych przygotowanych przepisów, kontakty pomiędzy nimi rozwinęły się w sposób naturalny. Te nieformalne kontakty przybierają różną postać: regularnej wymiany poglądów i wysiłków zmierzających do koordynacji pracy, spotkań przewodniczących obydwu organów lub członków komisji i sekcji, a także wspólnych konferencji.

→ Hélène CALERS
lipiec 2008 r.

1.3.12. Komitet Regionów

Komitet Regionów liczy 344 członków reprezentujących władze regionalne i lokalne 27 państw członkowskich Unii. Komitet wydaje opinie w ramach konsultacji obowiązkowej w przypadkach określonych w traktacie, w ramach konsultacji nieobowiązkowej oraz z własnej inicjatywy, jeśli uzna to za stosowne.

Podstawa prawna

Artykuły 263–265 traktatu WE wprowadzone traktatem z Maastricht

Cele

Komitet Regionów jest organem doradczym reprezentującym społeczności regionalne i lokalne Unii. Jest rzecznikiem interesów tych podmiotów terytorialnych wobec Rady i Komisji, do których kieruje opinie.

Utworzenie Komitetu Regionów stanowiło realizację postanowienia wyrażonego w preambule Traktatu o Unii Europejskiej, aby „kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliższej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości”.

Aby lepiej pełnić tę rolę, Komitet ubiega się o prawo do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości spraw, w których naruszana jest zasada pomocniczości. Komitet ma nadzieję, że przyszłe zmiany traktatu przyznają mu to prawo. Artykuł 8 protokołu w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, rzeczywiście dałby Komitetowi taką możliwość.

Organizacja

A. Skład (art. 263)

1. Liczba i podział miejsc według krajów

W skład Komitetu Regionów wchodzi 344 członków i taka sama liczba zastępców, pochodzących z następujących państw członkowskich:

- 24 z Niemiec, Francji, Włoch i Zjednoczonego Królestwa;
- 21 z Hiszpanii i Polski;
- 15 z Rumunii;
- 12 z Austrii, Belgii, Bułgarii, Grecji, Węgier, Niderlandów, Portugalii, Republiki Czeskiej i Szwecji;
- 9 z Danii, Finlandii, Irlandii, Litwy i Słowacji;
- 7 z Estonii, Łotwy i Słowenii;
- 6 z Cypru i Luksemburga;
- 5 z Malty.

2. Mianowanie

Członkowie są mianowani jednomyślnie przez Radę na okres czterech lat (pięciu lat zgodnie z traktatem lizbońskim, art. 305), na wniosek państw członkowskich (traktat lizboński przewiduje mianowanie członków Komitetu na wniosek

Komisji). Mandat członków jest odnawialny. W praktyce desygnowani członkowie są zwykle politykami wybranymi w wyborach lokalnych i regionalnych.

B. Struktura (art. 264)

Komitet wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i prezydium na okres dwóch lat (na dwa i pół roku zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego). Uchwala swój regulamin wewnętrzny i przedstawia go do zatwierdzenia Radzie.

Uprawnienia

A. Wydawanie opinii na wniosek innych instytucji

1. Konsultacja obowiązkowa

W pewnych sprawach Rada lub Komisja są zobowiązane do zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów przed podjęciem decyzji, a mianowicie w zakresie:

- edukacji, kształcenia zawodowego i młodzieży (art. 149);
- kultury (art. 151);
- zdrowia publicznego (art. 152);
- transeuropejskich sieci transportowych, telekomunikacji i energetyki (art. 156);
- spójności gospodarczej i społecznej:
 - szczegółowych działań (art. 159),
 - określania zadań, celów priorytetowych oraz organizacji funduszy strukturalnych (art. 161),
 - decyzji wykonawczych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (art. 162).

2. Konsultacja nieobowiązkowa

Komisja, Rada lub Parlament mogą ponadto zasięgnąć opinii Komitetu w każdej innej sprawie, jeśli uznają to za stosowne.

Gdy Rada lub Komisja (traktat lizboński przewiduje objęcie tym przepisem także Parlamentu Europejskiego) zasięgają opinii Komitetu (niezależnie od obowiązkowego lub nieobowiązkowego charakteru konsultacji), mogą wyznaczyć termin (nie krótszy niż miesiąc), po upływie którego brak opinii nie stanowi przeszkody w podjęciu dalszych działań w danej sprawie.

B. Wydawanie opinii z własnej inicjatywy

1. W wypadku konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym

Gdy Rada lub Komisja zasięgają opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, muszą poinformować o tym fakcie Komitet Regionów, który może wydać opinię w rzeczonyj sprawie, jeśli uzna to za stosowne w interesie regionów.

2. Ogólna praktyka

Zgodnie z ogólną praktyką Komitet może wydać opinię za każdym razem, gdy widzi taką potrzebę.

3. Przykładowo Komitet wydał opinie z własnej inicjatywy szczególnie w następujących dziedzinach:

- małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP);
- sieci transeuropejskie;
- turystyka;
- fundusze strukturalne;
- zdrowie (walka z narkomanią);
- przemysł;
- rozwój obszarów miejskich;
- programy kształcenia;
- środowisko naturalne.

→ Claire GENTA
lipiec 2008 r.

1.3.13. Europejski Bank Inwestycyjny

Europejski Bank Inwestycyjny zapewnia długoterminowe finansowanie Unii Europejskiej. Stanowi także źródło finansowania dla państw lub grup państw, z którymi Unię łączą porozumienia. Jego kapitał jest subskrybowany przez państwa członkowskie, pochodzi także z udzielania pożyczek, głównie w postaci publicznych emisji obligacji.

Podstawa prawna

- Artykuł 266 i 267 traktatu WE.
- Protokół w sprawie statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego, dołączony do traktatu WE.

Organizacja i funkcjonowanie

A. Status prawny

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) nie jest instytucją Wspólnoty w rozumieniu art. 7 traktatu WE, lecz jest organem finansowym podlegającym przepisom prawa publicznego, mającym osobowość prawną (art. 260 TWE) i dysponującym własną strukturą administracyjną, odrębną od tej w innych instytucjach Wspólnoty.

B. Struktura

Organami zarządzającymi są:

1. Rada Gubernatorów

a. Skład

Dwudziestu siedmiu ministrów wyznaczonych przez państwa członkowskie (zwyczajowo ministrów finansów).

b. Zadania

Do zadań Rady Gubernatorów należy:

- ustalanie ogólnych wytycznych polityki kredytowej Banku;
- zatwierdzanie ksiąg rachunkowych i rocznych sprawozdań;
- podejmowanie decyzji o podwyższeniu subskrybowanego kapitału;
- zobowiązanie Banku do udzielania finansowania poza Unią Europejską;
- mianowanie członków Rady Dyrektorów, Komitetu Zarządzającego i Komitetu Audytorów.

2. Rada Dyrektorów

a. Skład

Jej 28 członków mianuje Rada Gubernatorów na okres pięciu lat; każde państwo członkowskie mianuje po jednym członku, jednego członka mianuje też Komisja.

b. Zadania

Spotykając się przeciętnie dziesięć razy w roku, Rada ma wyłączne prawo do podejmowania decyzji dotyczących udzielania pożyczek i gwarancji oraz ustala oprocentowanie udzielanych pożyczek.

3. Komitet Zarządzający

a. Skład

Jeden przewodniczący i ośmiu wiceprzewodniczących mianowanych przez Radę Gubernatorów (na wniosek Rady Dyrektorów) na odnawialny mandat sześciu lat.

b. Zadania

Jako organ wykonawczy Banku, Komitet ten odpowiada za:

- bieżące działania Banku;
- opracowanie decyzji Rady Dyrektorów i zapewnienie ich wykonania.

4. Komitet Audytorów

a. Skład

Trzech członków mianowanych przez Radę Gubernatorów na odnawialny mandat trzech lat.

b. Zadania

- przeprowadza coroczną weryfikację właściwego prowadzenia operacji i ksiąg Banku na podstawie prac przeprowadzonych przez wewnętrzne i zewnętrzne organy monitorujące i audytorskie;
- jest gwarantem zgodności działań Banku z procedurami prawnymi.

C. Zasoby

1. Kapitał

Kapitał EBI jest subskrybowany przez państwa członkowskie odpowiednio do ich indywidualnego potencjału gospodarczego. Znaczny wzrost operacji w ramach Unii Europejskiej, przyłączenie dziesięciu nowych państw członkowskich w dniu 1 maja 2004 r. oraz dwóch kolejnych nowych państw w dniu 1 stycznia 2007 r. skutkowało zwiększeniem kapitału EBI do kwoty 164 mld euro, począwszy od dnia 1 stycznia 2007 r. Dwanaście nowych państw członkowskich wpłaciło do Banku kapitał zgodnie z kluczem przyjętym dla obecnych państw członkowskich.

2. Udzielanie pożyczek

Europejski Bank Inwestycyjny gromadzi większą część swoich zasobów w drodze udzielania pożyczek, głównie poprzez emisję obligacji bankowych.

Europejski Bank Inwestycyjny jest jednym z największych międzynarodowych kredytodawców, a jego obligacje są notowane na największych giełdach świata. Bank pożyczka na rynkach finansowych fundusze, których potrzebuje do udzielania własnych pożyczek. Nie jest instytucją nastawioną

na zysk, dlatego też sprzedaje z oprocentowaniem równym kosztom, po jakich sam dokonał nabycia.

W 2005 r. zatwierdzone projekty opiewały na kwotę 51 mld euro. Kwotę 52,7 mld zgromadzono poprzez wymianę, dzięki 330 transakcjom obejmującym 15 walut.

Bank odgrywa kluczową rolę w rozwijaniu rynków kapitałowych w nowych i przyszłych państwach członkowskich.

Cele i osiągnięcia

Europejski Bank Inwestycyjny jest instytucją Unii Europejskiej udzielającą długoterminowego finansowania. Zgodnie z art. 267 traktatu WE zadaniem Banku jest przyczynianie się, poprzez odwołanie się do rynku kapitałowego i zasobów własnych, do zrównoważonego i stałego rozwoju wspólnego rynku w interesie Wspólnoty. W tym celu Bank, nie dążąc do osiągania zysków, udziela pożyczek i gwarancji, które sprzyjają finansowaniu projektów we wszystkich sektorach gospodarki.

Wykonując swoje zadania, Bank ułatwia finansowanie programów inwestycyjnych w powiązaniu z pomocą funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych Wspólnoty.

A. W ramach Unii Europejskiej

1. Rozwój regionalny oraz spójność gospodarcza i społeczna

W 2005 r. Bank udzielił Unii liczącej 25 państw członkowskich pożyczek na kwotę blisko 28 mld euro. Przeznaczył je na projekty wspierające regiony słabiej rozwinięte gospodarczo (regiony Celu 1) lub regiony borykające się z problemami strukturalnymi (regiony Celu 2), lub też obszary mające oba rodzaje problemów, co odpowiada 84% sumy pożyczek indywidualnych w UE. Globalne pożyczki dla pośredników finansowych na rzecz udzielania pożyczek wspierających małej i średniej skali inwestycje we wspieranych obszarach osiągnęły kwotę 5,9 mld euro, dzięki czemu suma pożyczek z przeznaczeniem na spójność gospodarczą i społeczną wyniosła w 2005 r. 34 mld euro, co odpowiada 80% wszystkich pożyczek udzielonych w ubiegłym roku w UE.

2. Ochrona i poprawa stanu środowiska

Europejski Bank Inwestycyjny jest zaangażowany w ochronę środowiska, zarówno bezpośrednio poprzez konkretne inwestycje, jak i pośrednio poprzez gwarantowanie zgodności projektów przedłożonych do finansowania z krajowym i wspólnotowym prawodawstwem z zakresu ochrony środowiska. Bank sam wyznaczył sobie cele dotyczące alokowania między jedną czwartą a jedną trzecią udzielanych pożyczek indywidualnych na projekty związane z ochroną środowiska i poprawą jego stanu. Indywidualne pożyczki na projekty inwestycyjne dotyczące środowiska wyniosły w Unii Europejskiej w sumie 10,9 mld euro, co stanowi 33% bezpośrednich pożyczek. Należy też dodać, że większość globalnych pożyczek charakteryzuje się wielostronnymi celami, obejmującymi ochronę środowiska, a EBI udziela również globalnych pożyczek celowych na rzecz środowiska.

W 2005 r. EBI pożyczzył w sumie 210 mln euro w ramach dwóch takich pożyczek w Austrii i Niemczech.

3. Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw

Bank wspiera inwestycje dokonywane przez MŚP w sposób zdecentralizowany, poprzez globalne pożyczki udzielane przez banki. W 2005 r. globalne pożyczki w UE wyniosły 8,9 mld euro, z czego 4,2 mld wsparło zgodnie z szacunkami 20 000 małych i średnich przedsiębiorstw. Większość wspomnianych pożyczek przyczyniła się też do spełnienia innych podstawowych celów Banku. Znaczna ich część została ulokowana w inwestycjach MŚP sprzyjających spójności gospodarczej i społecznej. Prowadzone przez innowacyjne MŚP badania i rozwój, finansowane przez EBI, przyczyniły się do realizowania agendy lizbońskiej.

a. Inicjatywa „Innowacje 2010” (i2i)

W ramach tej inicjatywy, zapoczątkowanej w następstwie szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r., której celem jest budowa Europy opartej na wiedzy i innowacji, EBI udzielił pożyczek wynoszących w sumie 17 mld euro. Dodatkowo 20 mld euro zostało przeznaczone na ten cel na lata 2003–2006. Od chwili ustanowienia inicjatywy i2i w 2000 r. EBI udzielił pożyczek na innowacyjne projekty inwestycyjne warte 34,8 mld euro, z czego w samym tylko 2005 r. – 10,4 mld euro. Ogólnym celem ilościowym jest pożyczanie w bieżącym dziesięcioleciu minimalnej kwoty 50 mld euro w ramach programu i2i.

b. Poprawa sieci transeuropejskich (TEN) i innych infrastruktur

Europejski Bank Inwestycyjny jest jednym z głównych źródeł finansowania transeuropejskich sieci (TEN) transportowych, telekomunikacyjnych, energetycznych i związanych z nimi infrastruktur.

c. Edukacja i szkolenia

W 2005 r. wartość 30 pożyczek udzielonych na inwestycje w edukację i szkolenia w ramach programu i2i wyniosła blisko 2,2 mld euro.

B. Poza obszarem UE

1. Zakres

Europejski Bank Inwestycyjny wspiera państwa i grupy państw, z którymi UE łączy porozumienia.

a. Kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz kraje i terytoria zamorskie (KTZ)

Umowa z Kotonu, zastępująca od dnia 1 kwietnia 2003 r. konwencję z Lomé, ustala ramy finansowania przez EBI. Uzgodniony przez państwa członkowskie „instrument inwestycyjny” dysponuje kwotą 2200 mln euro na następne pięć lat. Kwota ta zostanie uzupełniona inwestycjami z zasobów własnych Banku (1700 mln euro).

b. Państwa Ameryki Łacińskiej i Azji

Obecny mandat EBI dotyczący pożyczek na rzecz państw Azji i Ameryki Łacińskiej przewiduje kwotę 2480 mln między 2000 r. a styczniem 2007 r. W ramach wspomnianego mandatu w 2005 r. udzielono pożyczek na kwotę 256 mln i oczekuje się

pełnego wykorzystania środków do końca okresu jego funkcjonowania.

c. *Państwa należące do Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (Algieria, Egipt, Strefa Gazy/Zachodni Brzeg, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Syria, Tunezja i Turcja)*

Rok 2005 był pierwszym rokiem funkcjonowania funduszu powierniczego FEMIP (instrument na rzecz inwestycji i partnerstwa śródziemnomorskiego). Stworzony w połowie 2004 r. i dysponujący do chwili obecnej 33,5 mln euro przekazanymi przez 15 państw członkowskich oraz Komisję Europejską, przedmiotowy fundusz powierniczy uzupełnia fundusz pomocy technicznej; w jego ramach skupiono się na pomocy technicznej i operacjach kapitału ryzyka w partnerskich państwach regionu śródziemnomorskiego. Na przestrzeni lat zatwierdzono siedem operacji, opiewających w sumie na kwotę 3,4 mln euro. Z perspektywy rozmieszczenia geograficznego można uznać, że cztery z zatwierdzonych projektów skupiały się na regionie, podczas gdy trzy pozostałe koncentrowały się na poszczególnych państwach: Algierii, Maroku i Syrii.

d. *Państwa Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, FYROM)*

Całkowita wartość pożyczek na rzecz Bałkanów Zachodnich wyniosła 399 mln euro. Bośnia i Hercegowina otrzymały 211 mln euro pożyczek, a 35 mln euro przyznano Albanii. Projekty w Serbii i Czarnogórze uzyskały 153 mln euro pożyczek. Udzielanie pożyczek przez EBI odbywa się w ścisłej

współpracy z innymi dawcami pomocy, takimi jak Komisja Europejska, Europejska Agencja Odbudowy czy Bank Światowy.

e. *Rodzaje interwencji*

Operacje Banku mają formę pożyczek z zasobów własnych, którym czasem towarzyszą subsydia odsetkowe finansowane z budżetu UE. Bank może również zarządzać, na podstawie mandatu, kapitałem ryzyka przekazanym ze środków budżetowych. Bank musi działać w granicach ustalonych w odnośnych porozumieniach.

C. Grupa EBI

Ustanowiona w następstwie szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie (marzec 2000 r.) grupa EBI składa się z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz EFI (Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego). EBI jest największym udziałowcem (60,5% kapitału) EFI powołanego do życia w czerwcu 1994 r. Inni udziałowcy to Komisja Europejska (30%) i różne większe europejskie instytucje finansowe. Wszystkie działania dotyczące kapitału ryzyka są skupione w EFI, czyniąc z niego jedno z wiodących źródeł kapitału ryzyka w Unii Europejskiej. EFI kontynuuje też podejmowanie działań udzielania gwarancji angażujących środki własne Funduszu lub środki z budżetu UE. Grupa EBI może tym samym odgrywać dominującą rolę w pobudzeniu konkurencyjności europejskiego przemysłu.

→ Wilhelm LEHMANN
styczeń 2007 r.

1.3.14. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, powołany na mocy traktatu z Maastricht, prowadzi dochodzenia w wypadku niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji i organów wspólnotowych. Rzecznik interweniuje z inicjatywą własnej lub na podstawie skarg składanych przez obywateli UE. Jest mianowany przez Parlament na okres trwania jego kadencji.

Podstawa prawna

Artykuły 21 i 195 traktatu WE

Cele

Urząd Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, utworzony na mocy traktatu z Maastricht (1992) jako element obywatelstwa europejskiego, ma na celu:

- poprawę ochrony obywateli w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji i organów wspólnotowych;

- zwiększenie otwartości i demokratycznego nadzoru nad instytucjami europejskimi w procesie decyzyjnym i zarządzaniu.

Osiągnięcia

Zgodnie z Traktatem postanowienia i ogólne warunki wykonywania zadań przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zostały określone przez Parlament Europejski – po zasięgnięciu opinii Komisji i za zgodą Rady Ministrów – decyzją z dnia 9 marca 1994 r. Na podstawie tej decyzji

Rzecznik wydał postanowienia wykonawcze, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. Procedurę mianowania i odwołania Rzecznika określają art. 194–196 regulaminu Parlamentu.

A. Przepisy

1. Mianowanie

a. Warunki

- spełnianie warunków wymaganych w kraju pochodzenia do sprawowania najwyższych stanowisk sądowych lub posiadanie doświadczenia i kompetencji do sprawowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich;
- gwarantowanie pełnej niezależności.

Procedura

Kandydatury przedkładane są Komisji Petycji Parlamentu, która rozstrzyga o ich dopuszczalności.

Lista dopuszczonych kandydatów poddawana jest pod głosowanie Parlamentu. o wyborze decyduje większość głosów w głosowaniu tajnym.

2. Mandat

a. Kadencja

Parlament mianuje Rzecznika po każdych wyborach na okres trwania jego kadencji. Mandat jest odnawialny.

b. Obowiązki

Rzecznik Praw Obywatelskich:

- wykonuje swoje funkcje w sposób w pełni niezależny, w interesie ogólnym Wspólnot i obywateli Unii;
- w wykonywaniu swoich funkcji nie zwraca się o instrukcje ani ich nie przyjmuje od żadnego organu;
- wstrzymuje się od wszelkich działań sprzecznych z charakterem jego funkcji;
- nie może sprawować żadnych innych funkcji politycznych lub administracyjnych oraz prowadzić żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej.

3. Odwołanie

Rzecznik Praw Obywatelskich może zostać odwołany przez Trybunał Sprawiedliwości na żądanie Parlamentu Europejskiego, jeżeli przestał spełniać warunki konieczne do wykonywania swoich funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia.

B. Zadania

1. Zakres

Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje się przypadkami niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji i organów wspólnotowych.

a. Niewłaściwe administrowanie

Może ono polegać na nieprawidłowościach administracyjnych, dyskryminacji, nadużyciu władzy, odmowie ujawnienia informacji, nieuzasadnionej zwłoce itp.

b. Wyjątki

Następujące przypadki nie wchodzą w zakres kompetencji Rzecznika:

- działania Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji w ich roli orzekającej, sprawy znajdujące się na wokandzie lub rozstrzygnięte sędownie,
- sprawy, które wcześniej nie przeszły właściwej drogi administracyjnej w instytucjach, których dotyczy skarga,
- spory dotyczące stosunku pracy pomiędzy instytucjami i organami wspólnotowymi i ich urzędnikami lub członkami personelu, jeśli nie zostały uprzednio wyczerpane możliwości składania zażaleń i skarg przewidziane w wewnętrznych przepisach.

2. Wszczęcie postępowania

Do obowiązków Rzecznika należy przeprowadzanie dochodzeń w sprawach, które uzna za zasadne – z inicjatywy własnej lub na podstawie skarg składanych mu, bezpośrednio lub za pośrednictwem posłów do Parlamentu Europejskiego, przez obywateli Unii Europejskiej, osoby fizyczne zamieszkałe na jej terytorium oraz osoby prawne zarejestrowane w jednym z państw Unii – z wyłączeniem spraw, które były lub są przedmiotem procedury sądowej.

3. Uprawnienia związane z prowadzeniem dochodzeń

Rzecznik może żądać informacji do:

- instytucji i organów wspólnotowych, które są zobowiązane do podania mu informacji, których zażąda, i nie mogą mu odmówić dostępu do żądanych danych, chyba że przemawiają przeciw temu uzasadnione względy związane z zachowaniem tajemnicy,
- urzędników i pozostałego personelu instytucji i organów wspólnotowych, którzy mają obowiązek składać zeznania na żądanie Rzecznika, choć wypowiadają się w imieniu i zgodnie z instrukcjami otrzymanymi od pracodawcy i pozostają związani tajemnicą służbową,
- władz państw członkowskich, które mogą odmówić podania informacji jedynie w wypadku, gdy ich ujawnienie uniemożliwia prawo lub przepisy; jednak nawet w tych przypadkach Rzecznik może otrzymać informacje, jeśli zobowiąże się do ich dalszego nieprzekazywania.

W wypadku odmowy pomocy Rzecznik informuje Parlament, który podejmuje odpowiednie środki.

Rzecznik może również współpracować z osobami pełniącymi podobną funkcję w państwach członkowskich, zgodnie z ustawodawstwem krajowym.

Rzecznik i jego personel nie mogą przekazywać dalej uzyskanych w trakcie dochodzenia informacji, szczególnie w wypadku, gdy mogłoby to zaszkodzić skarżącemu lub innym zainteresowanym osobom.

Jednak jeśli informacje dotyczą czynów podlegających prawu karnemu, Rzecznik bezzwłocznie informuje o tym właściwe władze krajowe i władze instytucji wspólnotowej, przed którymi odpowiedzialny jest dany urzędnik lub członek personelu.

4. Wyniki dochodzeń

Jeśli to tylko możliwe, Rzecznik wspólnie z zainteresowaną instytucją lub organem poszukuje rozwiązania, które usatysfakcjonuje skarżącego.

W wypadku stwierdzenia niewłaściwego administrowania Rzecznik przedstawia sprawę zainteresowanej instytucji lub organowi, które muszą w ciągu trzech miesięcy przedstawić swój punkt widzenia.

Następnie Rzecznik przesyła sprawozdanie na temat wyników dochodzenia Parlamentowi Europejskiemu i instytucji lub organowi, których dotyczy skarga.

Ostatnim krokiem jest poinformowanie skarżącego o wynikach dochodzenia, stanowisku instytucji lub organu, których dotyczy skarga, oraz ewentualnych własnych zaleceniach.

Na zakończenie każdej dorocznej sesji Rzecznik przedkłada Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie dotyczące wyników swoich dochodzeń.

C. Administracja

Pracę Rzecznika wspiera sekretariat, którego pracownicy podlegają przepisom o europejskiej służbie publicznej. Rzecznik mianuje kierownika sekretariatu.

D. Działalność

Pierwszym Rzecznikiem był Jacob Söderman, który sprawował urząd przez dwie kadencje od lipca 1995 r. do 31 marca 2003 r. Podczas jego kadencji biuro Rzecznika otrzymało ponad 11 000 skarg, z których 30% uznano za dopuszczalne. W ponad 5000 przypadków skargi przesłane zostały do odpowiednich władz albo składający je zostali poinformowani, do kogo mogą zwrócić się o pomoc. Rzecznik wdrożył prawie 1500 dochodzeń, w tym 19 z inicjatywy własnej. W ponad 500 przypadkach instytucje, których dotyczyły skargi, rozwiązały problem z korzyścią dla skarżącego. W ponad 200 przypadkach dochodzenie doprowadziło do wydania zalecenia poprawy administrowania w przyszłości. Coraz częściej stosowano rozwiązania polubowne, zalecenia i sprawozdania specjalne. Jedyne w nielicznych przypadkach instytucje nie zgodziły się z zaleceniami Rzecznika. W ponad 700 przypadkach dochodzenie Rzecznika nie wykazało niewłaściwego administrowania.

Warto przytoczyć następujące osiągnięcia Rzecznika: Kodeks dobrego administrowania (przyjęty przez Parlament Europejski w 2001 r.), Kodeks postępowania w wypadku skarg wniesionych w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 226 (przyjęty przez Komisję w 2002 r.), zniesienie limitu wieku osób zatrudnianych w instytucjach i organach wspólnotowych oraz projekt zalecenia przedstawiony Komisji Europejskiej w wyniku skargi 116/2005/MHZ dotyczącej publicznego dostępu do dokumentów.

Na posiedzeniu plenarnym w dniu 15 stycznia 2003 r. Nikiforos Diamandouros został mianowany przez Parlament Europejski Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich na pozostałą część obecnej kadencji. Komisja Petycji w dniach

25–26 listopada 2002 r. przeprowadziła publiczne wysłuchanie siedmiu kandydatów do objęcia urzędu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

E. Zmiana statutu Rzecznika

Dnia 11 lipca 2006 r. Rzecznik przedłożył przewodniczącemu Parlamentu wniosek o dostosowanie jego statutu z dnia 9 marca 1994 r. Komisja Petycji poparła ten wniosek w raporcie na temat sprawozdania rocznego Rzecznika za 2005 r. (rezolucja PE z dnia 16 listopada 2006 r.) i dnia 22 kwietnia 2008 r. Parlament zatwierdził ostateczny raport Anneli Jäätteenmäki zawierające propozycje zmian w statucie. Zmiany te zostały przyjęte przez Radę dnia 12 czerwca 2008 r.

Chodzi głównie o:

- umożliwienie Rzecznikowi korzystania z wszelkich potrzebnych mu dokumentów podczas prowadzenia dochodzenia, w tym z dokumentów tajnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu ściślejszych i bardziej szczegółowych przepisów dotyczących ochrony przez Rzecznika poufności udostępnionych mu dokumentów;
- rozszerzenie zakresu podmiotów, z którymi współpracuje Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (obejmującego obecnie krajowych rzeczników praw obywatelskich) o organizacje odpowiedzialne za propagowanie i ochronę praw człowieka w państwach członkowskich;
- zmianę brzmienia przepisu dotyczącego przesłuchiwanie urzędników zeznających jako urzędnicy, a nie osoby prywatne (poprzednie brzmienie zawierało formułę: „zgodnie z instrukcjami otrzymanymi od pracodawcy”);
- wymóg powiadamiania OLAF-u (Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych) przez Rzecznika w wypadku otrzymania przez niego, w ramach prowadzenia dochodzenia, informacji, które mogłyby wchodzić w zakres uprawnień OLAF-u.

Rola Parlamentu Europejskiego

Choć Rzecznik jest całkowicie niezależny w wykonywaniu swych obowiązków, jest jednak mianowany przez Parlament. Ma on bardzo bliskie związki z Parlamentem, który ma wyłączne uprawnienia do jego mianowania i odwołania, określa zakres jego obowiązków, pomaga w dochodzeniach i otrzymuje jego sprawozdania.

Na podstawie kilku sprawozdań rocznych dotyczących działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja Petycji wielokrotnie uznawała, że Rzecznik oraz osoby pełniące tę samą funkcję w państwach członkowskich powinny współpracować z nią oraz z Parlamentem w celu zapewnienia uzyskania – w ramach obecnych zmian traktatów – maksymalnej dostępności, przejrzystości i odpowiedzialności Unii Europejskiej.

→ Claire GENTA
lipiec 2008 r.

1.4. Procedury decyzyjne

1.4.1. Ponadkrajowe procedury decyzyjne

Państwa członkowskie Unii Europejskiej, przystępując do Wspólnoty, zgodziły się przekazać unijnym instytucjom niektóre ze swoich uprawnień w określonych dziedzinach polityki. Instytucje UE podejmują zatem ponadkrajowe wiążące decyzje w ramach własnych procedur legislacyjnych i wykonawczych, procedur budżetowych, procedur mianowania i procedur quasi-konstytucyjnych.

Historia (→1.1.1–1.1.6)

Na mocy traktatu rzymskiego Komisja otrzymała uprawnienia do przedstawiania propozycji i negocjowania, głównie w dziedzinie prawodawstwa i zewnętrznych stosunków gospodarczych, natomiast uprawnienia decyzyjne przyznano Radzie lub – w wypadku mianowań – przedstawicielom rządów państw członkowskich. Parlament zyskał uprawnienia konsultacyjne.

Rola Parlamentu wzrastała stopniowo – w sprawach budżetowych poszerzyły ją reformy z lat 1970 i 1975, w sprawach legislacyjnych – Jednolity akt europejski, a w zakresie mianowania – traktat z Maastricht. Jednolity akt europejski uprawniał także Parlament do wyrażania zgody na ratyfikację traktatów akcesyjnych i stowarzyszeniowych; traktat z Maastricht rozszerzył to uprawnienie na niektóre inne traktaty międzynarodowe. Traktat z Amsterdamu stanowił znaczący postęp na drodze do demokratyzacji Wspólnoty, upraszczając procedurę współdecyzji, rozszerzając ją na nowe dziedziny i zwiększając rolę Parlamentu w mianowaniu członków Komisji.

W tym samym duchu traktat z Nicei znacznie wzmocnił uprawnienia Parlamentu. Z jednej strony, procedura współdecyzji (w której Parlament dysponuje takimi samymi uprawnieniami jak Rada) będzie miała zastosowanie do niemal wszystkich nowych dziedzin, co do których Rada stanowi kwalifikowaną większością głosów. Z drugiej strony, uprawnienia Parlamentu w zakresie wnoszenia spraw do Trybunału Sprawiedliwości są obecnie takie same jak uprawnienia państw członkowskich. Traktat lizboński byłby dalszym jakościowym krokiem w kierunku całkowitego zrównania jego uprawnień z uprawnieniami Rady w zakresie prawodawstwa i finansów UE.

Procedury legislacyjne

A. Procedura współdecyzji (art. 251 traktatu WE)

1. Zakres

Od wejścia w życie traktatu z Nicei procedura ta obejmuje aż 32 podstaw prawnych (→1.1.4). Obejmuje obecnie wszystkie

dziedziny wymagające większości kwalifikowanej w Radzie, z wyjątkiem wspólnej polityki rolnej i polityki handlowej. Nie stosuje się jej jednak do niektórych ważnych dziedzin wymagających jednomyślności w Radzie, np. do polityki podatkowej. Traktat lizboński spowodowałby znaczne rozszerzenie procedury współdecyzji (która określana byłaby mianem zwykłej procedury prawodawczej) na wiele istniejących i nowych podstaw prawnych, w szczególności w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa oraz w dziedzinie rolnictwa.

2. Procedura

a. Wniosek Komisji

b. Pierwsze czytanie w Parlamencie

Parlament wydaje opinię, stanowiąc zwykłą większością głosów.

c. Pierwsze czytanie w Radzie

Rada przyjmuje „wspólne stanowisko”, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów lub – w sprawach z zakresu kultury, swobody przemieszczania się, zabezpieczeń społecznych oraz koordynacji zasad wykonywania zawodu – jednomyślnie.

d. Drugie czytanie w Parlamencie

Parlament otrzymuje wspólne stanowisko Rady i podejmuje decyzję w ciągu trzech miesięcy. Może wówczas:

- wyrazić zatwierdzić wniosek w formie zmienionej wspólnym stanowiskiem lub nie podjąć decyzji w terminie; w obu przypadkach akt zmieniony wspólnym stanowiskiem zostaje przyjęty;
- odrzucić wspólne stanowisko bezwzględnie większością głosów; akt nie jest przyjęty, następuje zakończenie procedury;
- przyjąć, bezwzględnie większością głosów, poprawki do wspólnego stanowiska, które zostają wówczas przesłane Komisji do zaopiniowania; sprawa wraca do Rady.

e. Drugie czytanie w Radzie

- Jeżeli Rada, głosując nad poprawkami Parlamentu większością kwalifikowaną – z zastrzeżeniem

jednomyślności w wypadku tych poprawek, które zostały negatywnie zaopiniowane przez Komisję – zatwierdzi wszystkie poprawki Parlamentu w ciągu trzech miesięcy po ich otrzymaniu, akt zostaje przyjęty;

- w przeciwnym razie w ciągu sześciu tygodni powołuje się komitet pojednawczy.

f. Komitet pojednawczy

- Komitet pojednawczy składa się z równej liczby przedstawicieli Rady i Parlamentu, wspomaganym przez Komisję. Komitet rozpatruje wspólne stanowisko na podstawie poprawek Parlamentu i ma sześć tygodni na sporządzenie wspólnego tekstu;
- jeżeli komitet nie przyjmie wspólnego tekstu w terminie, następuje zakończenie procedury, a akt nie zostaje przyjęty;
- jeżeli komitet przyjmie wspólny tekst w terminie, jest on kierowany do Rady i Parlamentu celem zatwierdzenia.

g. Zakończenie procedury

- Rada i Parlament mają sześć miesięcy na zatwierdzenie aktu. Rada stanowi kwalifikowaną większością głosów, a Parlament – większością bezwzględną;
- akt zostaje przyjęty, jeżeli Rada i Parlament zatwierdzą wspólny tekst;
- jeżeli któraś z instytucji nie zatwierdzi tekstu w terminie, następuje zakończenie procedury, a akt nie zostaje przyjęty.

B. Procedura współpracy (art. 252 traktatu WE)

1. Zakres

Procedura współpracy jest obecnie ograniczona do niektórych decyzji dotyczących unii gospodarczej i walutowej.

2. Procedura

W pierwszym czytaniu Parlament wyraża opinię na temat wniosku Komisji. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje wspólne stanowisko i przekazuje je Parlamentowi, załączając wszelkie potrzebne informacje i uzasadniając przyjęcie wspólnego stanowiska.

Parlament ma trzy miesiące na podjęcie decyzji: może przyjąć wspólne stanowisko, wnieść do niego poprawki lub je odrzucić. W ostatnich dwóch przypadkach stanowi bezwzględną większością głosów. Jeżeli Parlament odrzuci wniosek, w drugim czytaniu Rada może podjąć decyzję wyłącznie jednomyślnie. W ciągu miesiąca Komisja ponownie rozpatruje wniosek, co do którego Rada przyjęła wspólne stanowisko, i przekazuje ponownie rozpatrzone wnioski Radzie. Komisja może, według swojego uznania, uwzględnić poprawki złożone przez Parlament lub je pominąć.

W okresie trzech miesięcy – który podlega przedłużeniu maksymalnie o jeden miesiąc – Rada może, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjąć wniosek w formie, jaką otrzymał on po ponownym rozpatrzeniu przez Komisję, lub, stanowiąc jednomyślnie, wnieść poprawki do ponownie rozpatrzonego wniosku lub przyjąć poprawki

nieuwzględnione przez Komisję. Do momentu podjęcia decyzji przez Radę Komisja może zmienić lub wycofać wniosek w dowolnej chwili.

C. Procedura konsultacji

Przed podjęciem decyzji Rada musi zapoznać się z opinią Parlamentu oraz, w stosownych przypadkach, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Jest to konieczne, gdyż nieprzeprowadzenie takiej konsultacji sprawia, że akt nie ma mocy prawnej i Trybunał Sprawiedliwości może go unieważnić (patrz orzeczenia w sprawach 138 i 139/79). Jeżeli Rada zamierza wnieść poprawki merytoryczne do wniosku, wymagana jest ponowna konsultacja z Parlamentem (orzeczenie w sprawie 65/90).

D. Procedura zgody (w wypadku stosowania jej w sprawach legislacyjnych)

1. Zakres

Procedura zgody ma zastosowanie w szczególności do podstawowych aktów prawnych dotyczących funduszy strukturalnych (→1.3.2).

2. Procedura

Parlament rozpatruje projekt aktu przekazany przez Radę; Rada decyduje o zatwierdzeniu wniosku (nie może wносить do niego poprawek), stanowiąc bezwzględną większością głosów. Traktat nie zapewnia Parlamentowi oficjalnej roli w poprzednich etapach procedury rozpatrywania wniosku Komisji, jednak w wyniku porozumienia międzyinstytucjonalnego zwyczajem stał się nieformalny udział Parlamentu (warunki wdrażania tej procedury zgodnie z traktatem UE: patrz →1.4.2)

Procedura budżetowa (→1.4.3)

Procedury mianowania

A. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, mianuje:

- przewodniczącego i innych członków **Komisji** (art. 214 TWE), po tym jak:
 - Rada, po spotkaniu na szczycie szefów państw i rządów, nominowała przewodniczącego Komisji, stanowiąc większością kwalifikowaną;
 - Parlament zatwierdził nominację;
 - Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną i w porozumieniu z nominowanym przewodniczącym, nominowała pozostałych członków Komisji;
 - Parlament zatwierdził skład Komisji;
- członków **Trybunału Obrachunkowego** (art. 247 TWE), po konsultacji z Parlamentem i zgodnie z propozycjami państw członkowskich;
- członków **Komitetu Regionów** i **Komitetu Ekonomiczno-Społecznego** (art. 259 i 263 TWE) na wniosek rządów

państw członkowskich (po konsultacji z Komisją w wypadku EKES-u).

B. Rządy państw członkowskie mianują za wspólną zgodą:

- prezesa, wiceprezesa i innych członków zarządu **Europejskiego Banku Centralnego** (rządy spotykają się na szczycie szefów państw i rządów, działając zgodnie z zaleceniem Rady po konsultacji z Parlamentem);
- sędziów i rzeczników generalnych **Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji** (art. 223 i 224).

C. Parlament mianuje Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 195).

Procedury quasi-konstytucyjne

A. Zawieranie umów międzynarodowych

- Komisja przedstawia zalecenia Radzie i prowadzi negocjacje;
- Rada określa kompetencje negocjacyjne;
- Wniosek dotyczący zawarcia umowy: Komisja;
- Rola Parlamentu:
 - wyrażanie zgody w odniesieniu do umów określonych w art. 310 (umowy stowarzyszeniowe) i umów ustanawiających specjalne ramy instytucjonalne, mających znaczące skutki dla budżetu lub obejmujących zmianę aktu przyjętego w drodze procedury współdecyzji;
 - konsultacja w innych przypadkach;
- decyzja: Rada, kwalifikowaną większością głosów, z wyjątkiem dziedzin, w których wymagana jest jednomyślność przy przyjmowaniu regulacji wewnętrznych, oraz z wyjątkiem umów określonych w art. 310.

B. System zasobów własnych

- Wniosek: Komisja;
- Rola Parlamentu: konsultacja;
- Decyzja: Rada, jednomyślnie, z zastrzeżeniem przyjęcia przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

C. Postanowienia dotyczące bezpośrednich, powszechnych wyborów parlamentarnych

- Wniosek: Parlament;
- Decyzja: Rada, jednomyślnie, po otrzymaniu zgody Parlamentu, z zastrzeżeniem przyjęcia przez państwa członkowskie.

D. Przyjęcie statutu posła do Parlamentu Europejskiego i statutu Rzecznika Praw Obywatelskich

- Wniosek: Parlament;
- Rola Komisji: opinia;
- Rola Rady: wyrażenie zgody (kwalifikowaną większością głosów, z wyjątkiem spraw, które związane są z zasadami lub warunkami w zakresie rozwiązań podatkowych obowiązującymi posłów lub byłych posłów, kiedy to wymagana jest jednomyślność);
- Decyzja: Parlament.

E. Zmiana protokołu dotyczącego statutu Trybunału Sprawiedliwości

- Wniosek: Trybunał Sprawiedliwości;
- Rola Komisji: konsultacja;
- Rola Parlamentu: konsultacja;
- Decyzja: Rada, jednomyślnie.

Rola Parlamentu Europejskiego

Na konferencji międzyrządowej w 2000 r. Parlament poczynił kilka propozycji dotyczących rozszerzenia zakresu stosowania procedury współdecyzji. Parlament również wielokrotnie wyrażał opinię, że w przypadkach, gdy jednomyślnie podejmowanie decyzji zostanie zastąpione systemem większości kwalifikowanej, należy automatycznie stosować procedurę współdecyzji. Stanowisko to znalazło wyraz w traktacie z Nicei, który jednak nie wprowadził pełnej zbieżności między podejmowaniem decyzji w systemie większości kwalifikowanej a procedurą współdecyzji.

W rezultacie kwestia uproszczenia procedur stała się jednym z kluczowych zagadnień poruszanych przez Konwent w sprawie przyszłości Europy. Proponowano, by procedury współpracy i konsultacji zostały zniesione, procedura współdecyzji została uproszczona i poszerzona – tak by jej zakres obejmował całą dziedzinę legislacji, a procedura zgody – ograniczona do ratyfikacji umów międzynarodowych. Wiele z tych usprawnień zostałoby wdrożonych, jeżeli traktat lizboński wszedłby w życie (→1.1.6).

Co do mianowania, traktat z Nicei nie położył kresu bezpodstawnie dużej różnorodności procedur, dalszemu powszechnemu stosowaniu jednomyślności, która zawsze jest potencjalnym źródłem sporów politycznych, oraz brakowi rzeczywistej legitymacji prawnej Parlamentu. Pewien postęp został jednak osiągnięty – decyzja o mianowaniu przewodniczącego Komisji nie jest już podejmowana jednomyślnie, lecz kwalifikowaną większością głosów. Zgodnie z traktatem lizbońskim przy tym mianowaniu należałoby uwzględnić wyniki wyborów europejskich, co podkreślałoby polityczną odpowiedzialność Komisji Europejskiej.

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.4.2. Międzyrządowe procedury decyzyjne

W obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy sądowej w sprawach karnych, jak również w kilku innych dziedzinach, procedura podejmowania decyzji różni się od tej przewidzianej w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Dominującą formą w tym zakresie jest współpraca międzyrządowa, choć na mocy traktatu lizbońskiego sytuacja ta ulegnie zmianie w przypadku polityk z dawnego trzeciego filaru.

Podstawa prawna

- Artykuły 7, 11, 23, 24, 34, 43, 44, 48, 49 Traktatu o Unii Europejskiej.
- Artykuł 11 traktatu WE.

Charakterystyka

Traktat o Unii Europejskiej określa szereg reguł i procedur natury konstytucyjnej. W dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych wprowadza szczególnie rodzaj współpracy międzyrządowej w postaci działania ze strony instytucji ponadnarodowych. Procedury te różnią się od procedur zawartych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską.

A. Procedura zmiany traktatów (art. 48 TUE):

- wniosek: każde państwo członkowskie lub Komisja;
- rola Komisji Europejskiej: konsultacja i uczestnictwo w konferencji międzyrządowej;
- rola Parlamentu Europejskiego: konsultacja przed zwołaniem konferencji międzyrządowej (w samych konferencjach Parlament Europejski uczestniczy na zasadzie *ad hoc*, lecz jego wpływ jest coraz większy: przez pewien czas instytucję reprezentował przewodniczący lub dwóch posłów, lecz na ostatniej konferencji międzyrządowej miała ona trzech przedstawicieli);
- rola Zarządu Europejskiego Banku Centralnego: konsultacja w wypadku zmian instytucjonalnych w sferze walutowej;
- decyzja: porozumienie rządów w sprawie poprawek do traktatów, które podlegają następnie ratyfikacji w państwach członkowskich zgodnie z wymogami konstytucyjnymi tych państw.

B. Procedura przystąpienia (art. 49 TUE):

- wnioski: każde państwo europejskie przestrzegające zasad, na których opiera się Unia Europejska (patrz art. 6);
- rola Komisji: konsultacja; Komisja bierze aktywny udział w przygotowywaniu i prowadzeniu negocjacji;
- rola Parlamentu Europejskiego: zgoda udzielana jest bezwzględnie większością głosów posłów;
- decyzja: podejmowana jednomyślnie przez Radę; umowa pomiędzy państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo, określająca warunki

przyjęcia i wymagane w związku z tym dostosowania, podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

C. Procedura sankcji za poważne i stałe naruszenie zasad Unii Europejskiej przez państwo członkowskie (art. 7 TUE)

1. Procedura podstawowa:

- wniosek w sprawie decyzji stwierdzającej istnienie poważnego i stałego naruszenia: jedna trzecia państw członkowskich lub Komisja;
- zgoda Parlamentu Europejskiego: udzielana większością dwóch trzecich oddanych głosów reprezentujących większość posłów;
- decyzja stwierdzająca istnienie naruszenia: podejmowana jednomyślnie przez Radę na szczeblu szefów państw i rządów, bez udziału zainteresowanego państwa członkowskiego, po wezwaniu rządu tego państwa członkowskiego do zajęcia stanowiska w tej kwestii;
- decyzja o zawieszeniu niektórych praw odnośnego państwa: podejmowana przez Radę kwalifikowaną większością głosów (bez udziału zainteresowanego państwa członkowskiego).

2. Traktat nicejski uzupełnił tę procedurę o system zapobiegawczy:

- wniosek w sprawie decyzji stwierdzającej istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia zasad Unii Europejskiej przez państwo członkowskie: na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Komisji lub Parlamentu Europejskiego;
- zgoda Parlamentu Europejskiego: udzielana większością dwóch trzecich oddanych głosów reprezentujących większość posłów;
- decyzja: podejmowana przez Radę większością czterech piątych głosów jej członków po wysłuchaniu zainteresowanego państwa członkowskiego.

D. Procedura ściślejszej współpracy

1. Współpraca w ramach Wspólnoty (art. 11 TWE)

- wniosek: wyłączne prawo Komisji; państwa członkowskie zamierzające nawiązać ze sobą ściślejszą współpracę mogą kierować odnośne wnioski do Komisji;
- rola Parlamentu Europejskiego: wyłącznie wydawanie opinii lub wyrażanie zgody w przypadkach, gdy ściślejsza

współpraca odnosi się do dziedziny objętej procedurą współdecyzji;

- decyzja: podejmowana przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną. Jednakże członek Rady może zażądać przedłożenia kwestii Radzie Europejskiej, po czym Rada będzie z kolei stanowić większością kwalifikowaną.

2. Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (art. 40A TUE)

- złożenie wniosku do Komisji przez zainteresowane państwa członkowskie;
- wniosek Komisji lub co najmniej ośmiu państw członkowskich;
- konsultacja z Parlamentem Europejskim;
- Rada stanowi kwalifikowaną większością głosów;
- procedury decyzyjne Rady oraz, w stosownych przypadkach, procedury przedłożenia kwestii Radzie Europejskiej są takie jak powyżej.

E. Procedura podejmowania decyzji w dziedzinie polityki zagranicznej

1. Procedura ogólna:

- wniosek: każde państwo członkowskie lub Komisja (art. 22 TUE);
- rola Parlamentu Europejskiego: prezydencja Rady regularnie informuje Parlament o działaniach podejmowanych w tej dziedzinie oraz przeprowadza z nim konsultacje w najważniejszych kwestiach i decyzjach. Na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie finansowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa proces konsultacji odbywa się corocznie na podstawie dokumentu Rady.

2. Wspólne strategie, działania i stanowiska (art. 23 TUE)

- zalecenie wspólnej strategii: przyjmowane jednomyślnie przez Radę;
- decyzja w sprawie wspólnej strategii: Rada Europejska, jednomyślnie;
- przyjmowanie wspólnych stanowisk, podejmowanie wspólnych działań i innych decyzji na podstawie wspólnej strategii, podejmowanie decyzji umożliwiających realizację wspólnego działania lub wspólne stanowisko: Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, z wyjątkiem wypadków, gdy państwo członkowskie sprzeciwia się im z ważnych względów podyktowanych interesami polityki krajowej. W tym wypadku Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie;
- przyjmowanie wspólnych stanowisk lub podejmowanie wspólnych działań niewchodzących w zakres wspólnej strategii: Rada Europejska, jednomyślnie.

3. Umowy międzynarodowe (art. 24 TUE)

- upoważnienie do podjęcia rokowań: Rada;

- negocjacje prowadzone przez prezydencję Rady Unii Europejskiej przy ewentualnym wsparciu ze strony Komisji;
- umowy zawierane są przez Radę na podstawie zalecenia prezydencji Rady;
- jeżeli umowa dotyczy zagadnienia wymagającego jednomyślności przy podejmowaniu decyzji wewnętrznych, Rada stanowi jednomyślnie. W przeciwnym wypadku, lub w wypadku gdy umowa ma na celu wprowadzenie w życie wspólnego działania lub wspólnego stanowiska, Rada stanowi większością kwalifikowaną, zgodnie z art. 23.

F. Procedury podejmowania decyzji w sprawie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 34 TUE):

- wniosek: każde państwo członkowskie lub Komisja;
- rola Parlamentu: przeprowadza się z nim konsultacje przed podjęciem decyzji ramowych, decyzji (z wyjątkiem wspólnych stanowisk) lub podpisaniem konwencji; prezydencja Rady oraz Komisja zobowiązane są regularnie informować Parlament o postępie prac w tych dziedzinach;
- decyzja: podejmowana jest przez Radę jednomyślnie lub kwalifikowaną większością głosów w wypadku przyjmowania środków niezbędnych do wykonania tych decyzji. Rada przyjmuje środki wykonawcze do konwencji większością dwóch trzecich państw stron.

Rola Parlamentu Europejskiego

W trakcie przygotowań do konferencji międzyrządowej w 1996 r. Parlament wezwał do włączenia w kompetencje Wspólnoty dziedzin należących do drugiego i trzeciego filaru, tak aby procedury decyzyjne obowiązujące na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską odnosiły się również do nich. Jednakże traktat z Amsterdamu wprowadził jedynie niewielkie zmiany w tych dziedzinach. Wymagają one jednak reformy, aby polityka unijna w tym względzie nie została całkowicie sparaliżowana, zwłaszcza po rozszerzeniu. Wejście w życie traktatu z Nicei w dniu 1 lutego 2003 r. przyniosło pewne postępy w tej kwestii: traktat ten rozszerzył zakres stosowania procedury podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów, w szczególności jej zakres obowiązywania, na drugi i trzeci filar. Może być ona jednak stosowana wyłącznie w niektórych, ściśle określonych przypadkach.

Traktat lizboński znacznie rozszerzyłby zakres ponadnarodowego podejmowania decyzji w dawnym trzecim filarze (sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne) oraz sprawiłby, że zasada większości kwalifikowanej i procedura współdecyzji byłyby powszechnie stosowane w prawodawstwie UE (→1.1.6).

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

1.4.3. Procedura budżetowa

Od momentu przyjęcia traktatów z 1970 r. i 1975 r. rola Parlamentu w procesie budżetowym została wzmocniona. Parlament i Rada pełnią równorzędną funkcję w podejmowaniu decyzji o przyjęciu budżetu UE. Obecne rozróżnienie między „wydatkami nieobowiązkowymi”, w obszarze których Parlament ma decydujący głos, a wydatkami „obowiązkowymi”, w obszarze których może jedynie proponować poprawki, zostanie zniesione traktatem lizbońskim.

Podstawa prawna

- Artykuł 272 traktatu WE, art. 177 traktatu Euratom.
- Artykuły 31–47 rozporządzenia finansowego (rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 248 z 16.9.2002 zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. L 390 z 30.12.2006).
- Porozumienie międzyinstytucjonalne (IIA) z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz.U. C 139 z 14.6.2006).
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, załącznik IV „Procedura stosowana przy rozpatrywaniu budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz budżetów dodatkowych”.

Cele

Wykonywanie uprawnień budżetowych polega najpierw na określeniu rodzaju wydatków, następnie na ustaleniu rocznej kwoty tych wydatków oraz dochodów niezbędnych do ich pokrycia, i ostatecznie na przeprowadzeniu kontroli z wykonania budżetu. Procedura budżetowa obejmuje też przygotowanie i przyjęcie budżetu. (por. →1.5.3, informacje dotyczące wykonania oraz →1.5.4, informacje dotyczące kontroli).

Osiągnięcia

A. Kontekst

Parlament stopniowo stawał się drugim organem władzy budżetowej.

Przed 1970 r. uprawnienia budżetowe przysługiwały wyłącznie Radzie – Parlament był w kwestii budżetu tylko konsultowany.

Traktaty z dnia 22 kwietnia 1970 r. oraz z dnia 22 lipca 1975 r. zwiększyły budżetowe uprawnienia Parlamentu:

- traktat z 1970 r., który był wynikiem ustanowienia zasobów własnych Wspólnoty, dał Parlamentowi ostatnie słowo w kwestii tzw. wydatków nieobowiązkowych;
- traktat z 1975 r. dał Parlamentowi prawo do odrzucenia budżetu w całości.

Obecnie decyzje budżetowe muszą być podejmowane wspólnie przez Parlament i Radę, przy czym rola Parlamentu

jest tu decydująca: ma on ostatnie słowo w odniesieniu do wydatków nieobowiązkowych, które stanowią w chwili obecnej większość wszystkich wydatków (w przybliżeniu 67% wydatków na pokrycie zobowiązań i odpowiednio 65% wydatków na pokrycie płatności w budżecie ogólnym na 2008 r.) oraz jest instytucją ostatecznie zatwierdzającą budżet; może też w całości go odrzucić.

B. Etapy procedury

Procedura budżetowa jest omówiona w art. 272 traktatu WE, który ustanawia kolejność etapów oraz terminy, których oba organy władzy budżetowej – Rada i Parlament – muszą dotrzymać. Zgodnie z postanowieniami traktatu procedura budżetowa trwa od 1 stycznia do 31 grudnia roku poprzedzającego dany rok budżetowy.

Jednakże w praktyce trzy instytucje stosują od 1977 r. „pragmatyczny” harmonogram, uzupełniony dzięki porozumieniu międzyinstytucjonalnemu przepisami w sprawie dyscypliny budżetowej oraz usprawnieniami procedury budżetowej. Etapy procedury są obecnie następujące:

1. Etap pierwszy: opracowanie wstępnego projektu budżetu przez Komisję Europejską

Parlament i Rada ustanawiają wytyczne, które są następnie omawiane w ramach trójstronnych rozmów w sprawie priorytetów budżetowych oraz doraźnej procedury pojednawczej w sprawie wydatków obowiązkowych. Komisja sporządza wstępny projekt budżetu i przekazuje go Parlamentowi i Radzie przed 1 września (zgodnie z pragmatycznym harmonogramem – do końca kwietnia). Od 2002 r. decyzja w sprawie rocznej strategii politycznej (ang. *annual policy strategy*, APS) poprzedza przyjęcie wstępnego projektu budżetu.

Aby uwzględnić ewentualną późniejszą zmianę sytuacji, Komisja może zmienić wstępny projekt budżetu na kolejnych etapach procedury za pomocą listu w sprawie poprawek.

2. Etap drugi: opracowanie projektu budżetu przez Radę

Podczas pierwszego czytania i po procedurze pojednawczej przeprowadzonej z delegacją Parlamentu Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje projekt budżetu i przekazuje go Parlamentowi najpóźniej do 5 października (zgodnie z pragmatycznym harmonogramem – do końca lipca). Na tym etapie czytania rozpoczyna się doraźna procedura pojednawcza w sprawie ujęcia w budżecie dodatkowych wydatków obowiązkowych, co prowadzi do

drugiego trójstronnego spotkania instytucji pod koniec czerwca.

3. Etap trzeci: pierwsze czytanie w Parlamencie

Parlament ma 45 dni na określenie swojego stanowiska.

W ciągu tych 45 dni może przyjąć projekt budżetu lub odmówić zajęcia stanowiska; wówczas – w obu wypadkach – budżet uważa się za przyjęty. Może też zaproponować jego zmianę:

- w postaci poprawek do wydatków nieobowiązkowych – muszą one zostać przyjęte bezwzględną większością posłów Parlamentu (większością kwalifikowaną);
- lub w postaci propozycji zmian w wydatkach obowiązkowych – muszą one zostać przyjęte bezwzględną większością oddanych głosów (zwykłą większością).

Zmieniony w ten sposób budżet trafia ponownie do Rady.

4. Etap czwarty: drugie czytanie w Radzie

Rada ma 15 dni na przeprowadzenie drugiego czytania, co ma miejsce zazwyczaj w trzecim tygodniu listopada. Rada może:

- zatwierdzić wszystkie poprawki i propozycje zmian Parlamentu – budżet uważa się wówczas za przyjęty;
- lub nie zatwierdzić ich, w tym wypadku:
 - podejmuje ona ostateczną decyzję w sprawie propozycji zmian (odnoszących się do wydatków obowiązkowych). Jeżeli proponowana zmiana nie spowoduje zwiększenia ogólnej kwoty wydatków żadnej z instytucji, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, musi ją jednoznacznie odrzucić lub zmienić; inaczej zmianę uważa się za przyjętą. Jeżeli proponowana zmiana spowoduje zwiększenie ogólnej kwoty wydatków, Rada, ponownie stanowiąc większością kwalifikowaną, musi ją jednoznacznie zaakceptować; inaczej zmianę uważa się za odrzuconą;
 - może wprowadzić zmiany do przyjętych przez Parlament poprawek (odnoszących się do wydatków nieobowiązkowych) lub zatwierdzić je.

Zmieniony projekt budżetu wraca do Parlamentu około 22 listopada.

5. Etap piąty: drugie czytanie w Parlamencie i przyjęcie budżetu

Parlament ma 15 dni na przeprowadzenie drugiego czytania.

- Jeżeli nie określi swojego stanowiska w ciągu 15 dni, budżet uważa się za przyjęty, wraz z poprawkami, w formie, w jakiej zostały ostatecznie zmienione przez Radę.
- Jeżeli Parlament, stanowiąc większością swoich członków i trzema piątymi oddanych głosów, poprawi lub odrzuci zmiany wprowadzone przez Radę do pierwotnych poprawek Parlamentu, zakończy w ten sposób procedurę i przewodniczący Parlamentu będzie mógł ogłosić ostateczne przyjęcie budżetu i możliwość rozpoczęcia jego wykonywania.

- Parlament może też odrzucić budżet w całości, stanowiąc większością swoich członków i dwiema trzecimi oddanych głosów. Jeżeli tak się stanie, procedura musi rozpocząć się od nowa, w oparciu o nowy projekt budżetu, a do momentu uchwalenia nowego budżetu Wspólnota musi korzystać z comiesięcznych transz środków, obliczonych na podstawie jednej dwunastej budżetu poprzedniego roku obrachunkowego (tzw. system dwunastych części).

6. Budżet uzupełniający i korygujący

W wypadku wystąpienia nieuniknionych, wyjątkowych lub nieprzewidzianych okoliczności Komisja może, w trakcie trwania roku budżetowego, zaproponować zmiany do przyjętego już budżetu. Może to zrobić, składając wstępny projekt budżetu korygującego.

Budżet korygujący jest wykorzystywany również do przeniesienia salda z poprzedniego roku do budżetu roku bieżącego.

Do budżetu korygującego mają zastosowanie takie same zasady jak do budżetu ogólnego.

C. Wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe

(→1.5.1) (To rozróżnienie zostanie zniesione traktatem lizbońskim)

1. Wydatki obowiązkowe (WO)

Rozróżnienie pomiędzy wydatkami obowiązkowymi (tj. wydatkami koniecznymi wynikającymi z traktatów) i nieobowiązkowymi (pozostałymi) stanowi istotę podziału uprawnień budżetowych między Parlament i Radę. Parlament ma ostatnie słowo w odniesieniu do wydatków nieobowiązkowych (67% budżetu w 2008 r.), a Rada – w odniesieniu do wydatków obowiązkowych (33% budżetu w 2008 r.).

Do wydatków obowiązkowych Parlament może tylko proponować zmiany, ale to Rada ma w tej kwestii moc sprawczą. Niemniej jednak, jak wynika z powyższych rozważań, jeżeli proponowana przez Parlament zmiana nie spowoduje zwiększenia ogólnej kwoty wydatków żadnej z instytucji, do jej odrzucenia Rada potrzebuje większości kwalifikowanej; inaczej zmianę uważa się za przyjętą. Takie rozwiązanie umożliwia Parlamentowi wywieranie wpływu nawet na wydatki obowiązkowe.

2. Wydatki nieobowiązkowe (WNO)

W odniesieniu do tego rodzaju wydatków (62% budżetu na 2006 r.) to Parlament ma ostatnie słowo, co oznacza, że podejmuje ostateczną decyzję podczas ostatniego czytania uprzednio przyjętych przez siebie poprawek. Uprawnienia Parlamentu są jednak ograniczone maksymalną stopą wzrostu wydatków.

3. (Maksymalna) stopa wzrostu wydatków nieobowiązkowych

Artykuł 272 traktatu WE, ustanawiający procedurę budżetową, pozwala Parlamentowi – w określonych okolicznościach – na zwiększenie całkowitej kwoty wydatków nieobowiązkowych

poprzez zmianę projektu budżetu Rady, w sposób uwzględniający maksymalną stopę wzrostu obliczoną na podstawie ubiegłego roku budżetowego. Wspomniana maksymalna stopa wzrostu jest obliczana przez Komisję na podstawie różnych danych makroekonomicznych i może zostać przekroczona wyłącznie po wyrażeniu na to zgody przez Radę. Stopa ta jest dla Parlamentu swoistym marginesem swobody, ustanowionym w Traktacie. Od czasu wejścia w życie porozumienia międzyinstytucjonalnego maksymalna stopa zwrotu została w praktyce, w ramach rocznej procedury budżetowej, zastąpiona limitem wyznaczanym przez pułap perspektyw finansowych.

4. Nowa procedura budżetowa zgodnie z traktatem lizbońskim

Traktat lizboński istotnie zmienia procedurę budżetową w ramach nowej struktury, którą określa na potrzeby finansów Unii. Nowa procedura będzie prostsza i bardziej przejrzysta.

Zmiana wynika przede wszystkim ze zniesienia rozróżnienia między wydatkami obowiązkowymi a wydatkami nieobowiązkowymi, co umożliwi objęcie wszystkich wydatków tą samą procedurą.

Procedura została jeszcze bardziej uproszczona. Oznacza to, że w każdej instytucji będzie tylko jedno czytanie na podstawie projektu budżetu przedstawionego przez Komisję (do 1 września). Projektem budżetu najpierw będzie zajmować się Rada, która musi przyjąć swoje stanowisko do 1 października. Po otrzymaniu stanowiska Rady Parlament ma 42 dni na jego zatwierdzenie (brak działania oznacza zgodę) lub przyjęcie do niego poprawek (większością głosów swoich posłów).

Jeżeli Parlament zamierza przyjąć poprawki do stanowiska Rady, zostaje zwołany komitet pojednawczy składający się z przedstawicieli państw członkowskich i tylu samych posłów PE, chyba że w ciągu 10 dni Rada powiadomi Parlament, że akceptuje poprawki.

Komitet pojednawczy będzie miał 21 dni na uzgodnienie wspólnego tekstu. Jeżeli ten termin zostanie dotrzymany, obie instytucje będą miały 14 dni na zatwierdzenie wspólnego tekstu, przy czym brak działania oznacza zgodę. Jeżeli obie strony odrzucą go (lub porozumienie w ramach komitetu pojednawczego nie zostanie osiągnięte), procedura zostanie zakończona, a Komisja będzie musiała przedstawić nowy projekt budżetu. Taka sama sytuacja nastąpi, jeżeli tylko Parlament odrzuci tekst, nawet gdy Rada go zaakceptuje. Natomiast jeżeli Rada odrzuci tekst, a Parlament go zaakceptuje, PE będzie miał możliwość zatwierdzenia poprawek, które przyjął podczas czytania (stanowiąc większością głosów posłów wchodzących w jego skład i trzech piątych oddanych głosów), a które nie zostały zaakceptowane przez Radę. Jeżeli Parlament nie przegłosuje poprawek, kwoty uwzględnione we wspólnym tekście (komitetu pojednawczego) zostaną utrzymane, a budżet zostanie uznany za przyjęty na tej podstawie.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Uprawnienia na mocy traktatu WE (art. 272)

Od wejścia w życie w 1975 r. traktatu brukselskiego uprawnienia decyzyjne w zakresie budżetu należą do Parlamentu oraz Rady. Parlament i Rada to dwa organy władzy budżetowej. Parlament ma ostatnie słowo w odniesieniu do wydatków nieobowiązkowych, może odrzucić budżet, udziela też Komisji absolutorium z wykonania budżetu.

Artykuł 272 od tamtej pory nie uległ zmianie. Parlament dwukrotnie odrzucił budżet (w grudniu 1979 r. oraz w grudniu 1988 r.). Procentowy udział wydatków nieobowiązkowych stopniowo powiększał się – z 8% budżetu w 1970 r. do 57% w 2005 r. i 67% środków na pokrycie zobowiązań w budżecie na rok 2008.

Absolutorium udzielane Komisji przez Parlament za rok n-2 zgodnie z art. 276 traktatu WE (→1.5.4) oznacza zbadanie wykonania budżetu, a zalecenia Parlamentu zawarte w rezolucji w sprawie udzielenia absolutorium powinny pomagać Komisji w usprawnieniu wykonywania budżetu.

Traktat lizboński wzmacnia pozycję PE jako jednego z dwóch organów władzy budżetowej. W wyniku zniesienia rozróżnienia na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe Parlament będzie podejmował decyzję na równi z Radą w sprawie wszystkich wydatków Unii. Niewątpliwie pozycja PE będzie nawet silniejsza niż pozycja Rady, gdyż Rada nie może narzucić budżetu wbrew woli PE, natomiast PE może, w niektórych okolicznościach, mieć ostatnie słowo i narzucić budżet wbrew woli Rady (patrz powyżej pkt C.4). Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie będzie zarezerwowane do wyjątkowych sytuacji, a bardziej stosowne jest ogólne stwierdzenie, że nowa procedura budżetowa opiera się na rzeczywistej (choć specyficznej) procedurze współdecyzji między PE a Radą, obejmującej wszystkie wydatki UE, w której obie strony występują na równej pozycji.

B. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej (IIA, wieloletnie ramy finansowe) (→1.5.2)

W następstwie kryzysów budżetowych w latach 80. XX w. (odwoływanie się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, opóźnienia w przyjmowaniu budżetu, odrzucenie budżetu przez Parlament, korzystanie z systemu dwunastych części) prawna, polityczna i instytucjonalna równowaga z lat 70. XX w. uległa pogorszeniu. Instytucje próbowały zaradzić tym trudnościom, przyjmując w 1982 r. wspólne oświadczenie będące zapowiedzią kolejnych porozumień międzyinstytucjonalnych – porozumienia z 1988 r. w sprawie wdrożenia Jednolitego aktu europejskiego (1988–1992), porozumienia z 1993 r. dotyczącego okresu 1993–1999, kolejnego z 1999 r. za okres 2000–2006 oraz tego z 2006 r., obejmującego lata 2007–2013.

Wspomniane kolejne porozumienia oznaczały, że powracające corocznie spory zostały zastąpione międzyinstytucjonalnymi ramami odniesienia dla rocznych procedur budżetowych.

Usprawniły one w istotny sposób funkcjonowanie procedury budżetowej poprzez:

- sformalizowanie międzyinstytucjonalnej współpracy w ramach trójstronnych spotkań i procedury pojednawczej pomiędzy kolejnymi etapami opracowywania budżetu;
- ustanowienie specjalnych przepisów w niektórych konfliktogennych obszarach, takich jak klasyfikacja wydatków, obejmowanie przepisów finansowych instrumentami legislacyjnymi, podstawy prawne oraz projekty pilotażowe i działania przygotowawcze (inicjatywy Parlamentu bez podstawy prawnej), wydatki dotyczące porozumień w sprawie połowów, finansowanie WPZiB itd.;
- ograniczenie znaczenia zasady maksymalnej stopy wzrostu;
- ustanowienie mechanizmów podejmowania decyzji w sprawie zasobów dodatkowych, takich jak instrument elastyczności, rezerwy na pomoc nadzwyczajną, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, Fundusz Solidarności UE, lub w sprawie rewizji pułapów wieloletnich ram finansowych.

Mimo że wieloletnie ramy finansowe nie zastępują rocznej procedury budżetowej, porozumienia międzyinstytucjonalne wprowadziły pewną formę budżetowej procedury współdecyzji, która pozwala Parlamentowi zmanifestować swoją rolę pełnoprawnego organu władzy budżetowej, umocnić instytucjonalną wiarygodność oraz ukierunkować budżet zgodnie z własnymi politycznymi priorytetami.

Traktat lizboński zapewni instytucjonalizację wieloletnich ram finansowych (art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana), które staną się prawnie

wiążącym aktem prawnym przyjmowanym w ramach specjalnej procedury legislacyjnej: dokument będzie przyjmowany przez Radę jednogłośnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu (większością głosów jego członków). Artykuł stanowi również, że w toku całej procedury instytucje „podejmują wszelkie środki niezbędne do ułatwienia jego przyjęcia”, co wzmacnia rolę PE w porównaniu z tradycyjnymi procedurami zgody i zwiększa możliwość osiągnięcia ostatecznego porozumienia.

Ponadto ten sam artykuł dopuszcza sytuację, w której przyszłe wieloletnie ramy finansowe będą zatwierdzane przez Radę większością kwalifikowaną, pod warunkiem że umożliwi to wcześniejsza decyzja Rady Europejskiej podjęta jednogłośnie. Mając na względzie treść dokumentu, przyszłe prawnie wiążące wieloletnie ramy finansowe będą zbliżone do obecnego porozumienia międzyinstytucjonalnego. Dokument będzie obowiązywał co najmniej pięć lat, co pozwoli osiągnąć względny paralelizm z kadencją Parlamentu i Rady, czego wymaga zasada funkcjonowania demokracji.

Traktat lizboński wprowadza również wyraźną hierarchię między podstawowymi aktami finansowymi Unii: wieloletnie ramy finansowe muszą uwzględniać pułapy ustanowione w decyzji w sprawie zasobów własnych; roczny budżet musi być dostosowany do pułapów określonych w wieloletnich ramach finansowych.

→ Jose-Luis **PACHECO**
Helmut **WERNER**
lipiec 2008 r.

1.5. Finansowanie

1.5.1. Dochody i wydatki Unii Europejskiej

Wydatki określa Rada po ratyfikacji przez parlamenty krajowe państw członkowskich. Wydatki budżetowe są zatwierdzane wspólnie przez Radę i Parlament.

Podstawa prawna

- Traktaty:
 - dochody z podatków: art. 268–280 traktatu WE; art. 173 traktatu Euratom;
 - kredyty: art. 308 traktatu WE; art. 172 i 203 traktatu Euratom.
- Decyzja Rady 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. (Dz.U. L 253 z 7.10.2000, s. 42).
- Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2028/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 dotyczące wykonania decyzji 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnoty (Dz.U. L 352 z 27.11.2004).
- Rozporządzenie finansowe (rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego odnoszącego się do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002), zmienione rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 390 z 30.12.2006)), w szczególności art. 40–47 tego rozporządzenia.

Cele

Zagwarantowanie Unii Europejskiej autonomii finansowej w ramach dyscypliny budżetowej.

Osiągnięcia

Parlament Europejski i Rada zatwierdzają wydatki, natomiast dochody są ustalane decyzją Rady po ratyfikowaniu przez parlamenty państw członkowskich.

I. Dochody

A. „Tradycyjne” zasoby własne

Zasoby własne zostały utworzone decyzją z 1970 r. i są pobierane od tego czasu. W 2008 r. stanowiły one 16% budżetu. Zasoby własne obejmują:

- opłaty rolne i cukrowe;
- opłaty celne.

B. Zasoby własne z tytułu podatku VAT

Choć przewidziana decyzją z 1970 r., składka ta nie była pobierana do momentu harmonizacji systemów VAT w państwach członkowskich (1979 r.). Składka ta polega na przekazaniu na rzecz Wspólnoty części procentowej podatku VAT pobieranego przez państwa członkowskie. Wpływy z tytułu składki VAT w 2008 r. stanowiły ok. 16% budżetu.

C. Pozostałe zasoby własne

Pozostałe dochody obejmują podatki odprowadzane od wynagrodzeń personelu UE, składki krajów spoza UE na rzecz niektórych programów unijnych i kary nakładane na przedsiębiorstwa, które naruszają prawo konkurencji i inne przepisy. Te rozmaite dochody stanowią około 1% budżetu.

D. Zasoby oparte na DNB

Czwarte źródło zasobów własnych utworzono decyzją z 1988 r.; składał się na nie udział procentowy w PNB państw członkowskich ustalany w budżecie na każdy rok. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. d) decyzji Rady 2000/597/WE z dnia 29 września 2000 r. w 2008 r. wynosi on 0,5896% dochodu narodowego brutto (DNB) państw członkowskich. Pierwotnie składka ta miała być pobierana wyłącznie w wypadku, gdy pozostałe zasoby własne nie pokrywają w pełni wydatków, ale obecnie stanowi ona znaczną część budżetu UE: w 2008 r. zasoby oparte na DNB stanowiły 67% budżetu ogólnego UE.

E. Mechanizm korekty

Korygowanie nierównowagi budżetowej wywołanej różną wysokością składek płaconych przez państwa członkowskie stanowi również część systemu zasobów własnych. Tak zwany rabat brytyjski (wprowadzony w 1984 r. polegający na redukcji składek VAT i podatku od PNB Zjednoczonego Królestwa) finansowany jest przez pozostałe państwa członkowskie, choć Niemcy, Niderlandy, Austria i Szwecja korzystają z redukcji składki w wysokości jednej czwartej. W grudniu 2005 r. na szczycie Rady Europejskiej potwierdzono te ustalenia, choć

przewidziano stopniową eliminację rabatu przysługującego Zjednoczonemu Królestwu oraz redukcję składki od PNB dla Niderlandów (605 mln euro rocznie) i Szwecji (150 mln euro rocznie) – jednak tylko w okresie 2007–2013. Następnie po złożeniu przez Komisję wniosku w dniu 8 marca 2006 r. (COM(2006) 99) Rada przyjęła w dniu 7 czerwca 2007 r. decyzję w sprawie uwzględnienia tych zmian w systemie zasobów własnych (obecnie trwa proces ratyfikacji tej decyzji; będzie ona miała skutek wsteczny od dnia 1 stycznia 2007 r.).

F. Operacje pozyskiwania i udzielania kredytów

Traktat Euratom wyraźnie nadaje Wspólnocie prawo do zaciągania kredytów. Choć traktat WE tego nie przewiduje, stosuje się w tym celu art. 308 tego Traktatu; począwszy od 1978 r., kwota kredytów znacznie wzrosła.

Nowe porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z maja 2006 r. gwarantuje większe możliwości korzystania z takich „nowych instrumentów finansowych”. Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zostały poproszone o złożenie propozycji w zakresie swych kompetencji:

- zgodnie z wnioskami Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. rozszerzenie zdolności udzielania przez EBI kredytów na cele badawczo-rozwojowe oraz gwarancji do 10 mld euro w okresie 2007–2013, przy udziale EBI w wysokości 1 mld euro z rezerw na system finansowania oparty na podziale ryzyka;
- wzmocnienie instrumentów na rzecz sieci transeuropejskich (TEN) oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do maksymalnej kwoty pożyczek i gwarancji w wysokości, odpowiednio, 20 i 30 mld euro, przy udziale ze strony EBI w wysokości, odpowiednio, do 0,5 mld euro z rezerw (sieci transeuropejskie) i do 1 mld euro (konkurencyjność i innowacje).

II. Wydatki

A. Zasady podstawowe

Zgodnie z art. 3–30 rozporządzenia finansowego budżet wspólnotowy podlega dziewięciu zasadom ogólnym: jednolitości, rzetelności budżetowej, jednoroczności, równowagi, jednostki rozliczeniowej (euro), uniwersalności, specyfikacji (wszystkie środki przydzielane są na konkretne typy wydatków), należytego zarządzania finansami oraz przejrzystości.

Niemniej jednak konieczne jest pogodzenie reguły jednoroczności z koniecznością prowadzenia działań wieloletnich, których znaczenie w budżecie wzrosło. Dlatego też w budżecie znajdują się środki zróżnicowane, w których skład wchodzi:

- środki na pokrycie zobowiązań obejmujące całkowite koszty zobowiązań prawnych w danym roku budżetowym zaciąganych na poczet działań prowadzonych przez kilka lat;

- środki na pokrycie płatności obejmujące wydatki związane z realizacją zobowiązań przyjętych w danym roku budżetowym lub w latach poprzednich.

Zasada jednolitości nie jest również w pełni przestrzegana ze względu na fakt, że środki Europejskiego Funduszu Rozwoju nie są uwzględnione w budżecie. W swoich rezolucjach Parlament Europejski wielokrotnie zwracał się o włączenie EFR do budżetu ogólnego.

B. Struktura budżetu według rodzaju środków

1. Rodzaj środków: wydatki obowiązkowe i wydatki nieobowiązkowe (patrz również →1.4.3)

Artykuł 272 traktatu WE przewiduje dwa typy wydatków: wydatki „obowiązkowe” na pokrycie zobowiązań wynikających z traktatu lub aktów uchwalonych na jego mocy oraz wydatki „nieobowiązkowe” (wszelkie pozostałe). Artykuł ten przewiduje również dwie różne procedury.

Na wydatki obowiązkowe składają się głównie:

- wydatki na dopłaty do cen artykułów rolnych (sekcja gwarancji EFOGR);
- umowy międzynarodowe, łącznie z umowami połowowymi;
- rezerwy na gwarancje kredytowe i rezerwy na pomoc w nagłych przypadkach;
- świadczenia emerytalne urzędników.

2. Wydatki operacyjne, administracyjne, budżety na działania indywidualne

Budżet ogólny podzielony jest na osiem sekcji – po jednej dla każdej instytucji. Podczas gdy sekcje pozostałych instytucji obejmują głównie wydatki administracyjne, sekcja Komisji (sekcja 3) zawiera również wydatki operacyjne przeznaczone na finansowanie działań i programów oraz pokrywanie kosztów administracyjnych ich realizacji (pomoc techniczna, agencje, zasoby ludzkie).

W ramach reformy administracyjnej Komisja wprowadziła nową nomenklaturę budżetową poprzez stworzenie budżetu na działania indywidualne grupujących wydatki związane z danym środkiem; uprościła przez to ocenę kosztów i skuteczności różnych dziedzin polityki wspólnotowej: „Budżetowanie kosztów działań”.

3. Wieloletnie ramy finansowe (→1.5.2)

Począwszy od 1988 r., wydatki Wspólnoty ujęte są w wieloletnich ramach nazywanych też „perspektywą finansową”, która dzieli budżet na działy z określonymi pułapami wydatków. Wieloletnie ramy finansowe (WRF) wskazują zakres i skład przewidywanych wydatków Wspólnoty oraz odzwierciedlają główne priorytety budżetowe w okresie, którego dotyczą (zasadniczo siedem lat; traktat lizboński przewiduje „co najmniej pięć lat”, co pozwoliłoby na synchronizację w ramach kadencji Komisji oraz kadencji legislacyjnej). Ważne jest, by przepisy regulujące różne programy UE były ustanawiane zgodnie z WRF.

Wraz z rozporządzeniem finansowym przepisy te są zasadnicze dla realizacji budżetu (→1.5.3).

Wieloletnie ramy finansowe nie zastępują budżetów rocznych.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Dochody

W szeregu rezolucji (np. rezolucja z dnia 11 marca 1999 r., rezolucja z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie wyzwań politycznych i środków budżetowych w rozszerzonej Unii Europejskiej w latach 2007–2013 i rezolucja z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego) Parlament Europejski zwrócił uwagę na niedostatek dochodów oraz wyraził poparcie dla reformy systemu zasobów własnych. Wysunął on wnioski dotyczące zagwarantowania niezależności finansowej Unii Europejskiej oraz zapewnienia bardziej widocznego dla obywateli i bardziej demokratycznego uzyskiwania dochodów.

Rezolucja z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie przyszłości zasobów własnych Unii Europejskiej (oparta na sprawozdaniu Alaina Lamassourea z własnej inicjatywy, który skonsultował się z parlamentami krajowymi państw członkowskich UE w celu wypracowania zgodnego podejścia do przyszłości zasobów własnych UE) dostarcza wspólnych wytycznych dla prac przeglądowych Komisji w latach 2008–2009, dając tym samym wyraźny sygnał przywódcom państw i rządów co do przyszłych koncepcji parlamentów w ich krajach. Rezolucja ta wskazuje braki obecnego systemu finansowania, a następnie opowiada się za dwuetapowym podejściem do reformy:

- w pierwszym etapie należy osiągnąć pełną równość i solidarność państw członkowskich;
- drugi etap reformy obejmowałby nowy system zasobów własnych, oparty na następujących zasadach podstawowych: pełne poszanowanie fiskalnej suwerenności państw członkowskich; neutralność fiskalna; progresywne wprowadzanie nowego systemu, który nie może zwiększać ogólnych wydatków publicznych ani obciążeń podatkowych obywateli.

— Traktat lizboński otwiera drogę w tym kierunku (art. 311 TFUE (wersja skonsolidowana) zastępujący art. 279 TWE). Utrzymuje on, że budżet powinien być w całości finansowany z zasobów własnych, przewiduje, że Rada przyjmuje jednogłośnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim decyzję dotyczącą systemu zasobów własnych Unii, w tym możliwości tworzenia nowych kategorii zasobów własnych i znoszenia istniejących. Decyzję taką musiałyby ratyfikować państwa członkowskie. Jednak tylko Rada, po uzyskaniu zgody Parlamentu, może przyjąć środki wprowadzające taką decyzję w życie. Można to postrzegać jako krok w kierunku metody wspólnotowej, także w dziedzinie zasobów własnych Unii.

B. Wydatki (→1.4.3)

Parlament od początku sprzeciwiał się wprowadzeniu rozróżnienia na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe, uważając że ograniczają one jego kompetencje. Mimo że rozróżnienie to jest natury technicznej, wiąże się ono z poważnymi implikacjami instytucjonalnymi, jako że decyduje o podziale władzy budżetowej między Radą i Parlamentem oraz stanowi podstawę ewentualnej struktury kształtowania uprawnień budżetowych Parlamentu.

Parlament złożył w tej sprawie szereg apelacji do Trybunału Sprawiedliwości. Jednak międzyinstytucjonalne porozumienia w sprawie dyscypliny budżetowej z dnia 17 maja 2006 r. utrzymuje podział na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe, choć potwierdza i rozwija zasadę współdecyzji budżetowej pomiędzy Parlamentem Europejskim i Radą.

Jak następnie wyjaśniono w materiale informacyjnym na temat procedury budżetowej (→1.4.3), obecny podział na wydatki nieobowiązkowe, w odniesieniu do których Parlament Europejski ma ostateczne słowo, oraz obowiązkowe, do których może zgłaszać poprawki, zostałyby zniesiony na mocy traktatu lizbońskiego.

→ Helmut WERNER
lipiec 2008 r.

1.5.2. Wieloletnie ramy finansowe

W ramach usprawniania procedury budżetowej od 1988 r. instytucje europejskie zawierają porozumienia międzyinstytucjonalne dotyczące procesu przyjmowania budżetu oraz jego podziału. Porozumienia te zawierane są na kilka lat i nazywane są „perspektywą finansową”. Po porozumieniach Delors I, Delors II i Agenda 2000, na lata 2007–2013 opracowano czwarte porozumienie.

Podstawa prawna

Artykuły 268–274 traktatu WE nakreślają jedynie kontekst. Wieloletnie ramy finansowe (WRF), zwane też „perspektywą finansową”, nie zostały wymienione w traktatach, lecz są określone przez porozumienia międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem, Radą i Komisją. Obecnie jest to:

- porozumienie międzyinstytucjonalne (PMI) z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz.U. C 139 z 14.6.2006); załącznik I do porozumienia został zmieniony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 6 z 10.1.2008).

Cele

Od 1980 r. polityczna i instytucjonalna równowaga wspólnotowych porozumień finansowych znajduje się pod rosnącą presją trzech rodzajów trudności:

- atmosfery konfliktu w stosunkach między instytucjami;
- kwestii nierównowagi budżetowej;
- rosnącej rozbieżności między środkami a potrzebami.

W związku z tym instytucje wspólnotowe doprowadziły do uzgodnienia metody służącej usprawnieniu procedury budżetowej w celu zagwarantowania dyscypliny budżetowej, określania śródkresowego programowania głównych priorytetów budżetowych dla następnego okresu i wreszcie przełożenia tych priorytetów na ramy finansowe w postaci perspektywy finansowej.

Umożliwi to UE określanie i realizację wieloletnich programów polityki w sposób bardziej konsekwentny.

Traktatem z Lizbony zatwierdzono i nadano moc prawną WRF, do których wcielona zostanie większa część treści obecnego PMI. Artykuł 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanawiający WRF, stanowi, że zmierzają one do „zapewnienia dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych”, a także że „roczny budżet Unii jest zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi”, co jest podstawowym elementem dyscypliny budżetowej.

Ponadto wymieniony artykuł stanowi, że WRF „ustalają kwoty rocznych pułapów środków przeznaczonych na zobowiązania z podziałem na kategorie wydatków oraz rocznych pułapów środków przeznaczonych na płatności”. Ponadto WRF „zawierają wszelkie inne postanowienia wymagane dla

prawidłowego prowadzenia rocznej procedury budżetowej”, co jest w dużej mierze zgodne z celami obecnie obowiązującego PMI.

Osiągnięcia

Pierwsze porozumienie międzyinstytucjonalne (PMI) zostało zawarte w 1988 r. Znane jako pakiet Delors’a I, obejmowało ono perspektywę finansową na lata 1988–1992 i służyło zapewnieniu środków na budżetową realizację Jednolitego aktu europejskiego.

Ponieważ bilans pierwszego PMI oraz perspektywa finansowa były dodatnie, instytucje zastosowały tę samą procedurę w dniu 29 października 1993 r, zawierając nowe PMI określające perspektywę finansową na lata 1993–1999. Znane jako pakiet Delors’a II, umożliwiło ono podwojenie funduszy strukturalnych oraz zwiększenie pułapów środków własnych (→1.5.1). Trzecie PMI w sprawie perspektywy finansowej na lata 2000–2006, zwane Agendą 2000, zostało podpisane w dniu 6 maja 1999 r., a jednym z jego głównych wyzwań było pogodzenie wspólnej polityki rolnej (→4.2.2) i rozszerzenia (→6.3.1).

W lutym i lipcu 2004 r. Komisja zaproponowała nowe porozumienie i nową perspektywę finansową na lata 2007–2013, co po intensywnych negocjacjach (patrz poniżej) doprowadziło do zawarcia w dniu 17 maja 2006 r. nowego PMI i umożliwiło UE wydatkowanie 864,3 mld euro w latach 2007–2013.

Dzieli się ono na trzy części:

- część I zawiera definicję oraz przepisy wykonawcze dla ram finansowych, a także wieloletnie ramy wydatków zatytułowanych:

Całkowity przydział na sektory na lata 2007–2013

(w mln euro i wg cen z 2004 r., stan na dzień 17 maja 2006 r.):

- Pozycja 1: Trwały rozwój 382 139 (44,2%)
- Pozycja 1a: Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia 74 098 (8,6%)
- Pozycja 1b: Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia 308 041 (35,6%)
- Pozycja 2: Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi 371 344 (43,0%)
- Pozycja 3: Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość 10 770 (1,2%)

- Pozycja 3a: Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość 6630 (0,8%)
 - Pozycja 3b: Obywatelstwo: 4140 (0,5%)
 - Pozycja 4: UE jako partner globalny 49 463 (5,7%)
 - Pozycja 5: Administracja: 49 800 (5,8%)
 - Pozycja 6: Wyrównania (dla nowych państw członkowskich): 800 (0,1%)
 - Ogółem na lata 2007–2013: 864 316 mln euro (100,0%) (środki na zobowiązania)
- część II zatytułowana: „Poprawa współpracy międzyinstytucjonalnej w trakcie procedury budżetowej” oraz część III zatytułowana: „Należyte zarządzanie finansami w ramach funduszy UE”:
- elementy jakościowe są przynajmniej tak samo ważne jak elementy ilościowe;
 - Komisja ma możliwość przedstawienia sprawozdania w sprawie PMI, jeśli uzna to za konieczne;
 - nowo wybrany Parlament ma możliwość dokonania oceny funkcjonowania PMI do końca 2009 r. na podstawie sprawozdania sporządzonego przez Komisję;
 - lepsza kontrola polityczna i finansowa wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB): posiedzenia takie są planowane wspólnie przez Komisję Spraw Zagranicznych i Komisję Budżetową Parlamentu oraz prezydencję Rady;
 - wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość: Rada i Komisja przyjmują jednostronną deklarację Parlamentu dotyczącą omawiania kwestii drugiego filaru (wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne) podczas każdego rozmów trójstronnych;
 - certyfikacja (kontrola wewnętrzna): tekst PMI jest ważnym krokiem w kierunku zagwarantowania należytego zarządzania finansowego funduszami UE;
 - rozporządzenie finansowe: włączenie do PMI odniesienia do zasad, które powinny uprościć dostęp potencjalnych beneficjentów do funduszy UE;
 - programowanie finansowe: wspólna deklaracja z lipca 2000 r. jest obecnie włączona do PMI (część (iii)). Umożliwia to Komisji Budżetowej dokładniejsze śledzenie skutków obowiązujących przepisów.

Najważniejsza korzyść płynąca z PMI w odniesieniu do dyscypliny budżetowej to umożliwienie spójnego programowania wieloletniego (→1.4.3). W następstwie porozumienia w sprawie PMI Komisja przyjęła w dniu 24 maja 2006 r. pakiet legislacyjny zawierający 26 zmienionych i 5 nowych wniosków, obejmujących większość programów i obszarów polityki UE.

Zawarcie tego nowego PMI wiąże się ze znacznymi osiągnięciami, którymi są:

- kontynuacja procesu legislacyjnego UE: termin 90% programów wspólnotowych upływa z końcem 2006 r.; funkcjonowanie programów jest jednak zapewnione;
- pierwsze ramy finansowe dla 27 państw członkowskich na nadchodzące siedem lat;
- równowaga sił między instytucjami i zasada współdecyzji;
- możliwość rozwoju polityki UE oraz mobilizowania dodatkowych środków w razie konieczności;
- możliwość manewrowania w obrębie rocznych procedur budżetowych;
- przegląd obecnego PMI w 2009 r. na podstawie oceny Komisji oraz pełne włączenie Parlamentu do szeroko zakrojonego przeglądu śródkresowego;
- przyczynianie się do spełnienia oczekiwań PE dotyczących poprawy jakości wykonania budżetu;
- aktywne wykorzystanie nowych instrumentów finansowych poprzez współfinansowanie wraz z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI);
- zachowanie budżetowych i legislacyjnych prerogatyw Parlamentu i wzmocnienie demokratycznej kontroli w programach zewnętrznych i WPZiB;
- pomoc w nagłych przypadkach, choć w większości finansowana poza ramami finansowymi;
- umożliwienie elastyczności i szybkiego reagowania przez Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Instrument Elastyczności, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz rezerwę na pomoc w nagłych wypadkach;
- umożliwienie lepszego i elastycznego dostosowania aktów legislacyjnych i programowania finansowego.

Zwrócono się do Komisji o dokonanie pełnego, kompleksowego przeglądu obejmującego wszystkie aspekty wydatków UE, w tym wydatki w obszarze wspólnej polityki rolnej, oraz jej zasobów, a także do sporządzenia sprawozdania na przełomie 2008 i 2009 r. Przeglądowi temu powinna towarzyszyć ocena funkcjonowania porozumienia międzyinstytucjonalnego. Parlament Europejski będzie uczestniczył w przeglądzie na wszystkich etapach procedury.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Proces negocjowania wieloletnich ram finansowych 2007–2013

Proces przyjmowania perspektywy finansowej można podsumować następująco:

- wniosek Komisji (luty i lipiec 2004 r.);
- we wrześniu 2004 r. Parlament powołuje tymczasową komisję ds. perspektywy finansowej, która ustala i ogłasza jego stanowisko negocjacyjne w rezolucji z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie wyzwań politycznych i środków budżetowych w rozszerzonej Unii w latach 2007–2013;

- wspólne stanowisko Rady Europejskiej (wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 15–16 grudnia 2005 r., gdyż szczyt z czerwca 2005 r. okazał się bezowocny);
- negocjacje pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego (rozmowy trójstronne prowadzone w dniach 23 stycznia 2006 r., 21 lutego 2006 r., 21 marca 2006 r. oraz 4 kwietnia 2006 r., kiedy to osiągnięto ostatecznie porozumienie);
- Rada zatwierdziła porozumienie w dniu 15 maja 2006 r., Parlament Europejski głosował za jego przyjęciem w dniu 17 maja 2006 r.; porozumienie zostało podpisane tego samego dnia.
- Parlament nalegał – pomimo niechęci Rady – na negocjowanie elementów jakościowych w celu zagwarantowania poprawy jakości wykonania budżetu UE (nowa część III porozumienia);
- Parlament sprzeciwił się podejściu Rady (rządów) w kwestii pułapów i procentów i skupił się na podejściu opartym na programach (obywatelskim). Osiągnął w ten sposób przyznanie dodatkowych kwot na swoje priorytety i bezpośrednio na programy;
- Parlament odegrał istotną rolę w zapewnieniu środków budżetowych na uruchomienie programu Galileo – unijnego systemu nawigacji satelitarnej (→4.8.6). W efekcie decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 6 z 10.1.2008) zmieniono załącznik I do porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r., (Dz.U. C 139 z 14.6.2006).

B. Parlament Europejski umocnił swoją pozycję

Po raz pierwszy PE przyjął stanowisko negocjacyjne, zanim Rada przedstawiła swoje konkluzje:

RAMY FINANSOWE NA LATA 2007–2013 (zmienione)

(w mln euro – wg cen z 2004 r.)

Środki na zobowiązania	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ogółem 2007–13
1. Trwały rozwój	51 267	52 913	54 071	54 860	55 379	56 845	58 256	383 591
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	8404	9595	10 209	11 000	11 306	12 122	12 914	75 550
1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	53 478	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	369 837
w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	600	690	790	910	1050	1200	1390	6630
3b. Obywatelstwo	599	568	590	593	595	597	598	4140
4. UE jako partner globalny	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Administracja¹	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Wyrównania	419	191	190					800
ŚRODKI NA ZOBOWIĄZANIA OGÓŁEM	119 195	121 971	123 019	123 518	124 018	125 496	127 044	864 261
jako % DNB	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
ŚRODKI NA PŁATNOŚCI OGÓŁEM	115 142	119 805	112 182	118 549	116 178	119 659	119 161	820 676
jako % DNB	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,97%	0,97%	0,95%	1,00%
Dostępny margines	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,27%	0,27%	0,29%	0,24%
Pułap zasobów własnych jako % DNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

¹ Wydatki na emerytury ujęte w ramach pułapu dla tego działu obliczane są po potrąceniu składek na odnośny fundusz emerytalny, w ramach limitu 500 mln euro wg cen z 2004 r. na okres 2007–2013.

Źródło: decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 6 z 10.1.2008) zmieniająca załącznik I do porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r. (Dz.U. C 139 z 14.6.2006).

— Uznanie w traktacie z Lizbony faktu, że w przyszłości WRF staną się obowiązującym aktem prawnym przyjmowanym w drodze specjalnej procedury prawodawczej, w ramach której wymagana jest zgoda Parlamentu uchwalona większością głosów jego członków, oznacza oficjalne uznanie roli PE jako równorzędnego partnera Rady w przyjmowaniu tego podstawowego aktu przedstawiającego plan rozwoju wydatków Unii. Dla Parlamentu dogodniejsza byłaby procedura współdecyzji

zamiast procedury zgody. Jednakże zawarte w nowym traktacie postanowienie, zgodnie z którym w trakcie całej procedury instytucje „podejmują wszelkie środki niezbędne do ułatwienia takiego przyjęcia”, wzmacnia rolę PE.

→ Jose-Luis **PACHECO**
Anne **VITREY**
Helmut **WERNER**
lipiec 2008 r.

1.5.3. Wykonanie budżetu

Komisja wykonuje budżet na własną odpowiedzialność i we współpracy z państwami członkowskimi, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego, przestrzegając zasad należytego zarządzania finansami.

Podstawa prawna

Artykuły 202, 274, 275 i 279 traktatu WE.

Artykuł 179 traktatu Euratom.

Cele

Komisja ma obowiązek zachowania zgodności z traktatami, których jest strażniczką, a także z postanowieniami i wskazówkami zawartymi w rozporządzeniu finansowym oraz w konkretnych rozporządzeniach, decyzjach i dyrektywach. Ponadto wydatki powinny być zgodne z wytycznymi dotyczącymi polityki. Komisja wykonuje budżet na własną odpowiedzialność (art. 274), ale podlega kontroli politycznej PE (→1.5.4) oraz kontroli Trybunału Obrachunkowego (→1.3.10). Państwa członkowskie współpracują z Komisją, aby zapewnić wykorzystanie środków zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, tj. zasadą oszczędności, efektywności i wydajności.

Funkcjonowanie

A. Podstawowy mechanizm

Wykonanie budżetu obejmuje dwie podstawowe operacje – podjęcie zobowiązań i dokonanie płatności. W wypadku zobowiązania podejmowana jest decyzja o przeznaczeniu określonej kwoty z danej pozycji budżetowej na finansowanie konkretnego działania; następnie (po ustaleniu odpowiednich zobowiązań prawnych, np. zawarciu umowy, i wykonaniu przewidzianych w umowie usług, prac lub dostaw) wydatki zostają zatwierdzone i następuje wypłata należnych kwot.

B. Organy wykonawcze

W myśl art. 54 rozporządzenia finansowego wykonanie budżetu może odbywać się na zasadzie scentralizowanej (przez służby Komisji), poprzez zarządzanie dzielone (przez

Komisję i organy krajowe), przez zarządzanie wspólne (z organizacjami międzynarodowymi) oraz zarządzanie delegowane (przez agencje wykonawcze utworzone decyzją Wspólnoty).

W praktyce codzienne wykonywanie budżetu jest w znacznym stopniu realizowane przez państwa członkowskie, szczególnie jeżeli chodzi o działy związane z rolnictwem (EFOGR →4.2.6) oraz fundusze strukturalne i Fundusz Spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego →4.5.2; Europejski Fundusz Społeczny →4.9.2; Europejski Fundusz Rybacki (EFR) →4.4.3; Fundusz Spójności →4.5.3), jak również przez kraje kandydujące w ramach pomocy przedakcesyjnej (→6.3.1).

W określonych przypadkach Rada może bezpośrednio zastosować swoje uprawnienia wykonawcze, jednak zazwyczaj powierza ona Komisji wdrażanie zasad przyjętych przez Radę w ramach procedury **komitologii** (art. 202 traktatu WE oraz decyzja Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184 z 17.7.1999), zmieniona decyzją Rady 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r. (Dz.U. L 200 z 22.7.2006), tj. za pomocą komitetów doradczych, zarządzających i regulacyjnych, złożonych z przedstawicieli państw członkowskich obradujących pod przewodnictwem przedstawiciela Komisji.

W wypadku niewłaściwego wykonania budżetu państwa członkowskie ponoszą konsekwencje w ramach rozliczenia wydatków na rolnictwo, podczas którego, po kontroli Komisji, wykonywane są korekty wypłat z budżetu na rzecz rządów krajowych. Podobne ustalenia wprowadzono, aby zagwarantować, że z funduszy strukturalnych finansowane będą wyłącznie wydatki kwalifikowane.

Taki sposób wykonania budżetu może być również źródłem sporów między Radą a PE. W praktyce Rada może

zagwarantować sobie prawo do przeznaczenia środków na określony cel lub prawo do zmiany decyzji Komisji w tym zakresie, w wypadku gdy właściwy komitet złożony z przedstawicieli państw członkowskich wyda opinię sprzeczną z tą decyzją.

Wykonanie budżetu w niektórych sektorach było często krytykowane przez Trybunał Obrachunkowy (→1.3.10). Od czasu rezygnacji Komisji w marcu 1999 r., w następstwie pierwszego sprawozdania komitetu niezależnych ekspertów, w którym wykazano niekompetencję i nieprawidłowości administracyjne, w ramach Komisji ustanowiono system odpowiedzialności administracyjnej i politycznej, a także standardy zarządzania finansami.

C. Przepisy wykonawcze

1. Rozporządzenie finansowe

Kluczowym elementem reformy administracyjnej Komisji był proces przekształcenia rozporządzenia finansowego, w którym Parlament odegrał nadrzędną rolę ze względu na swoje uprawnienia budżetowe. Podstawę wcześniejszego rozporządzenia (z 1977 r.) stanowił system wcześniejszej kontroli przeprowadzanej przez głównego kontrolera finansowego każdej instytucji. System ten został zastąpiony zdecentralizowanym systemem kontroli *ex ante* i *a posteriori*, który umożliwia urzędnikowi zatwierdzającemu w dyrekcji generalnej dokonanie wydatków bez wcześniejszego zatwierdzenia przez kontrolera finansowego, lecz który podlega różnego rodzaju kontrolom, w tym kontrolom związanym z audytem wewnętrznym. Rozporządzenie finansowe (Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002), zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 390 z 30.12.2006) powinno być interpretowane łącznie z przepisami wykonawczymi (rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 357 z 31.12.2002), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE, Euratom) nr 1261/2005 z dnia 20 lipca 2005 r. (Dz.U. L 201 z 2.8.2005).

Głównym narzędziem wykorzystywanym przez Komisję przy wdrażaniu budżetu i nadzorowaniu jego wykonania jest komputerowy system rachunkowości oparty na metodzie memoriałowej (ang. *Accrual Based Accounting* – ABAC). Komisja dostosowała system do zobowiązań ustanowionych nowym rozporządzeniem finansowym. Obejmują one przejście z systemu rachunkowości „kasowej” na nowoczesny system rachunkowości „memoriałowej”, który pozwala na rejestrowanie zdarzeń rachunkowych (np. przyjęcie zobowiązania prawnego) w chwili, gdy mają one miejsce, nie zaś w chwili otrzymania lub wypłaty środków pieniężnych. Komisja podjęła ponadto działania zmierzające do spełnienia najwyższych międzynarodowych standardów rachunkowości,

w szczególności międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego (IPSAS) wydanych przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC).

2. Zamówienia publiczne

Ważnym elementem wykonania budżetu jest zgodność z prawodawstwem wspólnotowym mającym zastosowanie do zamówień publicznych (na dostawy, prace i usługi, →3.4.1).

Rola Parlamentu Europejskiego

Przed wszystkim Parlament Europejski, jako jeden z dwóch organów władzy budżetowej, ma szczególny wpływ na wykonanie budżetu wspólnotowego w drodze zgłaszania poprawek i podejmowania decyzji co do przyznania środków w ramach procedury budżetowej (→1.4.3). Parlament może wystąpić z wnioskiem o uruchomienie rezerwowego mechanizmu budżetowego – podczas procedury budżetowej Komisja może zaproponować przeniesienie do rezerwy środków na wydatki, o których zasadności, wystarczalności i warunkach wydatkowania nie jest przekonana (tytuł „Środki tymczasowe”, art. 43 rozporządzenia finansowego). Wszelkie wnioski dotyczące przesunięć podlegają zatwierdzeniu przez PE i Radę (art. 24 rozporządzenia finansowego).

Mimo że procedura udzielenia absolutorium (→1.5.4) przeprowadzana jest dwa lata po zakończeniu analizowanego roku budżetowego, pozwala ona PE na kontrolowanie i wywieranie wpływu na bieżące wykonanie budżetu. Wiele pytań zadawanych Komisji przez Komisję Kontroli Budżetowej w ramach procedury udzielenia absolutorium dotyczy wykonania budżetu, zaś rezolucja w sprawie udzielenia absolutorium, stanowiąca integralną część decyzji w sprawie udzielenia absolutorium, zawiera wiele zobowiązań i zaleceń skierowanych do Komisji, których właściwe wykonanie jest nadzorowane poprzez sprawozdania w sprawie podjętych działań.

Ponadto PE wywiera wpływ na wykonanie budżetu praktycznie we wszystkich dziedzinach polityki poprzez swoją działalność legislacyjną i pozalegisacyjną, np. poprzez sprawozdania i rezolucje lub poprzez zadawane Komisji pytania ustne i pisemne.

W ostatnich latach Parlament wzmocnił kontrolę polityczną sprawowaną nad Komisją, wprowadzając instrumenty, które umożliwiają wymianę informacji na temat wykorzystania środków oraz wysokości zobowiązań pozostających do spłaty, tj. zobowiązań prawnych, które nie zostały jeszcze pokryte. Narastające przez dłuższy czas zobowiązania pozostające do spłaty mogą stanowić problem. W związku z tym PE zachęca Komisję do kontrolowania takich zobowiązań.

Opracowanie nowych narzędzi powinno umożliwić lepszy nadzór nad wykonaniem budżetu oraz poprawę opłacalności programów UE. W tym celu PE opowiada się za wysoką jakością opisów zadań (przygotowywanych przez Komisję w ramach dokumentów roboczych do wstępnego projektu budżetu ogólnego) oraz regularnym przeprowadzaniem analiz opłacalności programów wspólnotowych.

Należy także wspomnieć, że Parlament Europejski zdecydowanie popiera ponowną nowelizację rozporządzenia finansowego, jak również porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (wieloletnie ramy finansowe →1.5.2), a także bierze w niej udział. Zasadniczymi elementami są: lepsze wykonanie budżetu, zwiększenie wyrazistości funduszy wspólnotowych dla obywateli i korzyści z nich wynikających, jak również uzyskanie równowagi między ochroną interesów finansowych, proporcjonalnością kosztów administracyjnych oraz prostymi procedurami. W myśl art. 44 wymienionego porozumienia priorytetem staje się należyte zarządzanie finansami służące uzyskaniu pozytywnego poświadczenia wiarygodności przez Trybunał Obrachunkowy (→1.3.10 i →1.5.4).

Zgodnie z powyższym decyzją w sprawie komitologii 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. została zmieniona

decyzją Rady 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r. (Dz.U. L 200 z 22.7.2006). W ramach nowej „procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą” Parlament jest uprawniony do kontrolowania środków quasi-legislacyjnych służących wdrożeniu aktów prawnych przyjętych w drodze współdecyzji oraz ewentualnemu odrzuceniu takich środków bezwzględną większością głosów posłów. Zwiększa to uprawnienia Parlamentu w zakresie kontroli.

W art. 317 traktatu z Lizbony (wersja skonsolidowana), wyraźniej niż w zastąpionym nim art. 274 TWE, podkreślono obowiązki kontroli i audytu państw członkowskich w zakresie wykonania budżetu UE.

→ Anne **VITREY**
Helmut **WERNER**
lipiec 2008 r.

1.5.4. Kontrola budżetowa

Kontrola budżetowa jest sprawowana w każdej instytucji UE oraz na szczeblu państw członkowskich. Ważną pracę kontrolną wykonuje Trybunał Obrachunkowy i Parlament, który każdego roku bada realizację budżetu w celu udzielenia absolutorium Komisji Europejskiej.

Podstawa prawna

Artykuły 274, 275, 276, 279 i 280 traktatu WE.

Artykuły 180b i 183 traktatu Euratom.

Cele

Celem jest sprawdzenie legalności, dokładności i stabilności finansowej operacji budżetowych w szerokim rozumieniu.

Osiągnięcia

A. Kontrola na szczeblu krajowym

Wstępną kontrolę dochodów budżetu UE i wydatków sprawują po części organy krajowe. Utrzymały one swoje uprawnienia, zwłaszcza w odniesieniu do tradycyjnych środków własnych (→1.5.1), gdyż dysponują strukturami niezbędnymi do pobierania i kontrolowania tych kwot. 25% tradycyjnych środków własnych państwa członkowskie zatrzymują jako „opłatę za pobór” (przed podjęciem decyzji 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie środków własnych, która zaczęła obowiązywać dnia 1 marca 2002 r., było to 10%). Pobór tradycyjnych środków własnych wciąż jednak pozostaje kwestią niezmiernie ważną dla instytucji UE. To właśnie w związku z tym Parlament powołał komisję śledczą ds. tranzytu (por. poniżej). Wydatki operacyjne

w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i funduszy strukturalnych są również w pierwszej kolejności kontrolowane przez organy państw członkowskich, które często muszą ponosić część kosztów związanych z takimi działaniami.

B. Kontrola na szczeblu wspólnotowym

1. Kontrola wewnętrzna

W każdej instytucji kontrolę sprawują urzędnicy zatwierdzający i księgowi, a następnie audytor wewnętrzny danej instytucji.

2. Kontrola zewnętrzna: kontrola ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (→1.3.10)

Kontrolę zewnętrzną przeprowadza Europejski Trybunał Obrachunkowy, który co roku przedkłada władzy budżetowej szczegółowe sprawozdania zgodnie z art. 248 Traktatu. Są to:

- poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw (znane jako DAS);
- roczne sprawozdanie na temat wykonania budżetu ogólnego, w tym również budżetów wszystkich instytucji i organów zdecentralizowanych;
- sprawozdania specjalne na temat kwestii szczegółowych;
- specjalne sprawozdania roczne dotyczące agencji i organów UE.

Europejski Trybunał Obrachunkowy przedkłada również sprawozdania dotyczące operacji zaciągania i udzielania pożyczek oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju.

3. Kontrola na szczeblu politycznym: kontrola sprawowana przez Parlament Europejski

W Parlamencie Komisja Kontroli Budżetowej odpowiada za:

- kontrolę wykonania budżetu Unii;
- zamykanie, przedstawianie i kontrola rachunków i bilansów Unii, jej instytucji i finansowanych przez nią organów;
- monitorowanie opłacalności różnych form wspólnotowego finansowania realizacji polityk Unii;
- rozpatrywanie nadużyć i nieprawidłowości przy wykonaniu budżetu Unii, środki mające na celu zapobieganie i ściganie takich przypadków oraz ogólną ochronę interesów finansowych Unii.

Komisja przygotowuje również decyzje w sprawie absolutorium.

Procedura udzielania absolutorium

Raz w roku Parlament, stosując się do zalecenia Rady, udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu za rok n-2 po zapoznaniu się z rocznym sprawozdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz odpowiedziami Komisji i innych instytucji na zadane pytania (art. 276 TWE). Komisja i inne instytucje mają obowiązek stosowania się do uwag Parlamentu zawartych w rezolucji w sprawie absolutorium (art. 147 rozporządzenia finansowego).

W podobny sposób Parlament udziela co roku absolutorium również innym instytucjom i agencjom. Parlament udziela Komisji odrębnego absolutorium z wykonania budżetu europejskich funduszy rozwoju, ponieważ nie są one jeszcze ujęte w budżecie ogólnym. Decyzja i rezolucja Parlamentu w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego UE (sekcja 1 – Parlament Europejski) są kierowane do przewodniczącego Parlamentu.

Parlament rozpatruje sprawozdania dotyczące absolutorium na sesji plenarnej w kwietniu.

Głosowania w sprawie udzielenia absolutorium odbywają się zatem w trakcie kwietniowej sesji miesięcznej, a w wypadku odroczenia – w trakcie październikowej sesji miesięcznej.

Jeżeli większość nie poprze propozycji udzielenia absolutorium lub jeśli Parlament postanowi wstrzymać decyzję o udzieleniu absolutorium, informuje on odnośnie instytucje i agencje o powodach odmowy udzielenia absolutorium. Muszą one bezzwłocznie podjąć środki w celu wyeliminowania przeszkód w podjęciu decyzji o udzieleniu absolutorium.

Następnie w ciągu sześciu miesięcy Komisja Kontroli Budżetowej przedkłada kolejne sprawozdanie zawierające nowy wniosek w zakresie udzielenia bądź odmowy udzielenia absolutorium.

4. Środki przeciwdziałania nadużyciom: kontrola sprawowana przez OLAF

Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (znany jako OLAF) powstał w 1999 r. (decyzją Komisji 1999/352/WE). Jest on uprawniony do prowadzenia dochodzeń niezależnie od Komisji. Z inicjatywy Parlamentu został on również wzmocniony. Jego zadanie polega na ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej, przy czym jest on odpowiedzialny za zwalczanie nadużyć dotyczących środków finansowych UE we wszystkich instytucjach oraz za koordynowanie pracy właściwych organów w państwach członkowskich.

Na podstawie rozporządzeń: (WE) nr 1073/1999 oraz (Euratom) nr 1074/1999 w sprawie dochodzeń przeprowadzanych przez OLAF w dniu 25 maja 1999 r. Parlament, Rada i Komisja podpisały porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dochodzeń wewnętrznych. W porozumieniu tym przewiduje się, że każda instytucja powinna określić ogólne zasady wewnętrzne gwarantujące sprawne przeprowadzanie dochodzeń przez OLAF. Niektóre z tych zasad, zawarte obecnie w regulaminie pracowniczym instytucji UE, zobowiązują pracowników do współpracy z OLAF i do pewnego stopnia stanowią ochronę dla pracowników ujawniających informacje dotyczące potencjalnych oszustw lub korupcji. Określa się to również mianem informowania o nieprawidłowościach (zasada „whistleblowing”).

Artykuł 280 traktatu WE odnosi się do oszustw i interesów finansowych UE. Wymaga się w nim ścisłej i regularnej współpracy między państwami członkowskimi a Komisją, a także otwarcia na szczególne środki Rady w celu zapewnienia odpowiedniej i skutecznej ochrony interesów finansowych UE w państwach członkowskich.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Kształtowanie się uprawnień

W latach 1958–1970 Parlament był jedynie informowany o decyzjach w sprawie absolutorium z wykonania budżetu, udzielanego Komisji przez Radę. W 1971 r. Parlament uzyskał prawo do udzielania absolutorium razem z Radą. Od dnia 1 czerwca 1997 r., kiedy zaczął obowiązywać traktat z dnia 22 lipca 1975 r., Parlament sam udziela absolutorium z prowadzenia rachunków po zapoznaniu się z zaleceniem Rady.

B. Stosowanie środka, jakim jest udzielanie absolutorium

Parlament może podjąć decyzję o odroczeniu absolutorium, jeżeli jest niezadowolony z określonych aspektów zarządzania przez Komisję budżetem. Odmowa udzielenia absolutorium jest jednoznaczna z żądaniem ustąpienia Komisji z urzędu. Groźbę tę zrealizowano w grudniu 1998 r. Po głosowaniu na sesji plenarnej, podczas którego wniosek o udzielenie absolutorium został odrzucony, powołano grupę pięciu niezależnych ekspertów, którzy przedstawili sprawozdanie na temat zarzutów dotyczących oszustwa, złego zarządzania

i nepotyzmu, skierowanych przeciwko Komisji Europejskiej. W dniu 16 marca 1999 r. wszyscy członkowie Komisji jednocześnie ustąpili z zajmowanych stanowisk.

Poszczególni członkowie Komisji Kontroli Budżetowej specjalizują się w konkretnych dziedzinach polityki wspólnotowej i przygotowują odpowiedź Parlamentu na specjalne sprawozdania ETO dotyczące ich dziedziny, często w formie dokumentów roboczych, na których opiera się sprawozdawca generalny zajmujący się kwestią absolutorium.

Jak już wcześniej wspomniano, Komisja, pozostałe instytucje i agencje muszą przedkładać sprawozdania dotyczące działań podejmowanych na podstawie uwag zawartych w rezolucjach w sprawie absolutorium. Państwa członkowskie muszą informować Komisję o działaniach podejmowanych w związku z uwagami Parlamentu, a Komisja musi je uwzględniać w swoim sprawozdaniu uzupełniającym (art. 147 rozporządzenia finansowego).

Zgodnie z materiałem informacyjnym na temat Trybunału Obrachunkowego (→1.3.10) – z powodu niewydania przez Trybunał Obrachunkowy w ciągu wielu kolejnych lat bezwarunkowego pozytywnego poświadczenia wiarygodności – Parlament Europejski zintensyfikował działania prowadzące do opracowania zintegrowanych ram kontroli obejmujących również zarządzanie, w którym biorą udział państwa członkowskie.

C. Inne instrumenty

Specjalistyczne komisje Parlamentu przyczyniają się również do zapewnienia efektywnego wydawania środków finansowych Wspólnoty w najlepiej pojętym interesie europejskich podatników.

Członkowie Komisji Kontroli Budżetowej wielokrotnie prowadzili dyskusje z przedstawicielami odpowiednich komisji

parlamentów w państwach członkowskich, z krajowymi organami kontrolnymi i z przedstawicielami służb celnych. W celu ustalenia faktów leżących u podstaw konkretnych problemów posłowie przeprowadzali również śledztwa na szczeblu lokalnym.

W grudniu 1995 r. Parlament po raz pierwszy skorzystał z prawa, które uzyskał na mocy Traktatu, aby powołać komisję śledczą. Komisja ta złożyła sprawozdanie na temat domniemyanych oszustw i malwersacji we wspólnotowym systemie tranzytowym. 38 zaleceń komisji zyskało szerokie poparcie. Komisja Kontroli Budżetowej odpowiadała za ich realizację w praktyce. W tym kontekście opracowano nowy skomputeryzowany system tranzytowy (NCTS).

Ze względu na fakt, iż kilku urzędników UE, którzy ujawnili informacje na temat możliwych oszustw, korupcji i złego zarządzania, nie otrzymało należytej ochrony w oparciu o wspomniane wcześniej zasady dotyczące informowania o nieprawidłowościach, Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego zasugerowała Komisji, że zasady te powinny się poddać rewizji.

Traktat lizboński wzmacnia narzędzia kontroli **ukierunkowane na wyniki osiągnięte** w ramach programów UE, realizowanych przy wykorzystaniu finansów unijnych. Artykuł 318 TFUE (wersja skonsolidowana; zastępuje art. 275 TWE) zobowiązuje Komisję do przedkładania Parlamentowi i Radzie takiego wszechstronnego sprawozdania oceniającego oraz odniesienia się do wskazań udzielonych w ramach rocznej procedury udzielania absolutorium.

→ Helmut **WERNER**
lipiec 2008 r.

Europa obywateli

Europa obywateli obejmuje kwestie dotyczące podstawowych praw, obywatelstwa UE, wolnego przepływu osób wewnątrz UE, prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach lokalnych oraz prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego.

- 2.1. Poszanowanie praw podstawowych w Unii Europejskiej, 97
- 2.2. Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa, 100
- 2.3. Swobodny przepływ osób, 101
- 2.4. Bierne i czynne prawo wyborcze, 106
- 2.5. Prawo do składania petycji, 108





2.1. Poszanowanie praw podstawowych w Unii Europejskiej

Podstawa prawna praw podstawowych UE opiera się głównie na Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, do której odnosi się traktat UE. Natomiast Karta praw podstawowych będzie prawnie wiążąca dopiero po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przyczyniło się również w dużym stopniu do poszanowania praw człowieka w Unii Europejskiej.

Podstawa prawna

Ochrona praw podstawowych jest jedną z fundamentalnych zasad prawa Wspólnoty Europejskiej. Żaden z traktatów nie zawiera jednak spisu tych praw. Jedynie zasada równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn została od początku ujęta w art. 19 traktatu WE.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości bardzo wcześnie uznał istnienie praw podstawowych na poziomie wspólnotowym i systematycznie poszerzał ich zakres. Na mocy przyjętego orzecznictwa Trybunału stanowią one część ogólnych zasad prawa wspólnotowego i w prawnej hierarchii Wspólnoty są odpowiednikiem wspólnotowego prawa pierwotnego.

Źródłem ogólnych przepisów prawa jest obecnie art. 6 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, który zobowiązuje Unię Europejską do poszanowania praw podstawowych, gwarantowanych w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. oraz wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich jako ogólne zasady prawa wspólnotowego.

W traktacie amsterdamskim wprowadzono art. 13 traktatu WE służący zwalczaniu dyskryminacji oraz art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej przewidujący, że Rada, złożona z szefów państw lub rządów, stanowiąc jednogłośnie na wniosek jednej trzeciej wszystkich państw członkowskich lub Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić wystąpienie poważnego i trwałego naruszenia przez państwo członkowskie zasad wymienionych w art. 6. W takim wypadku Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatu dla danego państwa członkowskiego. W traktacie nicejskim mechanizm ten został wzbogacony o nową procedurę odnoszącą się do wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia tych zasad przez państwo członkowskie (art. 7 ust. 1 TUE).

Traktat lizboński potwierdza status prawny Karty praw podstawowych i ustala nową podstawę prawną dotyczącą przystąpienia UE do Europejskiej konwencji praw człowieka.

Cele

Zagwarantowanie ochrony praw podstawowych w procesie tworzenia, stosowania i wykładni prawa wspólnotowego.

Pełniące tradycyjnie rolę ochronną prawa podstawowe Wspólnoty chronią jednostkę przed nadużywaniem władzy przez organy wspólnotowe.

Osiągnięcia

A. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

1. Rozwój praw podstawowych

W 1974 r. Trybunał Sprawiedliwości podjął decyzję, że prawa podstawowe stanowią część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, które wymagają utrzymania, i że przy zachowaniu tych praw należy kierować się tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich. W związku z tym żaden środek nie ma mocy prawnej, jeżeli nie jest zgodny z prawami podstawowymi, uznanymi i chronionymi w konstytucjach poszczególnych państw członkowskich (Trybunał Sprawiedliwości, Zb.Orz. 1991, s. I-2925, pkt 41). Główne prawa podstawowe jednostki uznane dotychczas przez Trybunał to:

- godność ludzka (Casagrande, Zb.Orz. 1974, s. 773);
- równe traktowanie (Klöckner-Werke AG, Zb.Orz. 1962, s. 653);
- zakaz dyskryminacji (Defrenne przeciwko Sabenie, Zb.Orz. 1976, s. 455);
- wolność zrzeszania się (Konfederacja związkowa, Massa, Zb.Orz. 1974, s. 917, 925);
- wolność religii i wyznania (Prais, Zb.Orz. 1976, s. 1589, 1599);
- prywatność (National Panasonic, Zb.Orz. 1980, s. 2033, 2056 i kolejne);
- tajemnica lekarska (Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Zb.Orz. 1992, s. 2575);
- własność (Hauer, Zb.Orz. 1979, s. 3727, 3745 i kolejne);
- wolność zawodowa (Hauer, Zb.Orz. 1979, s. 3727);
- wolność handlu (International Trade Association, Zb.Orz. 1970, s. 1125, 1135 i kolejne);
- wolność działalności przemysłowej (Usinor, Zb.Orz. 1984, s. 4177 i kolejne);

- swoboda konkurencji (Francja, Zb.Orz. 1985, s. 531);
- poszanowanie życia rodzinnego (Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. 1989, s. 1263);
- prawo do skutecznej obrony prawnej i uczciwego procesu (Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Zb.Orz. 1986, s. 1651 i kolejne, 1682; Pecastaing przeciwko Belgii, Zb.Orz. 1980, s. 691 i kolejne, 716);
- nienaruszalność miejsca zamieszkania (Hoechst AG przeciwko Komisji, Zb.Orz. 1989, s. 2919);
- wolność wypowiedzi i publikacji (VBVB, VBBB, Zb.Orz. 1984, s. 9 i kolejne, 62).

2. Zakres ochrony

Jeżeli stwierdzono naruszenie prawa podstawowego, Trybunał Sprawiedliwości ogłasza zaskarżony akt lub działanie za nieważne ze skutkiem wstecznym. Decyzja Trybunału jest wiążąca dla wszystkich stron.

Jednak na mocy orzecznictwa Trybunału istnieją **ograniczenia** ochrony praw podstawowych:

- takie prawa muszą być zgodne ze strukturą i celami Wspólnoty; należy je zawsze rozpatrywać w kontekście funkcji społecznej chronionego działania (Internationale Handelsgesellschaft, Zb.Orz. 1970, s. 1125);
- dalsze ograniczenie wynika z zasady proporcjonalności oraz gwarancji zasadniczej treści. Oznacza to, że w przypadkach gdy Wspólnota ingeruje w chronioną sferę prawa podstawowego, nie może naruszać ani zasady proporcjonalności, ani mieć wpływu na zasadniczą treść tego prawa (Schröder przeciwko Głównemu Urzędowi Celnemu w Gronau, Zb.Orz. 1989, s. 2237, pkt 15).

To Wspólnota Europejska jest zobowiązana do przestrzegania praw podstawowych. Natomiast od państw członkowskich wymaga się jedynie zgodności z minimalnymi normami określonymi w tych prawach przy wdrażaniu prawa wspólnotowego (art. 10 ust. 5 traktatu WE); (por. Kremzow przeciwko Republice Austrii, wyrok z dnia 29 maja 1997 r., Zb.Orz. s. I-2629, pkt 15–19).

Przyjmując akty wtórnego prawa wspólnotowego, które mają wpływ na prawa podstawowe, instytucje Wspólnoty muszą również przestrzegać międzynarodowych przepisów w zakresie praw człowieka, a zwłaszcza norm określonych w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka.

B. Karta praw podstawowych

1. Metody pracy

W celu przygotowania projektu europejskiej Karty praw podstawowych Rada Europejska podjęła decyzję o powołaniu gremium *ad hoc* złożonego z przedstawicieli różnych uznanych instytucji (spotkanie w Tampere w październiku 1999 r.).

Gremium, które przyjęło nazwę „Konwent”, wprowadziło znaczące zmiany, publikując swoje dokumenty robocze i zapisy obrad.

Karta została przyjęta przez Komisję, Radę i Parlament w dniu 7 grudnia 2000 r. na szczycie Rady Europejskiej w Nicei.

2. Treść

a. *Karta obejmuje prawa w trzech obszarach:*

- **prawa cywilne:** prawa człowieka oraz prawo do sądu, gwarantowane europejską konwencją o ochronie praw człowieka, przyjętą przez Radę Europy;
- **prawa polityczne** wynikające z obywatelstwa europejskiego ustanowionego na mocy traktatów;
- **prawa gospodarcze i socjalne** obejmujące prawa określone we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, przyjętej w formie deklaracji dnia 9 grudnia 1989 r. na szczycie w Strasburgu przez szefów państw lub rządów 11 państw członkowskich.

Prawa te nie są nowe: Karta stanowi tzw. prawo ustanowione, tj. łączy w jednym dokumencie prawa podstawowe uznane w traktatach Wspólnoty, wspólnych przepisach konstytucyjnych państw członkowskich, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka oraz kartach socjalnych UE i Rady Europy. W dokumencie uwzględnia się w szczególności problemy, których źródłem jest obecny i przyszły rozwój technologii informacyjnej lub inżynierii genetycznej poprzez zdefiniowanie takich praw, jak ochrona danych osobowych czy prawa związane z bioetyką. Karta obejmuje również w odpowiedzi na współczesne postulaty przejrzystości i bezstronności funkcjonowania administracji Wspólnoty prawo dostępu do dokumentów administracyjnych instytucji wspólnotowych, czego wyrazem jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w tej dziedzinie.

b. *Forma praw*

Karta konsoliduje wszystkie prawa osobiste w jednym tekście, realizując tym samym zasadę niepodzielności praw podstawowych. Znosi ona rozróżnienie, zgodnie z którym w tekstach europejskich i międzynarodowych panował dotychczas podział na prawa cywilne i polityczne z jednej strony oraz gospodarcze i socjalne z drugiej. Ponadto w Karcie pogrupowano wszystkie te prawa według podstawowych zasad godności, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich i sprawiedliwości.

c. *Beneficjenci*

Zgodnie z zasadą uniwersalności większość praw wymienionych w karcie przysługują wszystkim ludziom, niezależnie od ich narodowości lub miejsca zamieszkania. Jednakże prawa dotyczące obywatelstwa Unii Europejskiej odnoszą się wyłącznie do obywateli (np. prawo udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub w wyborach lokalnych), a niektóre prawa – do określonych grup ludzi (np. prawa dziecka i niektóre prawa socjalne pracowników).

Celem Karty jest jedynie ochrona praw podstawowych jednostek z uwzględnieniem działań podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej oraz przez państwa członkowskie w stosowaniu postanowień traktatów UE.

3. Zakres

Należało rozwiązać kwestię statusu prawnego Karty dla państw członkowskich i instytucji wspólnotowych, mimo że

Komisja i Parlament oświadczyły, iż uznają ją za dokument wiążący, a Trybunał Sprawiedliwości powoływał się już na jej niektóre zapisy. Karta została włączona do części II projektu Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy.

Jeden artykuł traktatu lizbońskiego odwołuje się do Karty, która nie jest włączona do samego Traktatu, i czyni ją prawnie wiążącą. Protokół wprowadza odstępstwo na rzecz Zjednoczonego Królestwa i Polski.

C. Przyjęcie przez UE Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

W Traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy przewidziano, że UE przystąpi do konwencji (art. I-9).

W traktacie lizbońskim usankcjonowano przystąpienie do konwencji.

D. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, powstałe w 1997 r. z siedzibą w Wiedniu, zostało przekształcone w Agencję Praw Podstawowych zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z grudnia 2003 r.

Jednakże kompetencje Agencji będą ograniczone tylko do dziedziny wspólnotowej.

Jeżeli chodzi o rolę Agencji w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (tytuł VI TUE), Rada uzgodniła, by instytucje Unii i państwa członkowskie mogły, w zależności od potrzeb i na zasadzie dobrowolności, korzystać z kompetencji Agencji. Do końca 2009 r. Rada ponownie zbada możliwość upoważnienia Agencji do prowadzenia działalności w dziedzinach określonych w tytule VI.

Rozporządzenie Rady z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję weszło w życie z dniem 1 marca 2007 r.

Dnia 28 lutego 2008 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie ustanowienia wieloletnich ram prac Agencji, która określa dziedziny działania i priorytety na lata 2007–2012 (decyzja Rady 2008/203/WE, Dz.U. L 63 z 7.3.2008). Duńczyk Morten Kjaerum został mianowany dyrektorem Agencji w marcu 2008 r. i objął stanowisko z dniem 1 czerwca 2008 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

1. Ogólne stanowisko

Dla Parlamentu Europejskiego poszanowanie praw podstawowych w Unii Europejskiej jest niezmiennie priorytetem. Począwszy od 1993 r., Parlament co roku organizuje debatę i przyjmuje rezolucję w tej sprawie na podstawie sprawozdania parlamentarnej Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

2. Działania szczegółowe

Parlament Europejski dążył szczególności do kodyfikacji praw podstawowych w formie prawnie wiążącego dokumentu.

Parlament wydał deklarację zasad dotyczącą definicji praw podstawowych, przyjętą przez trzy instytucje polityczne UE

(Komisję, Radę i Parlament Europejski) w dniu 5 kwietnia 1977 r. i rozszerzoną w 1989 r.

W 1994 r. Parlament sporządził listę praw podstawowych gwarantowanych przez Unię Europejską.

Parlament poświęcił specjalną uwagę opracowaniu Karty, czyniąc z niej „jeden ze swoich konstytucyjnych priorytetów” oraz określając swoje wymogi, a mianowicie:

- dokument ten powinien zyskać w pełni wiążący status prawny poprzez włączenie go do traktatu o Unii Europejskiej („Karta stanowiąca jedynie niewiążącą deklarację i ograniczająca się do wyliczenia istniejących praw zawodłoby uzasadnione oczekiwania obywateli europejskich”); w związku z tym Parlament zaapelował o włączenie Karty do traktatu z Nicei, a obecnie o uwzględnienie jej w nowym traktacie konstytucyjnym;
- wszelkie poprawki powinny być rozpatrywane w ramach tej samej procedury co oryginał, do którego się odnoszą, łącznie z poszanowaniem formalnego prawa zgody Parlamentu;
- Karta powinna zawierać klauzulę, zgodnie z którą w wypadku zamiaru ograniczenia praw podstawowych konieczna byłaby zgoda Parlamentu Europejskiego;
- w Karcie należy uwzględnić fakt, że prawa podstawowe są niepodzielne, obejmując zakresem jej zastosowania wszystkie instytucje i organy Unii Europejskiej oraz wszystkie dziedziny polityki UE, w tym należące do drugiego i trzeciego filaru w kontekście kompetencji i funkcji przyznanych Unii Europejskiej na mocy traktatów;
- Karta powinna mieć moc wiążącą dla państw członkowskich w procesie stosowania lub dokonywania transpozycji przepisów prawa wspólnotowego (rezolucje z dnia 16 września 1999 r. i 23 października 2002 r.).

Ponadto Parlament regularnie wzywał Unię Europejską do ratyfikowania Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka, podkreślając, że jej przyjęcie nie stanowi powielenia Karty wspólnotowej posiadającej wartość wiążącą.

Parlament wielokrotnie apelował o utworzenie Agencji Praw Podstawowych. W swojej rezolucji z dnia 26 maja 2005 r., w której wzywa do podjęcia inicjatywy legislacyjnej zgodnie z art. 192 traktatu WE, podkreśla on, że zadaniem Agencji jest monitorowanie procesu wdrażania Karty oraz przepisów Traktatu. Powinna ona zapewnić jakość i spójność polityki Unii Europejskiej w dziedzinie praw człowieka. Agencja musi być instytucją niezależną. Parlament Europejski, Rada i Komisja podjęły nieformalne rozmowy trójstronne w celu określenia struktury i mandatu Agencji.

Parlament Europejski podkreślił, że Agencja powinna móc prowadzić swoją działalność w dziedzinach określonych w tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej, tzn. w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

→ Jean-Louis ANTOINE-GRÉGOIRE
lipiec 2008 r.

2.2. Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa

Obywatelstwo europejskie, ustanowione w art. 17 traktatu WE, to główny element tworzenia tożsamości europejskiej. Tym, co zasadniczo odróżnia je od obywatelstwa państw członkowskich – którego stanowi uzupełnienie – jest fakt, że prawa, jakie nadaje obywatelom, nie wiążą się z obowiązkami.

Podstawa prawna

Artykuły 17–22 traktatu WE

Cele

W duchu zasady swobodnego przemieszczania się osób, którą zapisano w traktatach, w latach 60. XX w. pojawiła się idea ustanowienia obywatelstwa europejskiego, z którym wiązałyby się ściśle określone prawa i obowiązki. W następstwie prac przygotowawczych prowadzonych od połowy lat 70. Traktat o Unii Europejskiej, przyjęty w Maastricht w 1992 r., ustanowił celem Unii „umacnianie ochrony praw i interesów obywateli jej państw członkowskich poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii”. Tej koncepcji obywatelstwa poświęcona jest nowa część traktatu WE (art. 17–22).

Obywatelstwo Unii ma pełnić podobną rolę jak obywatelstwo krajowe, określając relacje między obywatelem a Unią Europejską, definiowane przez prawa, obowiązki oraz udział w życiu politycznym. Związek ten ma umożliwić wypełnienie luki spowodowanej faktem, że wpływ działań wspólnotowych na obywateli Wspólnoty jest coraz większy, podczas gdy korzystanie z praw, wykonywanie obowiązków i uczestnictwo w procesach demokratycznych pozostają niemal wyłącznie sprawą krajową. Ustanowienie obywatelstwa europejskiego ma na celu zwiększenie poczucia utożsamiania się obywateli z Unią Europejską, tworzenie europejskiej opinii publicznej oraz rozbudzenie europejskiej świadomości politycznej i tożsamości.

Ważne jest również umacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 2 tiret trzecie TUE).

Osiągnięcia

1. Definicja obywatelstwa Unii

Zgodnie z art. 17 traktatu WE (w traktacie lizbońskim przewiduje się również wprowadzenie tej definicji do art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej) każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego jest obywatelem Unii. Przynależność określana jest prawem krajowym danego państwa. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępuje go jednak, oraz obejmuje szereg dodatkowych praw i obowiązków, oprócz tych wynikających z obywatelstwa państwa członkowskiego.

2. Istota obywatelstwa

Dla wszystkich obywateli Unii obywatelstwo unijne oznacza:

- prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich (→2.3);
- prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa (→2.4);
- prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony władz innego państwa członkowskiego na terytorium państwa trzeciego (państwa nienależącego do UE), jeżeli ich własny kraj nie posiada tam swojego przedstawicielstwa, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego;
- prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawo wnoszenia skarg do powołanego przez Parlament Europejski Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczących przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów wspólnotowych; procedury te podlegają przepisom art. 194 i 195 traktatu WE (→1.3.14 i 2.5);
- prawo do pisemnego zwrócenia się do każdej instytucji lub organu Wspólnoty w jednym z języków państw członkowskich oraz do otrzymania odpowiedzi w tym samym języku (art. 21 akapit trzeci TWE);
- prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem określonych warunków (art. 255 TWE).

Traktat lizboński bardziej uwypukla podstawowe prawa obywateli Unii, wymieniając je w art. 17 ust. 2 traktatu WE.

3. Zakres

Z wyjątkiem praw wyborczych, obecnie prawa wynikające z obywatelstwa Unii zasadniczo nie wykraczają poza systematyzację obowiązujących praw (szczególnie w odniesieniu do swobody przemieszczania się, osiedlania się i prawa do składania petycji), które zostały włączone do prawa pierwotnego na bazie projektu politycznego.

W przeciwieństwie do świadomości konstytucyjnej państw europejskich, wyrażonej po raz pierwszy w przyjętej we Francji w 1789 r. Deklaracji praw człowieka i obywatela, z obywatelstwem Unii nie wiążą się żadne konkretne gwarancje w zakresie praw podstawowych. Artykuł 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „Unia szanuje” prawa podstawowe wynikające z Europejskiej konwencji o ochronie

praw człowieka i podstawowych wolności oraz „z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich”, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego, jednak sam Traktat nie precyzuje statusu prawnego obywatelstwa Unii (prawa podstawowe w Unii Europejskiej, →2.1).

Obywatelstwo Unii nie wiąże się jak dotąd z żadnymi obowiązkami dla obywateli Unii – choć jest o nich mowa w art. 17 ust. 2 traktatu WE – co stanowi główną różnicę między obywatelstwem Unii a obywatelstwem państw członkowskich.

Artykuł 22 akapit drugi traktatu WE oraz art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej przewidują możliwość stopniowego rozwoju obywatelstwa Unii, zapewniając tym samym obywatelom Unii wyższy status prawny na szczeblu europejskim. W art. 8b TUE traktat lizboński przewiduje zresztą nowe prawo dla obywateli Unii: „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

Rola Parlamentu Europejskiego

- Wybierając Parlament Europejski w wyborach bezpośrednich, obywatele Unii korzystają z jednego ze swych podstawowych praw w Unii Europejskiej – prawa do demokratycznego uczestnictwa w europejskim politycznym procesie decyzyjnym.
- Parlament Europejski zawsze pragnął powiązać obywatelstwo Unii z obszernymi prawami. Opowiadał się za określeniem obywatelstwa Unii na zasadzie autonomii wspólnotowej, tak aby obywatele UE posiadali specjalny status. Ponadto Parlament od początku opowiadał się

szczególnie za włączeniem praw człowieka i praw podstawowych do prawa pierwotnego i wzywał do przyznania obywatelom UE możliwości wszczęcia postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości w wypadku naruszenia tych praw przez instytucję UE lub państwo członkowskie (rezolucja z dnia 21 listopada 1991 r.).

- W trakcie negocjacji nad traktatem amsterdamskim Parlament Europejski ponownie wezwał do rozszerzenia zakresu praw powiązanych z obywatelstwem UE, a także skrytykował fakt, że traktat ten nie stanowi żadnego znacznego postępu w zakresie obywatelstwa UE ani w odniesieniu do praw indywidualnych, ani zbiorowych. Jednym z żądań Parlamentu, które nadal pozostaje niezrealizowane, jest przyjmowanie środków prawnych większością kwalifikowaną w celu wdrożenia zasady równego traktowania i zniesienia dyskryminacji (rezolucja z dnia 11 czerwca 1997 r.). Należy jednak zauważyć, że od czasu przyjęcia traktatu amsterdamskiego procedura współdecyzji, która ma zastosowanie do tych środków, ułatwiła wykonywanie praw związanych z obywatelstwem UE (art. 18 ust. 2).
- Zgodnie z wnioskami Parlamentu Europejskiego projekt Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy z dnia 18 lipca 2003 r., przygotowany przez Konwent w sprawie przyszłości Europy, przewidywał, że każda osoba fizyczna lub prawna może zaskarżyć akt, który jest do niej skierowany lub dotyczy jej bezpośrednio, oraz akt prawny, który dotyczy jej bezpośrednio i nie zawiera przepisów wykonawczych. Przepis ten został przyjęty w traktacie lizbońskim.

→ Claire GENTA
lipiec 2008 r.

2.3. Swobodny przepływ osób

Swobodny przepływ osób w UE wiąże się ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych. Kwestie te regulują porozumienia z Schengen, których postanowienia zostały włączone do traktatu WE, a także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE. Szereg dyrektyw reguluje kwestię statusu prawnego obywateli państw trzecich.

Podstawa prawna

- Artykuł 14 TWE: ustanowienie rynku wewnętrznego, swobodny przepływ osób.
- Artykuł 18 TWE: obywatele Unii mają prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.
- Traktat akcesyjny, podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r., część IV „Postanowienia tymczasowe”.

- Tytuł IV (art. 61 i kolejne TWE) „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób” (środki dotyczące obywateli państw trzecich: patrz →4.11.2 i 4.11.3).

Cele

Swobodny przepływ osób oraz zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych to część szerszej koncepcji – koncepcji rynku wewnętrznego – zgodnie z którą należy znieść wewnętrzne

granice i wszelkie przeszkody utrudniające przepływ osób. Od czasu powstania koncepcji swobodnego przepływu osób jej treść uległa zmianie. Pierwsze postanowienia w tej sprawie dotyczyły jedynie swobodnego przepływu osób traktowanych jako podmioty rynkowe – pracowników lub usługodawców (→3.2.2 i 3.2.3). Koncepcja ta była stopniowo rozszerzana i ostatecznie objęła wszystkich obywateli UE niezależnie od ich aktywności gospodarczej, a także obywateli państw trzecich, gdyż wraz ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych sprawdzanie obywatelstwa stało się niemożliwe.

Osiągnięcia

A. Zmiany wprowadzone traktatem z Amsterdamu

1. Strefa Schengen

Najbardziej znaczącym wydarzeniem na drodze do utworzenia rynku wewnętrznego pozbawionego barier dla swobodnego przepływu osób było zawarcie dwóch **porozumień z Schengen**: układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. oraz konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r., która weszła w życie z dniem 26 marca 1995 r.

Postanowienia z Schengen obowiązują w większości krajów europejskich o łącznej liczbie ludności przekraczającej 400 mln osób oraz łącznej powierzchni 4 268 633 km².

a. Włączenie do filaru wspólnotowego systemu Schengen i innych obszarów współpracy w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW)

Początkowo konwencja wykonawcza do układu z Schengen była częścią współpracy w zakresie WSiSW w Unii Europejskiej. Oznaczało to, że nie należała do prawa wspólnotowego, a jedynie miała postać współpracy międzyrządowej. W protokole do traktatu z Amsterdamu przewidziano przekształcenie dorobku prawnego Schengen w nowy tytuł IV „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób” – zawierający art. 61 i kolejne traktatu WE. W ten sposób wiele dziedzin objętych układem z Schengen znalazło się w sferze kompetencji Wspólnoty. Większość postanowień z Schengen stanowi dziś część dorobku prawnego UE, zatem podczas ostatniego rozszerzenia UE, które nastąpiło w dniu 1 maja 2004 r., nie było już możliwe wprowadzenie wyłączeń dla krajów przystępujących (art. 8 protokołu z Schengen).

b. Państwa członkowskie

Obecnie do strefy Schengen należą 24 państwa: Belgia, Niemcy, Francja, Grecja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia, Hiszpania, Austria, Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Węgry, Estonia, Łotwa, Litwa, Malta i Słowenia, a także Monako (traktowane jako część Francji). W wypadku dziewięciu państw członkowskich, które przystąpiły w maju 2004 r. (Cypr nie spełnił kryteriów), kontrola osób na wewnętrznych granicach lądowych i morskich została zniesiona z dniem 21 grudnia 2007 r., zaś ograniczenia na granicach powietrznych przestały obowiązywać z dniem 30 marca 2008 r.

Nie wszystkie państwa członkowskie strefy Schengen są członkami UE. Irlandia i Zjednoczone Królestwo nie należą do strefy, ale mają możliwość wybiórczego stosowania niektórych elementów dorobku prawnego Schengen.

W dniu 1 stycznia 2007 r. do UE przystąpiły dwa nowe państwa (Bułgaria i Rumunia). Te dwa nowe państwa członkowskie nie stały się automatycznie pełnoprawnymi uczestnikami współpracy w ramach Schengen. Przystąpienie do współpracy schengenkiej jest procesem dwuetapowym. W trakcie negocjacji akcesyjnych nowe państwa członkowskie przyjęły dorobek prawny Schengen. Do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych potrzebna jest odrębna weryfikacja i specjalna decyzja Rady Europejskiej.

Szwajcaria podpisała konwencję do układu z Schengen w dniu 26 października 2004 r. Stanie się ona pełnoprawnym członkiem systemu Schengen po przyjęciu decyzji przez Radę Europejską. Procedura ta jest podobna do procedury zastosowanej w wypadku pełnego przystąpienia krajów skandynawskich do strefy Schengen.

Cypr i nienależąca do UE Szwajcaria spodziewają się przystąpienia w bieżącym roku, zaś Rumunia i Bułgaria – do 2011 r.

c. Zakres

— Całkowite zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych.

— Środki wzmacniające i harmonizujące kontrolę granic zewnętrznych:

- wszyscy obywatele UE mogą wjeżdżać do strefy Schengen za okazaniem dowodu osobistego lub paszportu;
- wspólna polityka wizowa: obywatele państw trzecich znajdujących się na wspólnej liście państw trzecich, którzy muszą posiadać wizę wjazdową, są uprawnieni do otrzymania pojedynczej wizy ważnej w całej strefie Schengen; w wypadku obywateli innych państw trzecich państwa członkowskie mogą jednak wymagać odrębnej wizy;

— harmonizacja traktowania osób ubiegających się o azyl. Kwestia ta została uregulowana konwencją dublińską, która została wprowadzona w życie z dniem 1 września 1997 r. przez 12 ówczesnych państw sygnatariuszy, w dniu 1 października 1997 r. – przez Austrię i Szwecję, a w dniu 1 stycznia 1998 r. – przez Finlandię. Z dniem 1 września 2003 r. rozporządzenie dublińskie II wprowadziło podstawę prawną do ustanowienia kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego do rozpatrywania wniosków o azyl wnoszonych przez obywateli państw trzecich w państwach członkowskich UE (z wyłączeniem Danii, ale łącznie z Islandią i Norwegią). Stosunki w tym zakresie między Danią a innymi państwami członkowskimi UE (oraz Islandią i Norwegią) podlegają jednak konwencji dublińskiej;

— współpraca policyjna i sądowa: służby policyjne współpracują przy wykrywaniu przestępczości oraz jej

zapobieganiu i są uprawnione do ścigania przestępców zbiegłych na terytorium sąsiednich państw należących do strefy Schengen.

System Informacyjny Schengen (SIS) jest istotnym narzędziem skutecznego wykonywania postanowień konwencji: dostarcza informacji dotyczących wjazdu obywateli państw trzecich, wydawania wiz oraz współpracy policyjnej; dostęp do SIS ma zasadniczo wyłącznie policja i organy odpowiedzialne za kontrolę granic. Ponadto obecna baza danych SIS ma ograniczoną pojemność. Nowy system – SIS II – powinien rozpocząć funkcjonowanie najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r. Ze względu na opóźnienie w uruchomieniu SIS II Portugalia zaproponowała zmienioną wersję własnego systemu SIS 1+, którą nazwała SISone4ALL. Jest to rozwiązanie tymczasowe umożliwiające państwu członkowskiemu, które przystąpiło do UE w 2004 r. – Republiki Czeskiej, Estonii, Węgrom, Łotwie, Litwie, Malcie, Polsce, Słowacji i Słowenii – wejście do strefy Schengen.

d. Konsekwencje instytucjonalne

- Wraz z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu Rada przejęła obowiązki Komitetu Wykonawczego Konwencji z Schengen. Zgodnie z postanowieniami tytułu IV TWE Rada musiała również przyjąć w ciągu pięciu lat środki „w celu stopniowego ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” w dziedzinie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób, zapewniające zniesienie kontroli obywateli Unii i państw trzecich na granicach wewnętrznych. Jest ona także odpowiedzialna za uregulowania dotyczące standardowych środków kontroli osób na granicach zewnętrznych oraz standardowych zasad wydawania wiz i przyznawania prawa do swobodnego podróżowania na terytorium państw członkowskich obywatelom państw trzecich. Rada skoncentrowała się na tych towarzyszących środkach prawa wtórnego w rezolucji z dnia 18 grudnia 1997 r., w której określiła priorytety.
- Po przeniesieniu elementów współpracy w dziedzinie WSiSW do zakresu kompetencji Wspólnoty **Trybunał Sprawiedliwości** otrzymał nowe uprawnienia, ponieważ środki przewidziane w nowym tytule IV TWE podlegają zaskarżeniu do Trybunału, o ile nie dotyczą zniesienia kontroli granicznych, utrzymania porządku publicznego lub ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, zgodnie z art. 68 ust. 2.

2. Obszar Unii Europejskiej

Konwencja Schengen nie jest jeszcze stosowana we wszystkich państwach członkowskich UE, dlatego zagadnienia związane ze strefą Schengen i zagadnienia związane z całym terytorium Unii należy omówić oddzielnie.

a. Obywatele UE i ich rodziny

Aby uczynić Wspólnotę obszarem rzeczywistej wolności i swobody przemieszczania się dla wszystkich jej obywateli,

Rada zagwarantowała prawo pobytu osobom innym niż pracownicy, takim jak:

- emeryci: pracownicy i osoby prowadzące działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową (dyrektywa 90/365/EWG);
- uczniowie: osoby korzystające z prawa do kształcenia zawodowego (dyrektywa 90/366/EWG);
- inni: wszystkie osoby, którym nie przyznano prawa pobytu wcześniej (dyrektywa 90/364/EWG);
- członkowie rodziny (małżonkowie i dzieci poniżej 21. roku życia, bez względu na obywatelstwo) mają prawo do przebywania z obywatelem państwa członkowskiego zatrudnionym na terytorium innego państwa członkowskiego (rozporządzenie 1612/68, dyrektywa 73/148/EWG, dyrektywa 90/364/EWG, dyrektywa 90/365/EWG, dyrektywa 93/96/EWG).

Na mocy wyżej wymienionych dyrektyw państwa członkowskie mają obowiązek przyznania prawa pobytu wymienionym osobom i niektórym członkom ich rodzin (w tym, w pewnych wypadkach, krewnym wstępnym), pod warunkiem że osoby te dysponują wystarczającymi środkami, dzięki którym nie stanowią obciążenia dla systemów pomocy społecznej w państwach członkowskich, oraz są objęte ubezpieczeniem zdrowotnym. Jednak prawa członków rodziny są pochodne i zależne od prawa przysługującego należącemu do danej rodziny obywatelowi UE; musi on faktycznie korzystać z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się. Jeżeli członkowie rodziny nie są obywatelami UE, państwo członkowskie, w którym przebywają, może wymagać od nich wizy wjazdowej.

W 2004 r. Unia przyjęła dyrektywę dotyczącą prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich: **dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.** w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG.

Nowa dyrektywa łączy w całość fragmentaryczne środki zawarte w skomplikowanych przepisach prawnych wcześniej regulujących omawiane kwestie. Nowe środki zostały skonstruowane tak, aby m.in. zachęcać obywateli Unii do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich, ograniczyć formalności administracyjne do niezbędnego minimum, zapewnić lepszą definicję statusu członków rodziny oraz ograniczyć możliwości odmowy prawa wjazdu lub utraty prawa pobytu. Dyrektywa rozszerza także definicję rodziny, tak aby obejmowała ona również partnerów niepozostających w związku małżeńskim. Zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE członkowie rodziny to: współmałżonek; zarejestrowany partner, jeżeli ustawodawstwo

przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem; bezpośredni zstępni, którzy nie ukończyli 21. roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz bezpośredni zstępni współmałżonka lub partnera, określonych powyżej; pozostający na utrzymaniu bezpośredni wstępni oraz bezpośredni wstępni współmałżonka lub partnera.

Dyrektywa miała zostać transponowana do ustawodawstwa krajowego i wdrożona przez wszystkie państwa członkowskie do dnia 30 kwietnia 2006 r.

b. Obecnie obowiązujące prawodawstwo

W 2004 r. Unia przyjęła dyrektywę dotyczącą prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich: **dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.** w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG.

Nowa dyrektywa łączy w całość fragmentaryczne środki zawarte w skomplikowanych przepisach prawnych wcześniej regulujących omawiane kwestie. Nowe środki zostały skonstruowane tak, aby m.in. zachęcać obywateli Unii do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich, ograniczyć formalności administracyjne do niezbędnego minimum, zapewnić lepszą definicję statusu członków rodziny oraz ograniczyć możliwości odmowy prawa wjazdu lub utraty prawa pobytu. Dyrektywa rozszerza także definicję rodziny, tak aby obejmowała ona również partnerów niepozostających w związku małżeńskim. Zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE członkowie rodziny to: współmałżonek; zarejestrowany partner, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem; bezpośredni zstępni, którzy nie ukończyli 21. roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz bezpośredni zstępni współmałżonka lub partnera, określonych powyżej; pozostający na utrzymaniu bezpośredni wstępni oraz bezpośredni wstępni współmałżonka lub partnera.

Dyrektywa została transponowana do ustawodawstwa krajowego i jest stosowana przez wszystkie państwa członkowskie od dnia 30 kwietnia 2006 r. Zastępuje obecnie wszystkie wyżej wymienione akty prawne.

c. Okres przejściowy dla pracowników z nowych państw członkowskich UE

Traktat akcesyjny podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Akt dotyczący warunków przystąpienia, część IV „Postanowienia tymczasowe”)

umożliwia „starym” państwom członkowskim UE-15 wprowadzenie tzw. środków przejściowych dla obywateli dziesięciu nowych państw członkowskich, które przystąpiły w 2004 r., z wyjątkiem szczególnych przypadków Cypru i Malty. Traktat akcesyjny

podpisany w dniu 25 kwietnia 2005 r. umożliwia państwom członkowskim UE-25 stosowanie tych samych środków w odniesieniu do obywateli dwóch państw, które przystąpiły w 2007 r.

Okresy przejściowe dzielą się na **trzy** etapy.

W wypadku Republiki Czeskiej, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Słowacji i Słowenii (osiem państw członkowskich UE) obowiązują poniższe zasady.

— **Podczas pierwszego etapu**, w latach 2004–2006, swobodny przepływ pracowników leżał wyłącznie w gestii państw członkowskich UE-15. Irlandia, Zjednoczone Królestwo i Szwecja jako jedyne państwa członkowskie Unii nie wprowadziły przejściowego ograniczenia dostępu do swoich rynków pracy. Zgodnie z postanowieniami traktatu akcesyjnego Komisja sporządziła sprawozdanie w sprawie pierwszego etapu realizacji środków przejściowych, które przedstawiła Radzie Ministrów w dniu 8 lutego 2006 r. Po zakończeniu oceny sprawozdania Komisji przez Radę, 15 państw członkowskich miało do dnia 30 kwietnia 2006 r. powiadomić Komisję o tym, które z nich zamierza znieść bariery dla swobodnego przepływu pracowników z nowych państw członkowskich, a które z nich planuje dalsze stosowanie umów dwustronnych przez okres nie dłuższy niż kolejne trzy lata (tzn. do 2009 r.). Dotychczas 10 spośród 15 państw członkowskich, o których mowa, otworzyło całkowicie swój rynek pracy. Są to m.in.: Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Szwecja, Hiszpania, Grecja, Portugalia, Niderlandy i Luksemburg. Natomiast Belgia, Francja, Dania i Niemcy uprościły stosowane procedury lub zmniejszyły ograniczenia w wypadku niektórych zawodów.

Węgry nadal stosują środki dwustronne. Słowenia zaprzestała ich stosowania w dniu 25 maja 2006 r., a Polska – w dniu 17 stycznia 2007 r. Żadne z ośmiu nowych państw członkowskich nie zwróciło się o zezwolenie na ograniczenie dostępu dla pracowników z innych nowych państw członkowskich.

— **Podczas ostatniego etapu**, począwszy od 2009 r., żadne prawodawstwo krajowe nie powinno już zawierać środków ograniczających dostęp do rynków pracy. Jednakże państwo członkowskie spodziewające się szczególnych trudności, które mogłyby doprowadzić do „zakłóceń na rynku pracy lub zagrożeń dla tego rynku”, może zwrócić się do Komisji o przedłużenie okresu przejściowego na kolejne dwa lata z uwagi na wyjątkowe lub nieoczekiwane okoliczności.

W rezultacie przez okres maksymalnie siedmiu lat (oficjalnie określany jako „formuła 2+3+2”), sięgający do 2011 r., niewiele zmieni się dla pracowników i usługodawców z ośmiu nowych państw członkowskich, pragnących w pełni korzystać z prawa do swobodnego przemieszczenia się i podstawowych wolności.

Podczas okresu przejściowego, trwającego maksymalnie siedem lat od przystąpienia dwóch państw członkowskich

w dniu 1 stycznia 2007 r. (Bułgarii i Rumunii), mogą być stosowane pewne warunki ograniczające swobodę przemieszczania się pracowników.

- **Początkowo**, w latach 2007–2009, dostęp do rynków pracy 25 państw członkowskich jest uzależniony od krajowych działań i strategii politycznych, a także od ewentualnych umów dwustronnych zawartych z nowymi państwami członkowskimi.
- **Następnie**, do 2009 r., Komisja Europejska sporządzi sprawozdanie, które stanie się podstawą oceny funkcjonowania środków przejściowych przez Radę Ministrów. Państwa członkowskie mają obowiązek powiadomić Radę, czy zamierzają stosować środki krajowe przez okres nie dłuższy niż kolejne trzy lata, czy też planują utworzenie rynku pracy.
- **Ostatecznie**, od 2012 r., powinna obowiązywać swoboda przemieszczania się pracowników. Każde z 25 państw członkowskich może jednak zwrócić się Komisji o zgodę na stosowanie środków krajowych przez kolejne dwa lata, jeżeli doświadcza poważnych zakłóceń na rynku pracy. Zgodnie z powyższym, od 2014 r. – siedem lat po przystąpieniu – obowiązywać będzie całkowita swoboda przemieszczania się pracowników z nowych państw członkowskich.

d. Obywatele państw trzecich

Na mocy postanowień traktatu z Amsterdamu status obywateli państw trzecich został wreszcie uregulowany w prawie wspólnotowym. Niektóre grupy obywateli państw trzecich korzystały już wcześniej z ochrony prawa wspólnotowego. Byli to:

- członkowie rodziny obywateli UE;
- obywatele państw związanych z UE umową o stowarzyszeniu lub współpracy;
- pracownicy firmy posiadającej siedzibę w państwie członkowskim świadczący na jej zlecenie usługi w innym państwie członkowskim (patrz orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-43/93 Vander Elst, w którym Trybunał stwierdził, że obywatele państw trzecich objęci swobodą świadczenia usług, która przysługuje ich pracodawcy, mają prawo wjazdu na terytorium innych państw członkowskich w celu wykonania swych umów o pracę).

Najważniejsze akty prawne rozszerzające prawo swobodnego przepływu osób na obywateli państw trzecich

Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251 z 3.10.2003).

Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, mająca na celu rozszerzenie ich prawa do swobodnego przemieszczania się, na podstawie art. 63 ust. 4 (Dz.U. L 16 z 23 1 2004).

Dyrektywa Rady z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. L 375 z 23.12.2004).

Dyrektywa Rady i dwa wnioski dotyczące zaleceń w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych w Unii Europejskiej, COM(2004) 178 z dnia 16 marca 2004 r.

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.U. L 255 z 30.9.2005).

Dyrektywa Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz.U. L 289 z 3.11.2005).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 635/2006 z dnia 25 kwietnia 2006 r. uchylające rozporządzenie (EWG) nr 1251/70 dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie (Dz.U. L 112 z 26.4.2006).

Dyrektywa Rady 2006/100/WE z dnia 20 listopada 2006 r. dostosowująca niektóre dyrektywy w dziedzinie swobodnego przepływu osób, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii (Dz.U. L 363 z 20.12.2006).

Decyzja Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca mianowania członków i zastępców członków z Włoch, Malty i Szwecji Komitetu Doradczego ds. Swobodnego Przepływu Pracowników (Dz.U. C 320 z 28.12.2006).

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1430/2007 z dnia 5 grudnia 2007 r. zmieniające załączniki II i III do dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 320 z 6.12.2007).

Decyzja Komisji 2007/172/WE z dnia 19 marca 2007 r. ustanawiająca grupę koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 79 z 20.3.2007).

Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (SEC(2007) 1393, SEC(2007) 1408).

Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (SEC(2007) 1382, SEC(2007) 1403).

e. Ograniczenia w swobodnym przepływie osób

Swobodny przepływ osób podlega ograniczeniom uzasadnionym względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego (art. 39 ust. 3, art. 46 ust. 1 i art. 55 TWE). Powyższe wyjątki muszą być rygorystycznie interpretowane, a ich stosowanie i zakres są

ograniczone ogólnymi zasadami prawnymi, takimi jak zasady niedyskryminacji, proporcjonalności i ochrony praw podstawowych.

B. Zmiany wprowadzone traktatem z Nicei

Zgodnie z traktatem z Nicei decyzje dotyczące polityki w dziedzinie wiz, azylu i imigracji podejmuje się głównie w drodze procedury współdecyzji. W art. 63 traktatu WE przewidziano przejście do systemu większości kwalifikowanej w sprawach dotyczących azylu i ochrony tymczasowej, jednak z zastrzeżeniem wcześniejszego jednogłośnego przyjęcia wspólnych ram prawnych w dziedzinie azylu.

Zgodnie z oświadczeniem podpisanym przez szefów państw i rządów, z dniem 1 maja 2004 r. głosowanie większością kwalifikowaną oraz procedura współdecyzji (bez potrzeby jednogłośnego podejmowania decyzji) obejmują kwestie, których dotyczy:

- art. 62 traktatu WE – środki określające warunki swobodnego przepływu obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium UE;
- art. 63 traktatu WE – nielegalna imigracja oraz repatriacja osób przebywających nielegalnie.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament pragnie zapewnić wszystkim możliwie największą swobodę podróżowania w granicach Unii. Zdaniem Parlamentu jest to podstawowy warunek funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Parlament z zadowoleniem przyjmuje nową dyrektywę 2004/38/WE, gdyż jej właściwa i sprawna transpozycja do prawa krajowego przez państwa członkowskie przyniesie

niezwykle istotne korzyści. Bariery, które wciąż napotykają obywatele pragnący korzystać ze swych praw, powinny zniknąć niemal całkowicie. Ponadto Parlament uważa, że w granicach wewnętrznych nie powinno się rozgraniczać swobody przepływu obywateli Wspólnoty oraz swobody przepływu obywateli państw trzecich. Swoboda przemieszczania się jest podstawowym prawem człowieka, zaś wszelkie jej ograniczenia utrudniają obywatelom krajów trzecich dostęp do rynku wewnętrznego. Zniesienie granic wewnętrznych wymaga pewnych środków towarzyszących, jednak nie może stać się pretekstem do wprowadzenia systematycznej kontroli w strefach przygranicznych lub do hermetycznego zamknięcia granic zewnętrznych.

Parlament twierdzi stanowczo, że w ramach procesu ponicejskiego procedura współdecyzji powinna objąć wszystkie kwestie należące do zakresu WSiSW, w tym prawa obywateli państw trzecich. Parlament jest zdania, że należy koniecznie zrównoważyć dążenie do wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, uwzględniając prawa podstawowe i swobody obywatelskie. Dlatego też Parlament Europejski zdecydowanie opowiada się za zmianami, które Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ze zmianami, szczególnie jego art. 294, przyniósłby w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, np. za objęciem procedurą współdecyzji niemal wszystkich kwestii związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS). Ponadto większość decyzji Rady byłaby podejmowana kwalifikowaną większością głosów, co przyspieszyłoby rozwój PWBiS.

→ Joanna APAP
lipiec 2008 r.

2.4. Bierne i czynne prawo wyborcze

W traktacie z Maastricht uznano prawo obywateli UE do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym zamieszkują. Praw tych dotyczą dyrektywy 94/80/WE (w odniesieniu do wyborów lokalnych) i 93/109/WE (w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego).

Podstawa prawna

Artykuł 19 oraz art. 189–191 traktatu WE

Cele

Od 1976 r. (akt z dnia 20 września 1976 r., zmieniony decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca 2002 r. i 23 września 2002 r.) obywatele UE mają prawo wyboru swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w państwie,

którego są obywatelami. Poza tym prawem traktat z Maastricht przyznał wszystkim obywatelom państw członkowskich UE prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym zamieszkują – niezależnie od tego, czy są oni obywatelami tego państwa, czy nie – na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to, poprzez zniesienie warunku związanego z obywatelstwem, od którego większość państw członkowskich uzależniała

uprzednio prawo do wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach, polepsza integrację obywateli Unii w kraju przyjmującym.

Osiągnięcia

A. Prawa związane z wyborami lokalnymi

1. Ogólna zasada

Dyrektywa 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. (zmieniona dyrektywą Rady 96/30/WE z dnia 13 maja 1996 r.), dotycząca praw związanych z wyborami lokalnymi, przyznaje wszystkim obywatelom Unii prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają swoje miejsce zamieszkania, nie odbierając im praw wyborczych przysługujących w państwie pochodzenia; naturalnie daje to obywatelom większą swobodę.

2. Ograniczenia

W celu ochrony swoich suwerennych interesów państwa członkowskie mogą zastrzec, że prawo kandydowania do urzędów w organach wykonawczych wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego przysługuje wyłącznie ich własnym obywatelom. Na mocy niektórych krajowych przepisów wyborczych udział w organach wykonawczych obejmuje głosowanie w poszczególnych referendach, które postrzegane są jako odrębne od wyborów powszechnych do władz lokalnych. Możliwość kandydowania obywateli innych państw członkowskich nie może być jednak nadmiernie ograniczana. Jeżeli chodzi o udział w wyborach lokalnych, wszyscy obywatele Unii są z zasady traktowani na równi z obywatelami danego kraju.

Odstępstwa, np. dłuższy minimalny okres pobytu jako warunek udziału w wyborach lokalnych, mogą być stosowane przez państwa członkowskie, w których odsetek obywateli UE, którzy nie są obywatelami danego kraju i którzy mają czynne i bierne prawo wyborcze, przekracza 20% ogółu wyborców. Obecnie dotyczy to Luksemburga i niektórych rządowych jednostek lokalnych w Belgii. Jednak Belgia nigdy nie powołała się na to odstępstwo.

Na szczeblu krajowym toczy się obecnie dyskusja na temat prawa do głosowania obywateli państw trzecich. Od traktatu z Maastricht w Unii mają miejsce jednocześnie dwie sytuacje: w niektórych państwach obywatele państw trzecich mają prawo do głosowania w wyborach lokalnych (Irlandia, Dania, Finlandia, Niderlandy i Szwecja), a w innych państwach takiego prawa nie mają (Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Luksemburg, Portugalia, Hiszpania, Zjednoczone Królestwo).

B. Wybory do Parlamentu Europejskiego (wspólne zasady i przepisy krajowe, patrz →1.3.4)

Dyrektywa 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego daje wszystkim obywatelom Unii możliwość decydowania, w którym państwie członkowskim – państwie pochodzenia czy zamieszkania – biorą udział w wyborach do Parlamentu (głosując lub kandydując w wyborach), w wypadku gdy państwo pochodzenia i państwo zamieszkania nie są tożsame. Zasady udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie zamieszkania są takie same jak w wypadku obywateli tego państwa. Odstępstwa mogą mieć zastosowanie w państwach członkowskich, w których odsetek uprawnionych do głosowania obywateli znacznie przekracza średnią (około 20% ogółu wyborców). W wypadku tych wyborców może być wymagany dłuższy okres pobytu niż ten wymagany od obywateli tego państwa.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Prawa związane z wyborami lokalnymi

W rezolucjach w sprawie projektu dyrektywy dotyczącej prawa udziału w wyborach lokalnych Parlament starał się ograniczyć do minimum dozwolone odstępstwa od zasady równego traktowania obywateli w zakresie ich prawa głosowania i kandydowania w wyborach.

B. Wybory do Parlamentu Europejskiego

W szeregu rezolucji Parlament wyraził swoje ubolewanie z powodu faktu, że w zakresie aktów prawnych przyjmowanych na podstawie art. 19 ust. 2 traktatu WE przysługuje mu jedynie prawo konsultacji, a nie współdecyzji. Sytuacja ta nie uległa zmianie. Jednakże traktat lizboński wprowadzałby możliwość przyjęcia „jednolitej procedury we wszystkich państwach członkowskich lub procedury zgodnej z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich”, po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. 223 TFUE, z późniejszymi zmianami).

Ponadto Parlament od dawna nawołuje do wprowadzenia jednolitej procedury wyborów do Parlamentu Europejskiego, która w wypadku tych wyborów zastąpiłaby krajowe prawo wyborcze (→1.3.4).

→ Wilhelm LEHMANN
lipiec 2008 r.

2.5. Prawo do składania petycji

Na mocy traktatu z Maastricht wszyscy obywatele Unii Europejskiej mają prawo do kierowania petycją do Parlamentu Europejskiego, w formie skarg lub wniosków dotyczących spraw objętych zakresem kompetencji Unii Europejskiej. Petycje rozpatrywane są przez Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego, która decyduje o ich dopuszczalności i odpowiada za podjęcie dalszych działań związanych ze złożonymi petycjami we współpracy z Komisją Europejską.

Podstawa prawna

Artykuły 21 i 194 traktatu WE, wprowadzone przez traktat z Maastricht

Cele

Prawo do składania petycji zostało wprowadzone, aby zapewnić obywatelom państw członkowskich UE i osobom zamieszkałym w Unii Europejskiej prosty sposób kontaktu z instytucjami Unii w sprawie skarg lub wniosków.

Osiągnięcia

A. Zasady (art. 194)

1. Osoby uprawnione do składania petycji

Wszyscy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne posiadające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi, petycji do Parlamentu.

2. Zakres stosowania

Aby petycja mogła zostać uznana za dopuszczalną, musi odnosić się do spraw objętych zakresem działalności Unii Europejskiej i dotyczyć bezpośrednio składającego petycję. Ten ostatni warunek podlega bardzo szerokiej wykładni.

B. Procedura

Procedura składania petycji została określona w art. 191–193 regulaminu Parlamentu, które przyznają odpowiedzialność za nią komisji parlamentarnej, obecnie Komisji Petycji.

1. Dopuszczalność formalna

Petycja musi zawierać nazwisko, obywatelstwo oraz miejsce zamieszkania każdej z osób składających petycję oraz musi być sporządzona w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej.

2. Dopuszczalność merytoryczna

Petycje, które spełniają te warunki, przekazywane są Komisji Petycji, która najpierw decyduje o dopuszczalności petycji, sprawdzając, czy ich przedmiot objęty jest zakresem działalności Unii Europejskiej. Jeśli tak nie jest, Komisja uznaje petycję za niedopuszczalną i powiadamia o tym składającego petycję, podając mu powody i często sugerując zwrócenie się do innych władz krajowych lub międzynarodowych.

W 2005 r. Komisja uznała 628 petycji za dopuszczalne i 318 za niedopuszczalne.

3. Rozpatrywanie petycji

Komisja Petycji na ogół zwraca się następnie do Komisji Europejskiej o dostarczenie istotnych informacji lub o wydanie opinii w sprawie kwestii podniesionych przez składającego petycję. Komisja Petycji niekiedy zwraca się również do innych komisji parlamentarnych, w szczególności w wypadku petycji dotyczących zmiany obowiązujących przepisów prawnych. Komisja Petycji może zorganizować przesłuchanie lub wysłać swoich członków na miejsce zdarzeń w celu ustalenia faktów (w 2005 r. odbyły się trzy takie misje – na Maltę, do Madrytu i do Polski).

Po zebraniu wystarczającej ilości informacji petycja zostaje umieszczona w porządku obrad Komisji Petycji, na które zapraszana jest również Komisja Europejska. Na posiedzeniu Komisja Europejska składa ustne oświadczenie i komentuje swą odpowiedź pisemną na problemy poruszone w petycji. Członkowie Komisji Petycji mają wtedy okazję skierować pytania do przedstawiciela Komisji Europejskiej.

4. Dalsze działania

Dalszy bieg sprawy zależy od konkretnych przypadków.

- Jeżeli petycja dotyczy szczególnego przypadku wymagającego indywidualnego rozpatrzenia, Komisja Europejska może skontaktować się z odpowiednimi władzami lub podejmuje działania za pośrednictwem stałego przedstawicielstwa danego państwa członkowskiego, co zazwyczaj pozwala na rozstrzygnięcie sprawy. W niektórych przypadkach Komisja Petycji zwraca się do przewodniczącego Parlamentu o skontaktowanie się z władzami krajowymi.
- Jeżeli petycja dotyczy sprawy wagi ogólnej, np. jeśli Komisja Europejska stwierdza, że naruszono prawo wspólnotowe, może ona wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, co zazwyczaj prowadzi do wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości – na który to wyrok składający petycję może się powoływać.
- Petycja może prowadzić do podjęcia działań politycznych przez Parlament lub Komisję Europejską.

W każdej z tych sytuacji składający petycję otrzymuje odpowiedź zawierającą opis rezultatów podjętych działań.

C. Kilka przykładów

1. Sprawozdanie w sprawie stwardnienia rozsianego

W sierpniu 2001 r. Louise McVay skierowała do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego pismo dotyczące różnic w traktowaniu osób, u których zdiagnozowano stwardnienie rozsiane, w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Składająca petycję chciała, aby uznano jej sytuację oraz sytuację tysięcy innych osób cierpiących z powodu nierównego traktowania, spośród których większości wciąż odmawiano poszanowania podstawowego prawa człowieka do dostępu do właściwej opieki medycznej. Mimo że Komisja Europejska stwierdziła, że przypadek ten nie miał nic wspólnego z prawodawstwem europejskim, Komisja Petycji zaprosiła składającą petycję do przedstawienia sprawy na jednym ze swoich posiedzeń, na którym obecni byli także przedstawiciele różnych stowarzyszeń oraz inne osoby cierpiące na stwardnienie rozsiane. Komisja Petycji przygotowała następnie sprawozdanie, w ścisłej współpracy z Komisją Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, zawierające zestaw szczegółowych odpowiedzi dla składającej petycję oraz przedstawiające jasną i niezbędną europejską strategię, która jej zdaniem powinna zostać opracowana celem zwalczania tej nieuleczalnej choroby.

2. Sprawa towarzystwa ubezpieczeniowego „Equitable Life”, Zjednoczone Królestwo

W dwóch petycjach posiadacze polis towarzystwa ubezpieczeniowego „Equitable Life” opisali straty, na jakie naraziły ich trudności finansowe firmy ubezpieczeniowej. Składający petycję twierdzili, że władze Zjednoczonego Królestwa nie wdrożyły w sposób zadowalający europejskiego prawodawstwa dotyczącego towarzystw ubezpieczeniowych.

W rezultacie Parlament Europejski powołał komisję śledczą.

3. Tunel kolejowy pomiędzy Lyonem a Turynem

Mieszkańcy doliny Susa, wspierani przez władze lokalne, złożyli petycję wyrażającą obawy odnośnie do skutków dla środowiska naturalnego i dla zdrowia związanych z budową linii szybkiej kolei na trasie Lyon-Turyn. Delegacja Komisji Petycji złożyła na miejscu wizytę, w wyniku której posłowie

wezwali do opracowania niezależnej i bardziej szczegółowej oceny skutków. Ocena została następnie rozpatrzona na wspólnym posiedzeniu Komisji Petycji i Komisji Transportu i Turystyki, z udziałem komisarza Jacques’a Barrota i składających petycję. Wnioski z oceny zostały następnie przekazane włoskiemu rządowi. Sprawa nadal pozostaje otwarta, a prace w Komisji Petycji kontynuowane są we współpracy z Komisją Transportu i Turystyki i z Komisją Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności.

4. Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zagospodarowania obszarów miejskich w Walencji, Hiszpania

Ponad 15 000 osób podpisało liczne petycje przeciw przepisom dotyczącym zagospodarowania obszarów miejskich (tzw. ustawie LRAU) przyjętym przez autonomiczny region Walencji, które to przepisy zdaniem tych osób naruszają ich prawa jako właścicieli nieruchomości. Komisja Petycji dwukrotnie wysłała swych członków na miejsce zdarzeń w celu ustalenia faktów. Działalność Komisji Petycji przekonała władze autonomicznego regionu Walencji do zmiany ustawodawstwa, a nawet zwrócono się do Parlamentu o sporządzenie zaleceń. Zalecenia były przedmiotem rezolucji w grudniu 2005 r.

5. Przedsięwzięcie budowy autostrady M30 w Madrycie, Hiszpania

W czerwcu 2006 r. przeprowadzono w Madrycie wizytę rozpoznawczą po wpłynięciu licznych petycji dotyczących planowanej rozbudowy autostrady M30 przebiegającej przez Madryt. Główny zarzut składających petycję dotyczył braku oceny skutków, która powinna zostać przeprowadzona w wypadku przedsięwzięcia o takim charakterze i o takiej skali, zważywszy na przewidywaną lokalizację autostrady. Tego typu ocena wymagana jest na mocy dyrektywy Rady 97/11/WE zmieniającej dyrektywę 85/337/WE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (w lipcu 2008 r. petycja była nadal rozpatrywana).

Liczba petycji otrzymywanych co roku przez Parlament

Rok*	Ogółem	Dopuszczalne	Niedopuszczalne
2000	908	578	330
2001	1132	812	320
2002	1601	1186	415
2003	1315	858	457
2004	1002	623	379
2005	1032	628	318
2006	1021	667	354
2007	1506	980	526

Dziesięć dziedzin ogólnych, których najczęściej dotyczyły petycje otrzymane w 2007 r.

Ochrona środowiska naturalnego, gospodarka wodna itp.	288
Prawa podstawowe	226
Sprawy socjalne i dyskryminacja	207
Rynek wewnętrzny i konsumenci	192
Zagospodarowanie obszarów miejskich	131
Opieka zdrowotna	105
Edukacja i kultura	103
Wymiar sprawiedliwości	99
Transport i infrastruktura	88
Prawo własności i zwrot mienia	72

→ Claire **GENTA**
lipiec 2008 r.

Rynek wewnętrzny

W 1993 r. jednolity rynek był największym dokonaniem Unii Europejskiej. Aby go stworzyć, instytucje UE oraz państwa członkowskie ogromnym wysiłkiem sporządziły i przyjęły setki dyrektyw niezbędnych do zniesienia barier technicznych, regulacyjnych, prawnych i kulturowych, które hamowały wolny handel i swobodny przepływ na terytorium Unii. Utworzenie jednolitego rynku było dla państw członkowskich Unii Europejskiej silnym bodźcem do zliberalizowania – dotychczas chronionych przez monopole – usług użyteczności publicznej. Poprzez zbliżenie ustawodawstw krajowych państwa członkowskie przystąpiły do harmonizacji norm i standardów wewnątrz UE.

3.1. Zasady rynku wewnętrznego i ogólny zarys jego realizacji, 113

3.2. Najważniejsze swobody na rynku wewnętrznym, 116

- 3.2.1. Swobodny przepływ towarów, 116
- 3.2.2. Swobodny przepływ pracowników, 119
- 3.2.3. Swoboda przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług i wzajemne uznawanie dyplomów, 123
- 3.2.4. Swobodny przepływ kapitału, 127

3.3. Zasady konkurencji, 129

- 3.3.1. Ogólna polityka konkurencji i uzgodnione praktyki, 129
- 3.3.2. Nadużywanie pozycji dominującej i postępowanie wyjaśniające w sprawie łączenia przedsiębiorstw, 133

3.3.3. Pomoc państwa, 136

3.3.4. Przedsiębiorstwa publiczne i usługi użyteczności publicznej, 140

3.4. Zbliżenie ustawodawstwa, 144

- 3.4.1. Zamówienia publiczne, 144
- 3.4.2. Prawo spółek, 147
- 3.4.3. Usługi finansowe: procedura Lamfalussy'ego – powstanie i zastosowanie w praktyce, 151
- 3.4.4. Usługi finansowe: ważne prawodawstwo, 153
- 3.4.5. Własność intelektualna, przemysłowa i handlowa, 156



3.1. Zasady rynku wewnętrznego i ogólny zarys jego realizacji

Ideę jednolitego rynku poprzedziła idea wspólnego rynku zapisana w traktacie rzymskim, który miał już na celu liberalizację handlu pomiędzy państwami członkowskimi. Jednolity akt europejski z 1986 r. umocnił zniesienie granic wewnętrznych poprzez włączenie do TWE koncepcji rynku wewnętrznego.

Podstawa prawna

Artykuł 3 lit. c), art. 14, 18, 94 i 95 traktatu WE

Cele

Zamierzeniem wspólnego rynku, stworzonego traktatem rzymskim z 1958 r., było zniesienie barier handlowych między państwami członkowskimi w celu podniesienia dobrobytu gospodarczego i przyczynienia się do „coraz ściślejszego związku między narodami Europy”.

Jednolity akt europejski z 1985 r. włączył do traktatu EWG cel utworzenia rynku wewnętrznego, określając go jako „obszar bez granic wewnętrznych, na którym zapewniona jest swoboda przemieszczania się towarów, osób, usług i kapitału”.

Obecnie ogromna większość ram prawnych rynku wewnętrznego już funkcjonuje i obejmuje większość obszarów polityki wymienionych w traktacie WE, zaś debata skupia się na problemie skuteczności i oddziaływania uregulowań prawnych UE odnoszących się do sektorów objętych tymi przepisami. W debacie wzywa się do przyjęcia podejścia skupiającego się na pełnej transpozycji, wdrożeniu i egzekwowaniu zasad rynku wewnętrznego, wykraczającego poza dyskusję na temat procedur normatywnych i uchybienia zobowiązaniom, kierującego się w stronę tego, co można by nazwać „administrowaniem” rynku wewnętrznego oraz „partnerstwem” między instytucjami UE a organami krajowymi, codzienną współpracą w dziedzinie strategii i decyzji – tak aby dzielić te „wspólne zobowiązania” wobec obywateli europejskich.

Osiągnięcia

A. Wspólny rynek z 1958 r.

1. Cel wspólnego rynku

Dążeniem wspólnego rynku, głównego celu traktatu rzymskiego, było doprowadzenie w możliwie jak największym stopniu do połączenia za sobą gospodarek państw członkowskich, poprzez:

- unię celną o wspólnej zewnętrznej taryfie celnej;
- swobodę przemieszczania się towarów, osób, zwłaszcza pracowników, usług oraz, w pewnym stopniu, kapitału;
- zniesienie restrykcji ilościowych (kwot) oraz rozwiązań o podobnym skutku.

Wsparciem w realizacji tego celu były wyłączne kompetencje Wspólnoty w zakresie konkurencji.

2. Wykonanie

Unię celną (→3.2.1) osiągnięto dnia 1 czerwca 1968 r., zaś zniesienie kwot, prawo każdego obywatela UE do szukania i podejmowania pracy w innym państwie członkowskim na tych samych zasadach co jego obywatele (→3.2.2) oraz pewna harmonizacja podatkowa wraz z powszechnym wprowadzeniem VAT (1970 r.) (→3.4.5) zostały osiągnięte przed upływem okresu przejściowego (1 stycznia 1970 r.).

Tymczasem zakres swobody handlu towarami i usługami oraz swobody przedsiębiorczości pozostał ograniczony ze względu na utrzymujące się praktyki antykonkurencyjne narzucone przez organy publiczne (wyłączne prawa do produkcji lub świadczenia usług, pomoc państwa, której celem jest zachowanie granic fizycznych (kontrolowanie osób i towarów na wewnętrznych punktach kontroli celnej), technicznych (szereg przepisów krajowych), związanych z podatkami (zachowanie podatków pośrednich o bardzo zróżnicowanych stawkach, co prowadziło do spowolnienia i podniesienia kosztów formalności granicznych) czy też jedynie administracyjnych). Ponadto do połowy lat 80. nadal nie udało się w pełni ograniczyć środków mających skutek równoważny do ograniczeń ilościowych oraz krajowych przepisów technicznych dotyczących produktów (→3.2.1) ani wprowadzić swobody przepływu usług czy też swobody przedsiębiorczości, z wyjątkiem pewnych grup zawodowych (np. lekarze).

B. Zainicjowanie rynku wewnętrznego w latach 80. i Jednolity akt europejski

1. Rynek wewnętrzny

Brak postępu oraz stagnacja w dążeniu do wspólnego rynku, przypisywane w głównej mierze przyjęciu zbyt szeregówolnych metod harmonizacji przepisów operacyjnych i wymogowi podejmowania decyzji w Radzie na zasadzie jednomyślności, niosły za sobą znaczące koszty gospodarcze – „koszty zaniechania Europy” (*cost of non-Europe*) zawarte w przedstawionym w marcu 1988 r. sprawozdaniu Cecchiniego. Koszty te oszacowano na 4,25–6,5% PKB.

Polityczna debata spowodowała, że w połowie lat 80. EWG zaczęła zastanawiać się nad przyjęciem pogłębionego podejścia do planowanego zniesienia barier handlowych i utworzenia rynku wewnętrznego. Przedsięwzięcie to uzyskało

zielone światło w marcu 1985 r. w Brukseli, kiedy Rada Europejska przyjęła koniec 1992 r. za termin ukończenia rynku wewnętrznego i zwróciła się do Komisji o przygotowanie programu zawierającego listę aktów, które należy w tym celu przyjąć, wraz z harmonogramem ich wdrożenia.

W 1985 r. Komisja przyjęła białą księgę, popartą przez Radę Europejską na szczycie w Mediolanie, w której wyszczególniono większość (około 300) środków, pogrupowanych w ramach trzech głównych celów:

- usunięcie barier fizycznych, zniesienie kontroli towarów i osób na wewnętrznych granicach;
- usunięcie granic technicznych, zniesienie krajowych barier dla przepływu produktów i usług poprzez harmonizację lub wzajemne uznawanie;
- usunięcie granic fiskalnych, przezwyciężanie przeszkód wynikających z różnic w podatkach bezpośrednich, poprzez harmonizację lub zbliżenie stawek VAT oraz akcyzy.

Przyjęte nowe podejście miało na celu odejście od metody systematycznej, technicznej harmonizacji przepisów krajowych, zarezerwowanej wyłącznie dla podstawowych wymogów (jak bezpieczeństwo lub zdrowie) i wprowadziło zasadę wzajemnego uznawania.

Jednolity akt europejski (który wszedł w życie z dniem 1 lipca 1987 r.) wprowadził pojęcie rynku wewnętrznego do traktatu EWG, określił dokładny termin jego realizacji na dzień 31 grudnia 1992 r. (art. 18 TWE) oraz wzmocnił mechanizmy podejmowania decyzji w zakresie rynku wewnętrznego poprzez wprowadzenie głosowania kwalifikowaną większością głosów w takich obszarach, jak: wspólna taryfa celna, swoboda świadczenia usług, swoboda przepływu kapitału, zbliżenie przepisów krajowych (odpowiednio art. 26, 49, 60, 94 i 95 TWE).

2. Sytuacja w 1993 r.

90% projektów legislacyjnych wymienionych w białej księdze z 1985 r. zostało przyjętych w terminie, w dużej mierze przy zastosowaniu zasady większości głosów. Przewidywały one:

- liberalizację przepływu kapitału (→3.2.4);
- prawie całkowite zniesienie kontroli towarów na wewnętrznych granicach Wspólnoty (→3.2.1);
- zniesienie rutynowych kontroli obywateli na wewnętrznych granicach Wspólnoty (→2.3);
- osiągnięcie znacznego postępu we wprowadzeniu swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług poprzez harmonizację oraz wzajemne uznawanie (w bankowości i ubezpieczeniach, uznawanie dyplomów wymaganych do wykonywania zawodów regulowanych) oraz dzięki otwarciu rynków publicznych.

Pozostało jednak kilka poważnych problemów:

- 10% planowanej, a nieprzyjętej legislacji, obejmowało niektóre bardzo istotne zagadnienia, takie jak całkowite zniesienie kontroli osób, statut spółki europejskiej, pełna liberalizacja usług transportowych oraz harmonizacja

podatkowa; ponadto nie przyjęto niektórych wniosków – których nie przewidziano w programie z 1985 r., a które dodano później – jak np. liberalizacja sektora usług publicznych, telekomunikacji, elektryczności, gazu, usług pocztowych czy utworzenie sieci transeuropejskich;

- znacząca część przyjętych dyrektyw nie została poprawnie transponowana do prawa krajowego;
- wreszcie akty transponowane poprawnie często były nieprawidłowo wdrażane przez administracje krajowe (sprawozdanie Sutherlanda z października 1992 r.).

3. Nowe wysiłki

Od 1993 r. Komisja systematycznie przedstawiała sprawozdania, zawierające przegląd osiągniętych wyników, oraz inicjowała działania i programy w celu sfinalizowania nieukończonych przedsięwzięć. Poza sprawozdaniami rocznymi z postępów oraz funkcjonowania jednolitego rynku warto ponadto wspomnieć:

- komunikat z dnia 2 czerwca 1993 r. w sprawie poprawy skuteczności jednolitego rynku oraz program strategiczny z dnia 22 grudnia 1993 r.;
- komunikat z dnia 30 października 1996 r. pt. „Wpływ i skuteczność jednolitego rynku” oraz „Plan działania na rzecz jednolitego rynku” z dnia 4 czerwca 1997 r. Nadal co dwa lata publikowany jest wykres obrazujący postępy;
- „Strategia na rzecz rynku wewnętrznego Europy”, zainicjowana dnia 24 listopada 1999 r. Ten plan działania łączył perspektywy średnio- i krótkookresowe, wyznaczając strategiczne cele, które należy osiągnąć do 2004 r. za sprawą poddawanych corocznemu przeglądowi „ukierunkowanych środków”;
- dokument Komisji z dnia 7 stycznia 2003 r. pt. „Rynek wewnętrzny – dziesięć lat bez granic”;
- komunikat Komisji pt. „Priorytety strategii rynku wewnętrznego 2003–2006”.

Równoległe do takich zachęt Komisja stosowała działania represyjne na mocy art. 226 traktatu WE o uchybienie zobowiązaniom traktatowym w państwach członkowskich za: opóźnienie w transpozycji dyrektyw do prawa krajowego; nieprawidłową transpozycję; złe wdrożenie.

C. W kierunku wspólnej odpowiedzialności za realizację rynku wewnętrznego

Europejski rynek wewnętrzny, największa w świecie wspólna przestrzeń obejmująca blisko 500 mln konsumentów, w dużym stopniu przyczynił się do dobrobytu i integracji gospodarki europejskiej, wzrostu wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej (o około 15% rocznie w ciągu dziesięciu lat), rosnącej produktywności oraz obniżenia kosztów (poprzez zniesienie formalności celnych, harmonizację i wzajemne uznawanie przepisów technicznych, a także obniżkę cen pod wpływem konkurencji), spowodował dodatkowy wzrost gospodarczy w wysokości 1,8% w ciągu ostatnich 10 lat oraz

doprowadził do stworzenia ok. 2,5 mln dodatkowych miejsc pracy, przy jednoczesnym zmniejszeniu różnic w poziomie dochodów między państwami członkowskimi.

Nowa strategia rynku wewnętrznego, realizowana w latach 2003–2006, koncentrowała się na potrzebie ułatwienia swobody przepływu towarów, zintegrowaniu usług rynkowych, obniżeniu oddziaływania przeszkód fiskalnych, uproszczeniu otoczenia regulacyjnego oraz sprostaniu wyzwaniom demograficznym.

Na szczególną uwagę zasługuje istotny postęp w ukończeniu programu legislacyjnego (prawo WE otworzyło sektor usług transportowych i telekomunikacyjnych, doprowadziło do znacznego otwarcia innych sektorów usług publicznych (elektryczność, gaz i usługi pocztowe) oraz wzmocniło nadzór nad fuzjami) oraz w transpozycji – mierzony „deficytem transpozycji”, tzn. odsetkiem dyrektyw nieprzeniesionych na grunt prawa krajowego we wszystkich państwach członkowskich; w 2005 r. deficyt ten spadł do poziomu 1,6%.

Niestety liczba prowadzonych obecnie postępowań (będących na różnym etapie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które przewiduje wezwanie do usunięcia uchybienia i którego następstwem może być uzasadniona opinia i odesłanie sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) wzrosła z około 700 w 1992 r. do ponad 1600 w maju 2005 r.

Ciągle utrzymują się poważne luki, gdyż nadal nie przyjęto pewnych kluczowych projektów legislacyjnych, takich jak pełna swoboda przemieszczania się osób, harmonizacji podatków, a pewne dyrektywy – w zakresie zamówień publicznych, transportu i własności intelektualnej – nie zostały jeszcze przeniesione na grunt prawa państw członkowskich.

Debata nad skuteczną realizacją rynku wewnętrznego skupia się obecnie zarówno na całkowitej transpozycji i wdrożeniu, jak i na potrzebie sfinalizowania i wykonania wszystkich polityk UE – przy uwzględnieniu ich wzajemnej zależności i dopełniania się w dążeniu do **europejskiego rynku wewnętrznego o charakterze rynku krajowego**.

Innymi słowy, debata nad europejskim rynkiem wewnętrznym koncentruje się obecnie na znalezieniu najlepszego sposobu dopasowania wszystkich obszarów polityki UE do jednolitej przestrzeni wewnętrznej, a wszystkie dyskusje i decyzje związane z licznymi celami, strategiami oraz ich wdrażaniem należy prowadzić i podejmować, o ile to możliwe, we współpracy pomiędzy UE a władzami krajowymi – co przewiduje zasada wspólnej odpowiedzialności.

Kulminację integracji europejskiej stanowić będzie osiągnięcie pełnej integracji rynku wewnętrznego. Charakteryzować się on będzie szeregiem celów i polityk wykraczających poza cztery swobody, zasadę wzajemnego uznawania, wspólną walutę oraz sprawiedliwą konkurencję, takich jak: zharmonizowany system podatkowy, jedyna w swoim rodzaju przestrzeń oparta na wolności i bezpieczeństwie, nieograniczona swoboda przemieszczania się osób oraz bezwarunkowe prawo

osiedlania się na obszarze całej Unii, systemy regulujące przyznawanie zamówień publicznych i usługi użyteczności publicznej, społeczeństwo informacyjne i medialne, e-handel, prawo spółek i prawo zobowiązań umownych, ład korporacyjny, rynek finansowy, własność intelektualna, ochrona danych, wzajemne uznawanie, instrumenty prawne umożliwiające przedsiębiorstwom skuteczne prowadzenie działalności na całym rynku, zrealizowana transeuropejska sieć transportowa, sieć energetyczna i telekomunikacyjną, osiągnięcie wolnego rynku usług itp. (→3.2.3).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament stanowił siłę napędową procesu, który doprowadził do zainicjowania rynku wewnętrznego. Należy tu przede wszystkim wspomnieć o rezolucji z dnia 9 kwietnia 1984 r. Parlament udzielił gorącego poparcia białej księdze z 1985 r. i systematycznie wspierał wysiłki Komisji. Poparł zwłaszcza ideę przekształcenia rynku wewnętrznego do 2002 r. w całkowicie zintegrowany rynek wewnętrzny o charakterze rynku krajowego (rezolucja z dnia 20 listopada 1997 r.).

W wielu niedawno przyjętych rezolucjach (spośród wielu wymienić można rezolucje z dnia 12 lutego 2006 r., 14 lutego 2006 r., 16 maja 2006 r. i 6 lipca 2006 r.) Parlament wspierał ideę, iż rynek wewnętrzny stanowi wspólne ramy i punkt odniesienia dla wielu polityk WE i UE, oraz zaapelował o debatę, która wykroczyłaby poza wspólne zasady dotyczące czterech swobód, a podjęła kwestię praw podstawowych i konkurencji. Parlament podkreślił zwłaszcza potrzebę:

- poprawy skuteczności kontroli prowadzonej przez Komisję nad poprawną transpozycją oraz wdrożeniem prawa WE i UE, w tym kontroli *ex ante* projektów krajowych przepisów, oraz procedur zainicjowanych w związku ze skargami i petycjami;
- zagwarantowania, że państwa członkowskie nie będą powodowały nowych problemów z wdrożeniem prawa wspólnotowego poprzez nakładanie dodatkowych wymogów (ang. *gold-plating*);
- poprawy funkcji Parlamentu, który odgrywa główną rolę w monitorowaniu wdrażania przez państwa członkowskie prawa wspólnotowego, jego przestrzegania oraz w nadzorowaniu Komisji, również poprzez nową „procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą”;
- znacznie silniejszego zaangażowania parlamentów krajowych;
- wspólnego podejścia do lepszego stanowienia prawa, opartego na zasadach: pomocniczości, proporcjonalności, odpowiedzialności, spójności, przejrzystości oraz ukierunkowaniu, a także powołania grup zadaniowych ds. lepszego stanowienia prawa, dołączenie do wszystkich wniosków „listy kontrolnej lepszego stanowienia prawa” obejmującej wszelkie istotne analizy lub oceny wpływu, zwłaszcza w odniesieniu do prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego;

- uwzględnienia w rocznym programie prac Komisji listy wniosków, do których można zastosować alternatywne rozwiązania regulacyjne, gdyż klasyczna metoda stanowienia prawa nie zawsze okazuje się najwłaściwsza; przedstawienia Parlamentowi listy środków politycznych, wobec których Komisja skorzystała z alternatywnych rozwiązań w dziedzinie stanowienia prawa, w tym oceny niepowodzeń oraz osiągnięć takich rozwiązań regulacyjnych, ich wpływu na sytuację w praktyce – zwłaszcza na pracowników, prawa konsumentów, spójność społeczną, sprawiedliwą konkurencję, pobudzenie wzrostu gospodarczego oraz konkurencyjność UE – jak również precyzyjne cele oraz wyznaczone terminy działań i sankcje w wypadku ich niedotrzymania (porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie „lepszego stanowienia prawa” oraz z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie „jakości redakcyjnej prawa wspólnotowego”);
 - podniesienia przejrzystości i skuteczności zasięgnięcia opinii zainteresowanych stron, z uwzględnieniem istoty demokracji uczestniczącej;
 - kontynuowania przez Komisję wysiłków w zakresie dalszej konsolidacji, upraszczania i kodyfikacji prawa wspólnotowego w celu poprawy jego dostępności i czytelności;
 - uwzględniania w sprawozdaniach Komisji na temat wdrażania prawa oceny praktycznych zastosowań odnośnej legislacji, zamiast ograniczania tych sprawozdań wyłącznie do analizy prawnej.
-
- Azelio **FULMINI**
czerwiec 2006 r.

3.2. Najważniejsze swobody na rynku wewnętrznym

3.2.1. Swobodny przepływ towarów

Swobodny przepływ towarów zapewniony został przez zniesienie cel i ograniczeń ilościowych oraz zakaz stosowania środków równoważnych do cel i ograniczeń ilościowych. Zasada wzajemnego uznawania, zniesienie barier fizycznych i technicznych oraz normalizacja zostały dodane, aby wspomóc ukończenie tworzenia rynku wewnętrznego.

Podstawa prawna

Artykuł 3 ust. 1 lit. a) i c), art. 14 ust. 23–31 i art. 90 traktatu WE

Cele

Swobodny przepływ towarów pochodzących z państw członkowskich albo z krajów trzecich, które podlegają swobodnemu przepływowi w państwach członkowskich, stanowi jedną z podstawowych zasad wynikających z Traktatu (art. 23 akapit drugi TWE).

Początkowo swobodny przepływ towarów stanowił element unii celnej między państwami członkowskimi, pociągając za sobą zniesienie cel, ograniczeń ilościowych w handlu oraz środków równoważnych, a także ustanowienie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej we Wspólnocie.

Następnie nacisk położono na zniesienie wszystkich pozostałych przeszkód w swobodnym przepływie w celu stworzenia rynku wewnętrznego, czyli obszaru pozbawionego granic wewnętrznych, w którym m.in. obrót towarowy odbywa się tak swobodnie jak na rynkach krajowych (→3.1).

Osiągnięcia

Zlikwidowanie cel i ograniczeń ilościowych (kwot) między państwami członkowskimi, które miało nastąpić do końca okresu przejściowego, w rzeczywistości nastąpiło dnia 1 lipca 1968 r., czyli półtora roku wcześniej. Do tego czasu nie udało się osiągnąć dodatkowych celów – ani zakazu dotyczącego środków o działaniu równoważnym do cel i ograniczeń ilościowych, ani harmonizacji odpowiednich krajowych systemów prawnych. Cele te stały się pierwszoplanowe

w dalszych wysiłkach na rzecz osiągnięcia swobodnego przepływu. Nowy impuls nadały im przedsięwzięcia związane z rynkiem wewnętrznym.

A. Zakaz stosowania opłat o skutku równoważnym do cel: art. 23 ust. 1 i art. 25 traktatu WE

Ponieważ traktat nie zawiera definicji tego pojęcia, Trybunał Sprawiedliwości zdefiniował je w swym orzecznictwie. Trybunał uznał, że każda opłata, bez względu na jej nazwę lub sposób nakładania, nałożona na produkt sprowadzony z państwa członkowskiego z wyłączeniem podobnych produktów krajowych, poprzez zmianę jego ceny wywołuje taki sam wpływ na swobodę przepływu towarów jak cło i może być uznana za środek o działaniu równoważnym, bez względu na swą naturę lub formę (sprawy 2/62 i 3/62 z dnia 14 grudnia 1962 r. oraz 232/78 z dnia 25 września 1979 r.).

B. Zakaz środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych: art. 28 i 29 traktatu WE

Pojęcie środka mającego skutek równoważny do ograniczeń ilościowych jest niejasne. W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu *Dassonville* wyraził opinię, że wszystkie zasady handlowe mające zastosowanie w danym państwie członkowskim, mogące bezpośrednio lub pośrednio, w danym momencie lub w przyszłości, ograniczyć handel w obrębie Wspólnoty, zostają uznane za środki mające skutek równoważny do ograniczeń ilościowych (sprawy: 8/74 z dnia 11 lipca 1974 r. oraz C-320/03 z dnia 15 listopada 2005 r., pkt 63–67).

Środki, o których mowa, mają zazwyczaj większy wpływ na produkty importowane niż znajdujące się w obrocie krajowym (sprawa C-441/04 z dnia 23 lutego 2006 r., pkt 23). Jednak w wyroku w sprawie *Cassis de Dijon* (sprawa 120/78 z dnia 20 lutego 1979 r.) Trybunał rozszerzył zakres tych środków, stwierdzając, że można uznać środek za mający skutek równoważny nawet przy braku dyskryminacji między produktami krajowymi i z przywozu. Za środki o równorzędnym działaniu można uznać zwłaszcza normy techniczne nakładane na produkty z innych państw członkowskich, o ile nie są one uzasadnione, ponieważ w ten sposób na produkty z przywozu jest nałożona „kara” w formie kosztów dostosowawczych. Nie można usprawiedliwiać takiego postępowania brakiem harmonizacji wspólnotowej, o ile w rzeczywistości ogranicza to swobodę przepływu. Trybunał ustanowił w związku z powyższym zasadę, że każdy produkt wyprodukowany zgodnie z prawem, znajdujący się w obrocie w jednym państwie członkowskim, zgodnie z uczciwymi i tradycyjnymi zasadami i procesem produkcji w danym państwie, musi zostać dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim. Jest to zasada **wzajemnego uznawania** przez państwa członkowskie odpowiednich przepisów przy braku ich harmonizacji.

Aby zapobiec powstawaniu kolejnych przeszkód, w 1983 r. została przyjęta nowa dyrektywa (zastąpiona dyrektywą 34/WE z dnia 22 czerwca 1998 r.) nakładająca na państwa członkowskie obowiązek informowania Komisji o wszystkich

planowanych normach technicznych. Natomiast na krajowe instytucje zajmujące się normalizacją nałożono obowiązek przekazywania ich programów prac oraz projektów norm.

C. Wyjątki od zakazu środków mających skutek równoważny do ograniczeń ilościowych

Zgodnie z art. 30 traktatu WE państwa członkowskie mogą stosować środki mające skutek równoważny do ograniczeń ilościowych wtedy, gdy jest to uzasadnione względami **ogólnymi, niemającymi charakteru gospodarczego** (moralnością publiczną, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochroną dóbr narodowych oraz ochroną własności przemysłowej i gospodarczej). Kontrolę nad korzystaniem z tej możliwości sprawuje oczywiście Trybunał Sprawiedliwości. Taki wyjątek od zasady należy rygorystycznie interpretować, a zasady krajowe nie mogą stanowić arbitralnego środka dyskryminującego lub ukrytego ograniczenia handlu między państwami członkowskimi. W sprawie C-241/04, s. 28, ETS uznał, że: „W istocie utrwalone orzecznictwo stanowi, że w zakresie stosowania zasady swobodnego przepływu towarów traktat nie wpływa na istnienie praw uznawanych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego w dziedzinie własności intelektualnej, a jedynie – w zależności od okoliczności – ogranicza ich wykonywanie”. Wyjątki w tym obszarze nie są dopuszczone, jeśli prawodawstwo wspólnotowe zaczęło obowiązywać w danym obszarze i zakazuje ich stosowania. Wreszcie, środki muszą mieć bezpośredni wpływ na interes publiczny i nie mogą wykraczać poza konieczny poziom (zasada proporcjonalności).

Trybunał Sprawiedliwości uznał (w sprawie *Cassis de Dijon*), że – wykraczając poza zasady ustanowione w art. 30 – państwa członkowskie mogą stosować wyjątki od zakazu środków mających równorzędny skutek, w oparciu o **wymagania obowiązkowe** (związane m.in. ze skutecznością nadzoru fiskalnego, uczciwością transakcji handlowych, ochroną konsumentów i ochroną środowiska).

Postanowienia art. 95 i 97 traktatu WE, decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 3052/95/WE z dnia 13 grudnia 1995 r. i rozporządzenie Rady (WE) nr 2679/98 z dnia 7 grudnia 1998 r. miały na celu ułatwienie nadzoru nad krajowymi środkami na rzecz wyłączeń, poprzez wprowadzenie **procedury wymiany informacji i mechanizmów kontroli**. Państwa członkowskie muszą informować Komisję o każdym środku tego rodzaju.

D. Harmonizacja przepisów krajowych

Od końca lat 70. Wspólnota poczyniła znaczące postępy w tym zakresie: przyjęto ponad 250 dyrektyw w wielu różnych kwestiach związanych z rynkiem wewnętrznym. Uchwalenie wspólnotowych przepisów harmonizujących umożliwiło zniesienie przeszkód tworzonych przez przepisy krajowe jako niemające zastosowania i ustanowienie wspólnych zasad zarówno w celu zagwarantowania swobody przepływu towarów i usług, jak i poszanowania innych celów TWE, takich jak ochrona środowiska, konsumenta, konkurencji itd.

Początkowo harmonizacja często była niezwykle żmudna, ponieważ dyrektywy dotyczyły wszystkich specyfikacji technicznych i wymagały jednomyślności w Radzie. Mimo to miały pozytywny wydźwięk. W sprawie C-421/04 ETS uznał, że: „Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środki krajowe w dziedzinie, która jest przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na płaszczyźnie wspólnotowej, muszą być oceniane w świetle przepisów regulujących te środki harmonizujące, a nie przepisów prawa pierwotnego” (pkt. 20).

Harmonizację ułatwiła wprowadzona wówczas zasada **większości kwalifikowanej** wymaganej w odniesieniu do większości dyrektyw związanych z zakończeniem tworzenia rynku wewnętrznego (art. 95 TWE zmieniony traktatem z Maastricht) oraz przyjęciem nowego podejścia, którego celem było uniknięcie kosztownej i szczegółowej harmonizacji, zaproponowanego w białej księdze Komisji z czerwca 1985 r.

E. Ukończenie tworzenia rynku wewnętrznego

Utworzenie jednolitego rynku oznaczało usunięcie pozostałych przeszkód w swobodnym przepływie. Biała księga Komisji z czerwca 1985 r. określiła, które bariery techniczne i fizyczne muszą zostać usunięte oraz jakie środki w tym celu Wspólnota musi podjąć. Do chwili obecnej większość z nich została przyjęta.

1. Zniesienie kontroli na granicach zewnętrznych (bariery fizyczne)

a. Formalności celne

W latach 1985–1992 formalności celne zostały uproszczone (jeden dokument administracyjny, wspólne posterunki graniczne, uproszczenie przepisów tranzytowych Wspólnoty), a następnie dnia 1 stycznia 1993 r. całkowicie zniesione.

b. Kontrole graniczne

Kontrole graniczne zostały zniesione dnia 1 stycznia 1993 r. Kontrole (zwłaszcza związane ze zdrowiem zwierząt i roślin) można przeprowadzać na terenie państwa członkowskiego, bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów lub środek transportu, w taki sam sposób, w jaki przeprowadzane są kontrole produktów krajowych.

2. Zniesienie przeszkód technicznych

Po usunięciu formalności celnych i kontroli granicznych przeszkodę stanowią pozostałe bariery techniczne hamujące swobodę przepływu. Są one liczne i bardzo różne, ulegają ciągle zmianie. Główne metody ich wyeliminowania to:

a. Kontrola zgodności z zasadą wzajemnego uznawania przepisów krajowych (art. 28 TWE)

b. Harmonizacja przepisów prawnych

Nowe podejście i globalne podejście powstały na podstawie rezolucji Rady z dnia 7 maja 1985 r., potwierdzonej rezolucją Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. i decyzją Rady 93/465/EWG. Zgodnie z tym podejściem zasadą przewodnią jest **wzajemne uznawanie zasad krajowych**. Harmonizacja we Wspólnocie powinna być ograniczona do podstawowych

wymogów i jest uzasadniona, gdy przepisy krajowe nie mogą być uznane za równorzędne i powodują ograniczenia.

Dyrektywy przyjęte zgodnie z tym podejściem mają dwa cele: zapewnienie swobody przepływu towarów poprzez harmonizację techniczną całego sektora oraz zagwarantowanie wysokiego stopnia ochrony celów interesu publicznego, o czym mowa w art. 95 ust. 3 TWE. Przykładowo, dyrektywy odnoszą się do prostych zbiorników ciśnieniowych, zabawek, materiałów budowlanych, maszyn, urządzeń gazowych i telekomunikacyjnych urządzeń końcowych.

3. Normalizacja

Potrzeba **norm na szczeblu europejskim** wynikająca z nowego podejścia spowodowała wielki rozwój systemu normalizacji w Europie. Normalizacja jest procesem dobrowolnym, opartym na konsensusie między licznymi podmiotami życia gospodarczego, przeprowadzanym przez niezależne instytucje normalizacyjne, działające na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym. Europejski system normalizacji, który początkowo opierał się na dwóch instytucjach: CEN (powstał w 1961 r.) i CENELEC (powstał w 1962 r.) i nie był zbyt aktywny, został ożywiony we wczesnych latach 80. dyrektywą 83/189/EWG (zastąpioną dyrektywą 98/34/WE). Obecnie istnieją trzy instytucje: CEN, CENELEC i ETSI.

Dyrektywy z zakresu harmonizacji odnosiły się początkowo do norm przemysłowych, które nie były obowiązkowe, ponieważ nie ustalały ich władze krajowe. Dlatego tworzenie norm na szczeblu europejskim jest szczególnie korzystne. Proces ten hamowały wolne tempo i praktyka transpozycji norm europejskich do systemów krajowych.

W latach 90. dzięki dalszym dyskusjom poprawiono jakość i skuteczność normalizacji europejskiej, zwłaszcza poprzez zastąpienie zasady konsensusu zasadą większości głosów przy przyjmowaniu norm oraz przez bezpośrednie stosowanie norm europejskich (brak konieczności transpozycji do prawa krajowego).

Producenci odwołują się obecnie do norm europejskich ustanowionych przez europejskie instytucje normalizacyjne. Zasada wzajemnego uznawania reguluje obowiązywanie pozostałych norm krajowych.

F. Zasada wzajemnego uznawania

Wyrok Trybunału w sprawie Cassis de Dijon wprowadził zasadę, że każdy produkt wyprodukowany zgodnie z prawem, znajdujący się w obrocie w jednym państwie członkowskim zgodnie z uczciwymi i tradycyjnymi zasadami oraz procesem produkcji w danym państwie, musi zostać dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim. Stanowiło to podstawę do debaty, która doprowadziła do stosowania zasady wzajemnego uznawania również w sytuacji braku harmonizacji.

W związku z tym państwa członkowskie, nawet gdy nie istnieją europejskie środki harmonizacji (prawo wtórne UE), mają obowiązek dopuszczenia do obrotu towarów wyprodukowanych zgodnie z prawem i będących w obrocie

w jednym państwie członkowskim, chyba że wciąż istnieją wymagania obowiązkowe. Wtedy wszelkie podjęte środki podlegają ocenie zgodnie z zasadą konieczności i proporcjonalności.

Plan działania na rzecz jednolitego rynku przyjęty w czerwcu 1997 r. uznał stosowanie zasady wzajemnego uznawania za kamień milowy w procesie usprawniania skuteczności rynku wewnętrznego.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament przyczynił się do zakończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego (→3.1) i nadania dużego znaczenia europejskim instytucjom zajmującym się normalizacją. W szczególności popierał również „nowe podejście” związane ze swobodą przepływu towarów, wyjaśniając jego definicję w sprawozdaniu z 1987 r. Ponadto wkład legislacyjny Parlamentu był znaczący w procesie tworzenia dyrektywy z zakresu harmonizacji.

Parlament opowiedział się także za potrzebą wzmocnionej współpracy między władzami europejskimi i krajowymi w celu poprawy jakości prawodawstwa europejskiego, określenia, które jej części wymagają uproszczenia lub ujednoczenia, zgodnie z celem zwiększenia wysiłków na rzecz „lepszego stanowienia prawa”, sprawnej transpozycji i prawidłowego wprowadzenia. Parlament często wzywał inne instytucje do

wspierania, w granicach możliwości, współregulacji i dobrowolnych porozumień w celu przestrzegania zasady lepszego stanowienia prawa.

Niemniej jednak zdaniem Parlamentu „lepsze stanowienie prawa” niekoniecznie oznacza „całkowity brak regulacji” i dlatego zaproponował on poprawki do kilku aktów legislacyjnych w celu wprowadzenia zasad uniemożliwiających wprowadzanie klientów w błąd poprzez niepodawanie informacji o mniejszej wielkości lub ilości kupowanych przez nich towarów w niższej cenie. W tym zakresie Parlament zawsze wyraźnie opowiadał się za: dołączeniem do towarów pakowanych i podlegających swobodnemu przepływowi wyraźnej i pełnej informacji dla konsumentów, wraz ze „świadectwem pochodzenia” tych towarów; wyraźnym podawaniem cen, obowiązkowych ilości nominalnych lub liczby sztuk w opakowaniu dla towarów pakowanych, podawaniem czytelnych oznaczeń wagi i objętości na opakowaniach towarów oraz przestrzeganiem przepisów krajowych w odniesieniu do produktów typowych.

Parlament wyraził silne poparcie dla przyjęcia na szczeblu europejskim strategii na rzecz całościowej i wysokiej jakości polityki oceny prawodawstwa europejskiego.

→ Azelio FULMINI
maj 2007 r.

3.2.2. Swobodny przepływ pracowników

Jedną z czterech swobód obywateli europejskich jest swobodny przepływ pracowników. Obejmuje on prawo pracowników do przemieszczania się i pobytu, prawo do wjazdu i pobytu członków rodziny oraz prawo do pracy w innym państwie członkowskim UE. Prawa te jednak są powiązane z ograniczeniami, dotyczącymi zwłaszcza prawa wjazdu i pobytu oraz prawa podejmowania pracy w służbie publicznej, a w wypadku niektórych krajów – także nowych państw członkowskich.

Podstawa prawna

Ogólna

Artykuł 3 ust. 1 lit. c), ust. 14 i ust. 39–42 traktatu WE

Szczegółowa

Rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. (zmienione rozporządzeniami 312/76 i 2434/92) oraz dyrektywa 2004/38/WE

Cele

Swobodny przepływ pracowników jako jedna z zasad stanowiących podstawę powstania Wspólnoty Europejskiej w 1957 r. został ustanowiony w art. 39 traktatu WE i od tego

czasu jest podstawowym prawem pracowników. Umożliwia obywatelom krajów należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) pracowanie w innym państwie członkowskim EOG na tych samych warunkach co obywatele tego państwa członkowskiego.

— Według aktualnych danych jedynie nieliczni Europejczycy pracują za granicą. W ciągu ostatnich 30 lat proporcja Europejczyków mieszkających w kraju UE innym niż kraj pochodzenia utrzymywała się na stałym poziomie około 1,5%. Jeżeli chodzi o mobilność zawodową, w dziewięciu krajach Unii Europejskiej 40% pracowników wykonywało tę samą pracę przez ponad 10 lat. Mobilność pracowników, zarówno pod względem geograficznym, jak i zawodowym,

została specjalnie określona jako jeden z instrumentów wspierających wdrażanie celów lizbońskich. Kwestia ta została również podkreślona w najnowszych wytycznych dotyczących zatrudnienia, opracowanych jako wkład w usprawnienie rynków pracy w Europie oraz instrument przygotowywujący na skutki restrukturyzacji gospodarczej.

Osiągnięcia

A. Aktualne ogólne rozwiązania dotyczące swobodnego przemieszczania się

Każdy obywatel dowolnego państwa członkowskiego ma prawo poszukiwać pracy w innym państwie członkowskim zgodnie z odnośnymi przepisami dotyczącymi pracowników krajowych. Krajowe urzędy pracy mają obowiązek udzielić mu takiej samej pomocy jak swoim obywatelom, bez dyskryminacji ze względu na narodowość.

Prawo to dotyczy w równym stopniu pracowników zatrudnionych na stałe, pracowników sezonowych i transgranicznych oraz osób świadczących usługi.

1. Prawo pracowników do przemieszczania się i pobytu

a. Przemieszczanie się

Zgodnie z dyrektywą w sprawie pobytu obywateli UE (dyrektywa 2004/38/WE) w wypadku pobytu krótszego niż trzy miesiące jedynym wymogiem stawianym obywatelom UE jest posiadanie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od takich osób zarejestrowania pobytu w rozsądnym i niedyskryminującym terminie.

Dyrektywa 2004/38/WE wprowadza obywatelstwo UE jako podstawowy status obywateli państw członkowskich korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE. Wcześniej istniały różne instrumenty wspólnotowe regulujące oddzielnie kwestię pracowników najemnych i osób prowadzących działalność na własny rachunek, studentów i innych osób niezatrudnionych. Nowy system uwzględni również prawa członków rodziny pracowników.

b. Pobyt

Prawo pobytu pracowników migrujących na okres przekraczający sześć miesięcy pozostaje uzależnione od spełnienia niektórych warunków.

c. Osoba ubiegająca się o prawo pobytu musi:

- być zaangażowana w działalność gospodarczą (jako pracownik lub osoba prowadząca działalność na własny rachunek); albo
- dysponować wystarczającymi środkami i ubezpieczeniem zdrowotnym w celu zapewnienia, że podczas pobytu nie stanie się obciążeniem dla systemu opieki społecznej państwa przyjmującego. Państwa członkowskie nie mogą określać minimalnej wysokości kwoty uważanej za wystarczającą, ale muszą uwzględnić sytuację osobistą składającego wniosek; albo

- być uczestnikiem kursu szkolenia zawodowego; albo
- być członkiem rodziny obywatela Unii spełniającego jeden z powyższych wymogów.

Obywatele Unii po pięcioletnim, nieprzerwanym okresie legalnego zamieszkiwania w kraju przyjmującym nabywają prawo stałego pobytu, pod warunkiem że nie wykonano względem nich decyzji o deportacji.

Otrzymane prawo stałego pobytu nie podlega żadnym warunkom. Te same zasady dotyczą członków rodzin niebędących obywatelami żadnego z państw członkowskich, którzy mieszkali z obywatelem Unii przez okres pięciu lat. Prawo stałego pobytu wygasa jedynie w wypadku nieobecności w państwie przyjmującym trwającej nieprzerwanie dłużej niż dwa lata.

Niektóre korzyści właściwe dla obywateli Unii, którzy są pracownikami najemnymi lub osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek, oraz dla członków ich rodzin, dające takim osobom możliwość uzyskania stałego prawa pobytu przed upływem pięcioletniego okresu stałego zamieszkania, powinny zostać utrzymane, gdyż stanowią prawa nabyte (dyrektywa (EWG) nr 1251/70).

Raz uzyskane prawo stałego pobytu nie podlega żadnym warunkom, gdyż ma stanowić prawdziwą siłę integrującą w społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego, w którym obywatel Unii przebywa. Pozwolenia stałego pobytu mają nieograniczoną ważność i są odnawiane automatycznie co dziesięć lat. Pozwolenie musi zostać wydane nie później niż trzy miesiące od dnia złożenia wniosku. Obywatele mogą posłużyć się każdą ogólnie akceptowaną w państwach członkowskich formą dowodu nieprzerwanego charakteru ich pobytu.

2. Prawo wjazdu i pobytu członków rodzin

Dyrektywa 2004/38/WE zmieniła rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 w odniesieniu do kwestii łączenia rodzin.

Po pierwsze poszerza ona definicję członka rodziny, która uprzednio obejmowała jedynie współmałżonka, dzieci do lat 21 lub dzieci oraz rodziców pozostających na utrzymaniu, o partnerów z zarejestrowanych związków, jeśli przyjmujące państwo członkowskie uznaje związki zarejestrowane za równoważne małżeństwu.

Tak więc przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy członkowie rodzin – zamieszkali w jednym z państw członkowskich – mogą korzystać z własnych praw podstawowych i bez przeszkód przebywać na terenie innego państwa członkowskiego. Ich prawo do pobytu przekraczającego trzy miesiące związane jest z tym, że są członkami rodzin pracownika będącego obywatelem UE. Nie potrzebują już pozwoleń na pobyt, muszą jednak zarejestrować się w odpowiednim urzędzie.

Członkowie rodzin z krajów nienależących do UE mają takie same prawa jak prawa przysługujące obywatelowi UE, któremu towarzyszą, mogą jednak podlegać obowiązkowi uzyskania

wizy na krótki pobyt lub równoważnego dokumentu. W wypadku pobytu przekraczającego trzy miesiące muszą uzyskać prawo stałego pobytu dla członków rodziny obywateli Unii. Zezwolenie na pobyt stały jest ważne nie krócej niż pięć lat i w zasadzie nie może być anulowane.

Wszyscy członkowie rodzin, bez względu na ich pochodzenie, po upływie pięcioletniego okresu stałego zamieszkania nabywają prawa do stałego pobytu. Prawo to tracą w wypadku nieobecności w kraju przyjmującym przez okres dłuższy niż dwa lata. Mają oni również prawo do opieki społecznej i mogą podejmować działalność gospodarczą jako pracownicy najemni lub na własny rachunek.

3. Zatrudnienie

a. Podejmowanie zatrudnienia i traktowanie w pracy

Pracownicy, którzy są obywatelami państw członkowskich, nie mogą być traktowani na terenie przyjmującego państwa członkowskiego odmiennie niż obywatele tego państwa w zakresie warunków pracy i zatrudnienia (szczególnie dotyczy to zatrudnienia, zwolnień z pracy i wynagrodzenia). Równe traktowanie dotyczy również szkolenia zawodowego i programów przekwalifikowania.

Korzystają oni z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi.

Obywatele państw członkowskich zatrudnieni na terenie innego państwa członkowskiego mają prawo do równego traktowania, jeśli chodzi o korzystanie z praw przysługujących związkom zawodowym, w tym prawa do głosowania i biernego prawa wyborczego w odniesieniu do kandydowania na stanowiska administracyjne lub do zarządu związku zawodowego. W przedsiębiorstwach mogą oni ubiegać się o wybór do organów reprezentujących pracowników. Jednakże mogą być wyłączeni z zarządzania organami podlegającymi prawu publicznemu oraz sprawowania urzędu podlegającego temu prawu.

b. Prawo do pozostania w państwie przyjmującym po zakończeniu pracy

Prawo wynikające z traktatu WE zostało ustanowione w rozporządzeniu (EWG) nr 1251/70 zezwalającym pracownikom pozostać na stałe w kraju ostatniego zatrudnienia, pod warunkiem że pracowali i mieszkali tam przez trzy lata, osiągnęli wiek emerytalny lub są trwale niezdolni do pracy. To samo dotyczy mieszkających z nimi członków rodzin.

B. Ograniczenia swobodnego przemieszczania się

1. Ograniczenia prawa wjazdu i prawa pobytu

Traktat zezwala państwom członkowskim na odmowę wjazdu na ich terytorium lub prawa pobytu obywatelom UE ze względu na **politykę publiczną, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne**.

Środki ograniczające swobodę przemieszczania się i pobytu muszą być umotywowane indywidualnym zachowaniem

osoby, której dotyczy. Przeszłość kryminalna nie stanowi automatycznego uzasadnienia takich środków.

Zachowanie to musi stanowić wystarczająco poważne i aktualne zagrożenie dla podstawowych interesów państwa. Fakt wygaśnięcia ważności dokumentów upoważniających do przekroczenia granicy nie uzasadnia wydalenia.

W każdym przypadku, przed podjęciem decyzji o wydaleniu, państwa członkowskie muszą uwzględnić szereg czynników, takich jak długość okresu zamieszkania danej osoby, jej wiek, stopień integracji, sytuację rodzinną w przyjmującym państwie członkowskim i związku z krajem pochodzenia. Wydalenie osoby zamieszkałej w państwie przyjmującym od co najmniej dziesięciu lat lub wydalenie osoby niepełnoletniej jest możliwe jedynie w wyjątkowych wypadkach uzasadnionych nadrzędnym interesem bezpieczeństwa publicznego.

Należy wyszczególnić proceduralne środki ochronne, aby zapewnić wysoki poziom ochrony praw obywateli Unii i ich rodzin w wypadku odmowy wjazdu lub pobytu w innym państwie członkowskim. Decyzja wymaga uzasadnienia poprzez podanie jej podstaw, a osoba zainteresowana musi zostać pouczona o procedurach odwoławczych i obowiązujących terminach. W uzasadnionych nagłych wypadkach czas przyznany na opuszczenie terytorium nie powinien być krótszy niż 1 miesiąc od daty powiadomienia.

W żadnym przypadku nie może zostać wydana decyzja o dożywotnim wydaleniu. Osoby, wobec których wydano decyzję odmowną, mogą domagać się ponownego rozpatrzenia sprawy po upływie okresu nie dłuższego niż trzy lata. Dyrektywa wprowadza również szereg gwarancji proceduralnych.

2. Ograniczenia w podejmowaniu pracy w służbie publicznej

Zgodnie z art. 39 ust. 4 traktatu WE swobodny przepływ pracowników nie ma zastosowania do zatrudnienia w sektorze publicznym. Dostęp do służby publicznej może być ograniczony wyłącznie do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

Niemniej jednak odstępstwo to zostało zinterpretowane w bardzo restrykcyjny sposób przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, zatem jedynie te stanowiska, które są związane z pełnieniem władzy publicznej i odpowiedzialnością za ochronę ogólnego interesu państwa, mogą być ograniczone do własnych obywateli (np. stanowiska związane z wewnętrznym i zewnętrznym bezpieczeństwem państwa). Kryteria te podlegają odrębnej ocenie dla każdego przypadku w świetle charakteru zadań i obowiązków wchodzących w zakres danej funkcji (sprawa 66/85 z dnia 3 lipca 1986 r.).

Komisja podała dziedziny, które zalicza do służby publicznej (oświadczenie z dnia 5 stycznia 1988 r.): po pierwsze zaliczyła do nich administrację państwową i jej organy, takie jak siły zbrojne, policję i inne siły porządkowe, wymiar sprawiedliwości, władze podatkowe i służbę dyplomatyczną, po drugie instytucje rządowe, władze regionalne i inne

podobne organy oraz banki centralne, w których personel (urzędnicy i inni pracownicy) jest zaangażowany w wykonywanie zadań w oparciu o uprawnienia państwa w sferze publicznej, lub uprawnienia innej osoby prawnej podlegającej prawu publicznemu.

3. Ograniczenia w swobodnym przepływie obywateli nowych państw członkowskich

W okresie przejściowym trwającym nawet przez siedem lat od przystąpienia do UE dziesięciu państw członkowskich w dniu 1 maja 2004 r. (Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja) oraz dwóch państw członkowskich w dniu 1 stycznia 2007 r. (Bułgaria, Rumunia) mogą być stosowane niektóre warunki ograniczające swobodny przepływ pracowników z tych państw członkowskich i między nimi. Ograniczenia te dotyczą wyłącznie swobodnego przepływu w celu podejmowania pracy i mogą różnić się w zależności od państwa członkowskiego.

Państwa członkowskie UE-15 mogą otworzyć rynek pracy dla pracowników z wymienionych krajów w ramach trzech etapów okresu przejściowego. Jednakże ustalenia przejściowe nie mogą obejmować okresu dłuższego niż siedem lat.

W wypadku nowych państw członkowskich UE-10: Po pierwszym etapie od 1 maja 2004 r. do 30 kwietnia 2006 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na temat postanowień przejściowych (luty 2006 r.) i stwierdziła, że ograniczenia krajowe miały niewielki wpływ na kontrolowanie ruchów migracyjnych i w większym stopniu zależą od czynników związanych z popytem i podażą. Państwa członkowskie UE-15 muszą poinformować o swoich zamiarach dotyczących drugiego etapu (od 1 maja 2006 r. do 30 kwietnia 2009 r.). Środki krajowe mogą zostać przedłużone o następne dwa lata (od 1 maja 2009 r. do 30 kwietnia 2011 r.), lecz jedynie wtedy, gdy doświadczenia państw członkowskich UE-15 wskazują na poważne zakłócenia na rynkach pracy.

Harmonogram dotyczący Bułgarii i Rumunii różni się tym, że pierwszy etap rozpoczął się 1 stycznia 2007 r., a trzeci etap kończy się w grudniu 2013 r.

C. Działania wspierające swobodę przemieszczania się

1. Wzajemne uznawanie kwalifikacji

Zgodnie z podstawową zasadą obywatele UE powinni mieć możliwość swobodnego wykonywania swojego zawodu w dowolnym państwie członkowskim. Praktyczne wdrożenie tej zasady często utrudniają jednak krajowe wymogi dotyczące wykonywania niektórych zawodów w kraju przyjmującym.

W celu rozwiązania tego problemu UE opracowała w przeszłości system wzajemnego uznawania między państwami członkowskimi świadectw i dyplomów do celów zawodowych. Wprowadzono rozróżnienie między zawodami regulowanymi (zawody, w wypadku których prawo nakłada wymóg posiadania określonych kwalifikacji) i zawodami, które nie są prawnie regulowane w przyjmującym państwie członkowskim.

Ostatnio system uznawania kwalifikacji zawodowych został zreformowany, aby uelastyczyć rynek pracy i zachęcić do bardziej automatycznego uznawania kwalifikacji. Nowa **dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych** (dyrektywa 2005/36/WE, która weszła w życie w październiku 2007 r.) konsoliduje i modernizuje 15 istniejących dyrektyw obejmujących wszystkie zasady uznawania, z wyjątkiem tych, które odnoszą się do zawodów prawniczych, działalności w dziedzinie substancji toksycznych i przedstawicieli handlowych. Dyrektywa wprowadza rozróżnienie między „swobodą świadczenia usług” a „swobodą przedsiębiorczości” na podstawie kryteriów czasu trwania, częstotliwości, regularności i ciągłości świadczenia usług.

Uznanie kwalifikacji może nastąpić w ramach ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych lub systemu automatycznego uznawania kwalifikacji zawodowych na podstawie poświadczonego doświadczenia zawodowego (rzemiosło, sektor handlowy i przemysłowy), lub w ramach systemu automatycznego uznawania kwalifikacji w wypadku zawodów specjalnych (lekarze, pielęgniarki, dentyści, położne, lekarze weterynarii, farmaceuci i architekci).

2. Sieć EURES (europejskie urzędy pracy)

Komisja dąży do wzmocnienia i konsolidacji sieci EURES jako podstawowego instrumentu w drodze stworzenia sieci urzędów pracy państw tworzących EOG. Mobilność zawodowa i geograficzna stała się więc kluczowym elementem Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz planu działań Komisji w dziedzinie kwalifikacji zawodowych i mobilności (→4.9.3).

3. Inne działania usprawniające mobilność zawodową

Unia Europejska podjęła znaczne starania zmierzające do stworzenia klimatu sprzyjającego mobilności pracowników:

- plan działań Komisji w dziedzinie kwalifikacji zawodowych i mobilności na lata 2002–2005 r.;
- europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego wprowadzona w 2006 r.;
- koordynacja systemów ubezpieczeń społecznych przyspieszona w wyniku przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (→4.9.4);
- wniosek w sprawie dyrektywy dotyczącej przenoszenia uprawnień emerytalnych;
- Europejski Rok Mobilności (2006 r.) w celu zwiększenia świadomości praw pracowników do swobodnego przemieszczania się oraz korzystania z możliwości i instrumentów wprowadzonych w celu promowania swobodnego przemieszczania się (EURES);
- wymiana młodych pracowników w celu zachęcenia do swobodnego przemieszczania się w państwach członkowskich za pomocą wspólnych programów (program PETRA od 1988 r. do 1994 r. obecnie włączony do programu „Uczenie się przez całe życie” na lata 2007–2013 stanowiącego komponent programu „Leonardo da Vinci”) (→4.17.1).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski, który uznaje wszystkie zagadnienia związane z zatrudnieniem za priorytety Unii Europejskiej, podkreślał zawsze, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny koordynować wysiłki i wspierać swobodny przepływ pracowników. Swobodny przepływ pracowników jest jednym z celów utworzenia rynku wewnętrznego. Parlament Europejski zawsze odgrywał aktywną rolę w budowie i usprawnianiu rynku wewnętrznego i zawsze wspierał starania Komisji w tej dziedzinie.

Pracownicy z innych państw członkowskich powinni być traktowani w taki sam sposób jak pracownicy z kraju przyjmującego. Dotyczy to w szczególności zasady „równa płaca za równą pracę”. Ta podstawowa zasada została zmieniona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w szeregu ostatnich orzeczeń dotyczących dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników (sprawy Viking, Laval i Rüffert).

Już w 2006 r., w swojej rezolucji dotyczącej stosowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników (P6_TA(2006)0463) Parlament wyraził obawy, że dyrektywa nie jest prawidłowo wdrażana w niektórych państwach członkowskich, co uniemożliwia zapobieganie dumpingowi społecznemu. Wiele trudności wynika z różnic w interpretowaniu podstawowych pojęć, takich jak pracownik, minimalne wynagrodzenie i podwykonawstwo. W komunikacie w sprawie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (COM(2007) 304) Komisja rozpatrzyła informacje przekazane przez Parlament i jego obawy.

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego art. 39, 40 i 41 traktatu WE dotyczące swobody przepływu pracowników nie ulegną zmianie. Staną się one odpowiednio art. 45, 46 i 47.

→ Christa KAMMERHOFER
sierpień 2008 r.

3.2.3. Swoboda przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług i wzajemne uznawanie dyplomów

Wyroki w sprawach Reyners i Van Binsbergen przyczyniły się do znacznego zwiększenia swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług, określonych w traktacie WE. Postanowienia traktatu WE oraz innych europejskich decyzji dotyczących harmonizacji oraz wzajemnego uznawania dyplomów i kwalifikacji zawodowych również przyjęto jako środek ułatwiający korzystanie z przedmiotowych swobód.

Podstawa prawna

Artykuł 3 ust. 1 lit. c), ust. 14 i ust. 43–55 traktatu WE

Cele

Traktat WE ustanawia zasadę, zgodnie z którą osoby pracujące na własny rachunek (bez względu na to, czy pracują w handlu, przemyśle, rzemiośle czy w wolnych zawodach) i podmioty gospodarcze mające swoją siedzibę na obszarze państwa członkowskiego mogą prowadzić działalność gospodarczą we wszystkich państwach członkowskich na dwa sposoby. Osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz przedstawiciele wolnych zawodów lub osoby prawne w rozumieniu art. 48 TWE, które prowadzą legalną działalność w jednym z państw członkowskich, mogą kontynuować stałą działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim (swoboda przedsiębiorczości, art. 43) lub oferować i świadczyć swoje usługi w innych państwach członkowskich na zasadzie tymczasowości, przebywając jednocześnie w kraju pochodzenia (swoboda świadczenia usług, art. 49). Oznacza to konieczność zapobiegania przejawom dyskryminacji ze

względu na narodowość oraz przyjęcie środków ułatwiających korzystanie z tych swobód, jeżeli mają one przynieść oczekiwane skutki – dotyczy to zwłaszcza harmonizacji przepisów krajowych w zakresie dostępu i ich wzajemne uznawanie.

Osiągnięcia

A. Liberalizacja w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską

1. Dwie podstawowe wolności

Prawo przedsiębiorczości obejmuje prawo do podjęcia i prowadzenia działalności na własny rachunek, a także do zakładania przedsiębiorstw i zarządzania nimi – w celu o prowadzeniu działalności o charakterze stałym i trwałym – na takich samych warunkach, na jakich prawo państwa członkowskiego, w którym prowadzona jest działalność, umożliwia to swoim własnym obywatelom.

Zakazuje się ograniczania swobody świadczenia usług we Wspólnocie w odniesieniu do obywateli państwa

członkowskiego, którzy prowadzą działalność w państwie Wspólnoty innym niż państwo podmiotu, który ma być odbiorcą usług. Za „usługi” uważa się wszelkie usługi, które świadczy się odpłatnie, o ile nie mają do nich zastosowania przepisy dotyczące swobodnego przepływu towarów, kapitału i osób. Do czasu zniesienia ograniczeń dotyczących swobody świadczenia usług wszystkie państwa członkowskie stosują te ograniczenia wobec wszystkich podmiotów świadczących usługi bez względu na ich narodowość lub miejsce zamieszkania. Podmiot świadczący usługę może w tym celu tymczasowo prowadzić swoją działalność w państwie świadczenia usługi na tych samych warunkach, których przestrzegania państwo to wymaga od swoich własnych obywateli.

Swoboda ta dotyczy też działalności w dziedzinie transportu, ubezpieczeń i bankowości, ale działalność ta została przedstawiona odrębnych arkuszach informacyjnych (→3.4.2, →3.4.3 i →4.5.1).

Przepisy te mają bezpośrednie zastosowanie, począwszy od zakończenia okresu przejściowego, czyli od dnia 1 stycznia 1970 r. (wyrok w sprawie **Reyners** z dnia 21 czerwca 1974 r. (2/74) w sprawie swobody przedsiębiorczości oraz wyrok w sprawie **Van Binsbergen** z dnia 3 grudnia 1974 r. (33/74) w sprawie swobody świadczenia usług). Bezpośrednim skutkiem dwóch artykułów traktatu WE jest to, iż obywatele Wspólnoty mają prawo być traktowani na równi z obywatelami poszczególnych krajów oraz że mogą domagać się od właściwych krajowych organów sądowniczych stosowania art. 43 i 49 traktatu WE. Wszelkie przejawy dyskryminacji ze względu na narodowość są niedozwolone. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą wprowadzić zmiany do przepisów krajowych ograniczających te dwa rodzaje swobód, w tym również do przepisów krajowych stosowanych bez rozróżnienia wobec podmiotów krajowych i zagranicznych, jeżeli przepisy te utrudniają działalność tych podmiotów lub sprawiają, poprzez opóźnienia i dodatkowe koszty, iż staje się ona mniej atrakcyjna.

Niedopuszczalna jest interpretacja art. 43 i 49 TWE, wedle której przyznają one firmom prawa do przeniesienia zarządu i sprawowania kontroli administracyjnej z obszaru innego państwa członkowskiego przy jednoczesnym zachowaniu statusu firmy prowadzonej zgodnie z prawem kraju pochodzenia.

Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości mają obowiązek zagwarantowania wdrożenia przepisów WE oraz ich przestrzegania. Komisja ma prawo wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciw państwu, które nie wywiązuje się ze swoich obowiązków wynikających z art. 226 traktatu WE (→3.4.2 i 3.4.3).

2. Wyjątki

Zgodnie z TWE swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług nie obejmuje działalności, która jest związana z **wykonywaniem władzy publicznej** (art. 45 ust 1 TWE). Fakt

wyłączenia tego rodzaju działalności jest narzucony przez restrykcyjną interpretację: przypadki wyłączenia mogą dotyczyć jedynie tych szczególnych rodzajów działalności i funkcji, które wiążą się ze sprawowaniem władzy. Cała profesja podlega wyłączeniu tylko wówczas, gdy związana z nią działalność jest w pełni poświęcona sprawowaniu władzy publicznej lub gdy jej część, która wiąże się ze sprawowaniem władzy publicznej, jest nierozzerwalnie związana z resztą.

Wyjątki pozwalają państwom członkowskim na wyłączenie **produkcji materiałów wojskowych i handlu nimi** (art. 296 ust. 1 lit. b) TWE) i utrzymanie przepisów dla obywateli innych państw dotyczących **porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego** (art. 46 ust. 1 oraz art. 55 TWE).

B. Wdrożenie art. 43 i 49 traktatu WE

Dwa programy ogólne, przyjęte w dniu 18 grudnia 1961 r., przewidywały wprowadzenie dyrektyw znoszących ograniczenia dotyczące swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług w wypadku różnych rodzajów działalności. Chociaż Rada przyjęła wiele dyrektyw, w 1974 r. trudno było mówić o zakończeniu prac, kiedy Trybunał orzekł, że pomimo niedociągnięć lub braku wspólnotowego prawa wtórnego (głównie dyrektyw i rozporządzeń), zgodnie z postanowieniami TWE te dwa rodzaje swobód obowiązywały bezpośrednio od zakończenia okresu przejściowego, czyli od dnia 1 stycznia 1970 r. Chodzi tu o wyrok w sprawie Reyners z dnia 21 czerwca 1974 r. (2/74) w sprawie swobody przedsiębiorczości oraz wyrok Van Binsbergen z dnia 3 grudnia 1974 r. (33/74) w sprawie swobody świadczenia usług.

Bezpośrednim skutkiem wprowadzenia tych dwóch swobód jest prawo obywateli Wspólnoty do traktowania na równi z obywatelami poszczególnych państw. Państwo członkowskie musi zezwolić obywatelom innego państwa członkowskiego na podjęcie działalności lub świadczenie usług na swoim terytorium na warunkach obowiązujących jego własnych obywateli. Wszelkie przejawy dyskryminacji ze względu na narodowość są w związku z tym niedozwolone. Niemniej jednak przepisy krajowe dotyczące warunków podjęcia i prowadzenia działalności nie znoszą wszystkich barier dla obywateli innych państw, którzy mogą być zobowiązani do podjęcia dalszych studiów i uzyskania kwalifikacji wymaganych w danym kraju lub pokrycia dodatkowych kosztów i wypełnienia innych obowiązków. Działania podejmowane przez Wspólnotę i ułatwiające korzystanie z tych dwóch swobód są więc wciąż uzasadnione, a ich głównym celem jest zagwarantowanie wzajemnego uznawania przepisów krajowych i ewentualnie zharmonizowanie ich. W niektórych wypadkach znoszą one dodatkowe ograniczenia dotyczące przemieszczania się, jak np. dyrektywy Rady 73/148/WE (uchylona dyrektywą 2004/38/WE) i 93/96/EWG w sprawie prawa pobytu lub też dyrektywa 96/71/WE w sprawie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE państwa członkowskie przyznają prawo stałego pobytu

obywatelom innych państw członkowskich, którzy osiedlają się na terytorium tego państwa w celu podjęcia działalności na własny rachunek, jeżeli ograniczenia w odniesieniu do tej działalności zostały zniesione. Wydawane jest „pozwolenie na pobyt dla obywatela państwa członkowskiego WE”, którego nie można cofnąć jedynie ze względu na fakt, iż dana osoba już nie pracuje. Prawo pobytu dla osób świadczących lub przyjmujących usługi trwa tak długo jak okres świadczenia usług.

Istotnym krokiem na drodze do efektywnego korzystania z tych dwóch swobód jest rozporządzenie Rady (WE) nr 2157/2001 w sprawie statutu spółki europejskiej, uzupełnione dyrektywą Rady 2001/86/WE.

C. Harmonizacja oraz wzajemne uznawanie kwalifikacji i dyplomów

W art. 47 ust. 1 TWE określono, że wzajemne uznawanie dyplomów i innych kwalifikacji, których wymaga się we wszystkich państwach członkowskich w wypadku dostępu do zawodów regulowanych, można wykorzystać w celu ułatwienia korzystania ze swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług (dyrektywa Rady 85/368/EWG i rozporządzenie Rady z dnia 28 października 1999 r.). Ustęp 2 odnosi się do potrzeby koordynacji przepisów krajowych dotyczących podjęcia działalności w zawodzie i jego wykonywania, a także do minimalnej harmonizacji przepisów, zwłaszcza tych, które dotyczą kształcenia w celu uzyskania wymaganych kwalifikacji. Ustęp 3 podporządkowuje kwestię wzajemnego uznawania – w wypadku gdy taka harmonizacja okaże się trudnym procesem – koordynacji warunków ich wykonywania w różnych państwach członkowskich.

Proces harmonizacji odbywał się w ramach kilku dyrektyw od połowy lat 70. ubiegłego wieku. Na tej podstawie prawodawstwo dotyczące wzajemnego uznawania jest dostosowywane do potrzeb zaistniałych w różnych sytuacjach. Różni się ono stopniem szczegółowości w zależności od zawodu i zostało niedawno przyjęte w ramach bardziej ogólnego podejścia.

1. Podejście sektorowe (w zależności od zawodu)

a. Wzajemne uznawanie po harmonizacji

Harmonizacja przebiegała szybciej w sektorze **opieki zdrowotnej**, a oczywistą tego przyczyną jest fakt, iż wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych, zwłaszcza kursów szkoleniowych, nie różnią się zbytnio w poszczególnych krajach (w przeciwieństwie do innych zawodów), co oznacza, że ich harmonizacja nie sprawiła trudności. Harmonizację w tej dziedzinie przeprowadzono za pomocą dyrektyw przyjmowanych od połowy lat 70. do połowy lat 80. ubiegłego wieku, które w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług objęły swoimi regulacjami wiele zawodów: lekarzy (dyrektywy 75/362/EWG i 75/363/EWG z dnia 16 czerwca 1978 r., skodyfikowane dyrektywą 93/16/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. i zmienione dyrektywą 97/50/WE z dnia 6 października 1997 r.); dentystów (dyrektywy 78/686/EWG i 78/687/EWG z dnia 24 sierpnia

1978 r.); pielęgniarki (dyrektywy 77/452/EWG i 77/453/EWG z dnia 27 czerwca 1977 r.); lekarzy weterynarii (dyrektywy 78/1026/EWG i 78/1027/EWG z dnia 23 grudnia 1978 r.); położne (dyrektywy 80/154/EWG i 80/155/EWG z dnia 21 stycznia 1980 r., uzupełnione i zmienione dyrektywami 81/1057/EWG i 89/594/EWG); farmaceutów (dyrektywy 85/432/EWG i 85/433/EWG); przedstawicieli handlowych pracujących na własny rachunek (dyrektywa 86/653/EWG z dnia 18 grudnia 1986 r.).

Na szczycie w Lizbonie w dniach 23 i 24 marca 2000 r. Rada Europejska zapoczątkowała reformy gospodarcze, których celem miało być uczynienie z UE do 2010 r. najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki świata. W związku z tym w grudniu 2000 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie „Strategii rynku wewnętrznego w dziedzinie usług”, a w dniu 7 marca 2002 r. przedłożyła wniosek w sprawie dyrektywy dotyczącej uznawania kwalifikacji zawodowych. Jej celem było doprecyzowanie, uproszczenie i uaktualnienie istniejących dyrektyw oraz połączenie ich w jedną dyrektywę. Doprowadziło to do przyjęcia w dniu 7 września 2005 r. dyrektywy 2005/36/WE, której transpozycja miała się zakończyć najpóźniej do dnia 20 października 2007 r. i która łączyła zawody regulowane, takie jak lekarz, dentysta, pielęgniarka, lekarz weterynarii, położna, farmaceuta oraz architekt w jednym tekście legislacyjnym.

W przedmiotowej dyrektywie określono m.in. sposób uznawania przez państwo przyjmujące kwalifikacji zawodowych uzyskanych w kraju pochodzenia. Uznawanie kwalifikacji przedstawicieli wolnych zawodów odbywa się zarówno w oparciu o ogólny system uznawania, jak i rozwiązania szczegółowe dotyczące każdego z wyżej wymienionych zawodów. W ramach procesu uznawania szczególną uwagę zwraca się m.in. na poziom kwalifikacji, wykształcenie (ogólne i specjalistyczne) i doświadczenie w zawodzie.

Dyrektywa dotyczy również kwalifikacji zawodowych w sektorze transportowym, w sektorze ubezpieczeń, jak również kwalifikacji pośredników i biegłych rewidentów. Regulacje dotyczące tych zawodów zawarto w innych dyrektywach.

b. Wzajemne uznawanie bez harmonizacji

W wypadku **innych zawodów**, kiedy różnice w przepisach krajowych uniemożliwiały harmonizację, proces wzajemnego uznawania był mniej owocny. Różnorodność systemów prawnych uniemożliwiła wprowadzenie zasady wzajemnego i nieograniczonego uznawania dyplomów i kwalifikacji, które gwarantowałyby pełną swobodę przedsiębiorczości dzięki dyplomowi uzyskanemu w kraju pochodzenia. Dyrektywa Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. pozwoliła na korzystanie ze swobody świadczenia usług okolicznościowych przez prawników, jednak korzystanie ze swobody przedsiębiorczości wymagało posiadania dyplomu kraju przyjmującego. Dyrektywa 98/5/WE z dnia 16 lutego 1998 r.

oznaczała znaczny postęp, ponieważ pozwalała prawnikom posiadającym dyplom uzyskany w jednym z państw członkowskich na osiedlenie się w innym państwie członkowskim w celu wykonywania swojego zawodu – z zastrzeżeniem, że kraj przyjmujący może od nich wymagać, aby podczas rozprawy reprezentowali i bronili swoich klientów w asyście miejscowego prawnika. Po trzech latach pracy spełniającej ten warunek prawnicy uzyskują (na życzenie) pełne prawo wykonywania swojego zawodu na podstawie dyplomu kraju przyjmującego, bez konieczności przystępowania do egzaminu kwalifikacyjnego.

W innych dyrektywach wprowadzono tę zasadę w odniesieniu do innych zawodów, takich jak przewoźnicy w transporcie drogowym (dyrektywy 74/561/EWG i 74/562/EWG z dnia 12 listopada 1974 r. oraz dyrektywa 77/796/EWG z dnia 12 grudnia 1977 r.), agenci ubezpieczeniowi i brokerzy (dyrektywa 77/92/EWG z dnia 13 grudnia 1976 r.), fryzjerzy (dyrektywa 82/489/EWG z dnia 19 lipca 1982 r.) i architekci (dyrektywa 85/384/EWG z dnia 10 czerwca 1985 r.).

2. Ogólne podejście

Przedkładanie rozwiązań legislacyjnych dotyczących wzajemnego uznawania w poszczególnych sektorach, niekiedy przy daleko idącej harmonizacji przepisów krajowych, zawsze było długą i żmudną procedurą. Dlatego też opracowano ogólny system uznawania równoważności dyplomów obowiązujący w wypadku wszystkich zawodów regulowanych, których nie dotyczyły rozwiązania szczegółowe w ramach prawa wspólnotowego. Nowe ogólne podejście oznaczało zmianę perspektywy (por. ostatnie rozporządzenie Rady z dnia 10 listopada 2003 r.). Wcześniej „uznawanie” było podporządkowane istnieniu przepisów wspólnotowych dotyczących „harmonizacji” w wypadku konkretnego zawodu regulowanego lub rodzaju działalności. W jego następstwie „wzajemne uznawanie” przebiega niemalże automatycznie w oparciu o ustalone przepisy i w odniesieniu do wszystkich zawodów regulowanych bez potrzeby przyjmowania prawodawstwa wtórnego dla poszczególnych sektorów.

Od tej chwili metody wypracowane w związku z „harmonizacją” i „wzajemnym uznawaniem” stosowano w ramach systemu równoległego z nielicznymi wyjątkami, kiedy stosowano je w ramach systemu uzupełniającego przy jednoczesnym odwołaniu się do rozporządzenia i dyrektywy (por. rezolucje Rady z dnia 3 grudnia 1992 r. i 15 lipca 1996 r. w sprawie przejrzystości kwalifikacji i świadectw kształcenia zawodowego).

Nowy system wprowadzono w trzech etapach:

- od 1990 r. uznawanie dyplomów studiów wyższych przyznanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwającego co najmniej trzy lata (dyrektywa 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r.);

- od 1992 r. objęcie tym systemem dyplomów, świadectw i kwalifikacji, które nie stanowią elementu wieloletnich studiów wyższych, przy uwzględnieniu dwóch poziomów:

- krótkie kursy pomaturalne lub kursy zawodowe,
- kursy w zakresie szkoły średniej (dyrektywa 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r.);

- w 1999 r. wprowadzono system wzajemnego uznawania kwalifikacji z myślą o dostępie do pewnych zawodów w handlu, przemyśle lub rzemiośle, nieuwzględnionych we wcześniejszych dyrektywach (przemysł włókienniczy, odzieżowy, skórzany, drzewny itp.) (dyrektywa 99/42/WE z dnia 7 czerwca 1999 r.).

We wszystkich trzech przypadkach przyjmujące państwo członkowskie nie może odmówić prawa do wykonywania danego zawodu, jeżeli kandydaci posiadają kwalifikacje wymagane w kraju ich pochodzenia. Jednak w wypadku gdy odbyte przez nich szkolenia trwały krócej niż w kraju przyjmującym, państwo to może wymagać odpowiednio długiego doświadczenia w zawodzie lub odbycia okresu adaptacyjnego bądź zdania stosownego testu (wybór należy do kandydata), jeżeli w szkoleniu występują zasadnicze różnice – chyba że dany zawód wymaga znajomości prawa krajowego.

Rola Parlamentu Europejskiego

Tak więc Parlament znacząco przyczynił się do liberalizacji działalności osób pracujących na własny rachunek. Zadał o ścisłe określenie rodzajów działalności, które mogą być zarezerwowane dla obywateli danego kraju (np. te, które wiążą się ze sprawowaniem władzy publicznej). Warto również wspomnieć o sprawie, którą Parlament wytoczył Radzie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości za niepodjęcie odpowiednich działań w zakresie polityki transportowej. Sprawa ta, która rozpoczęła się w styczniu 1983 r., zakończyła się wyrokiem Trybunału (wyrok 13/83 z dnia 22 maja 1985 r.) skazującym Radę za to, że nie zdołała zagwarantować swobody świadczenia międzynarodowych usług transportowych ani ustalić warunków świadczenia usług transportowych przez przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim na obszarze tego państwa. Stanowiło to złamanie postanowień Traktatu. Rada została więc zobowiązana do przyjęcia niezbędnych rozwiązań legislacyjnych (→4.5.1).

Rola Parlamentu wzrosła wraz z zastosowaniem procedury współdecyzji (przewidzianej w Traktacie o Unii Europejskiej) do większości aspektów związanych ze swobodą przedsiębiorczości i świadczenia usług.

→ Azelio FULMINI
wrzesień 2006 r.

3.2.4. Swobodny przepływ kapitału

Począwszy od 1960 r., jeszcze przed utworzeniem jednolitego rynku, państwa członkowskie UE podejmowały działania na rzecz wprowadzenia swobodnego przepływu kapitału. W 1988 r. dyrektywa 88/361/EWG doprowadziła do ogólnej liberalizacji pomiędzy państwami członkowskimi UE. W ramach unii gospodarczej i walutowej nastąpiła dalsza liberalizacja w postaci zniesienia klauzuli ochronnej w ramach strefy euro.

Podstawa prawna

Artykuły 56–60 traktatu WE

Cele

Usunięcie wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi, a następnie między państwami członkowskimi a krajami trzecimi (w tym drugim przypadku z możliwością zastosowania środków ochronnych w wyjątkowych okolicznościach).

Liberalizacja powinna przyczynić się do ustanowienia jednolitego rynku, sprzyjając innym swobodom (swobodny przepływ osób, towarów i usług).

Powinna także pobudzić postęp ekonomiczny, umożliwiając skuteczne inwestowanie kapitału.

Osiągnięcia

A. Pierwsze kroki (przed powstaniem jednolitego rynku)

1. Pierwsze działania Wspólnoty

Miały one ograniczony zakres.

- Dyrektywa z 1960 r. zmieniona w 1962 r. bezwarunkowo zliberalizowała:
- inwestycje bezpośrednie;
- krótko- i średnioterminowe pożyczki dla transakcji handlowych;
- zakup papierów wartościowych będących przedmiotem obrotu giełdowego.

2. Jednostronne działania krajowe

Niektóre państwa członkowskie zdecydowały nie czekać na decyzje Wspólnoty i w zasadzie zniosły wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału:

- Republika Federalna Niemiec uczyniła to w 1961 r.;
- Zjednoczone Królestwo w 1979 r.;
- kraje Beneluksu między sobą w 1980 r.

B. Dalsza liberalizacja i jej pełna realizacja w ramach jednolitego rynku

1. Dalsze postępy

Początkowe osiągnięcia z lat 1960–1962 zostały następnie zahamowane i ponowny postęp nastąpił dopiero w momencie wprowadzenia jednolitego rynku, a więc prawie 20 lat później.

Dwie dyrektywy, przyjęte w 1985 r. i w 1986 r., rozszerzyły zakres bezwarunkowej liberalizacji, która objęła:

- długoterminowe pożyczki dla transakcji handlowych;
- zakupy papierów wartościowych niebędących przedmiotem obrotu giełdowego.

2. Ogólna liberalizacja

Liberalizacja została zrealizowana dzięki dyrektywie **88/361/EWG** z dnia 24 czerwca 1988 r., która zniosła wszelkie ograniczenia pozostające w przepływie kapitału między mieszkańcami państw członkowskich z dniem 1 lipca 1990 r. W rezultacie liberalizacja została rozszerzona na transakcje walutowe i „quasi-walutowe”, które prawdopodobnie mogły mieć największy wpływ na krajową politykę walutową, jeżeli chodzi o pożyczki, depozyty w obcych walutach czy transakcje obejmujące papiery wartościowe.

W dyrektywie zawarta została **klauzula ochronna** umożliwiająca państwom członkowskim podjęcie działań ochronnych w sytuacji, gdyby niespotykanych rozmiarów przepływ kapitału krótkoterminowego poważnie zakłócał prowadzenie polityki walutowej. Ale takie działania miały zastosowanie jedynie do ograniczonej liczby transakcji i nie mogły trwać dłużej niż sześć miesięcy.

Dyrektywa umożliwiała także niektórym krajom utrzymanie **stałych ograniczeń**, głównie w odniesieniu do przepływów krótkoterminowych, choć jedynie na określony czas: Irlandii, Portugalii i Hiszpanii do dnia 31 grudnia 1992 r., a Grecji do dnia 30 czerwca 1994 r.

C. Ostateczny system

1. Zasada

Traktat o Unii Europejskiej wprowadził do traktatu rzymskiego przepisy ustanawiające nowy system. Główna zasada (art. 56) zakazuje wszelkich ograniczeń w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności.

Wyjątki ograniczają się głównie do **przepływu kapitału do i z krajów trzecich** i podlegają decyzji Wspólnoty. Oprócz możliwości utrzymania w mocy do dnia 31 grudnia 1993 r. krajowych bądź wspólnotowych środków dotyczących inwestycji bezpośrednich i niektórych innych transakcji, Rada może podjąć:

- nowe działania dotyczące tych transakcji;
- środki ochronne na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy w wypadku poważnych trudności w funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej;

- pilne działania w następstwie decyzji podjętej w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w celu ograniczenia stosunków gospodarczych z danym krajem;
- działania wspierające środki krajowe skierowane przeciwko danemu krajowi z poważnych powodów politycznych lub w sytuacji wyjątkowej.

Jedynie **ogólne ograniczenia w przepływie kapitału**, w tym wewnątrz Unii, jakie mogą zastosować państwa członkowskie, to:

- działania mające na celu zapobieganie naruszaniu prawa krajowego, w szczególności w dziedzinie opodatkowania i nadzoru ostrożnościowego usług finansowych;
- procedury służące deklarowaniu przepływu kapitału do celów administracyjnych bądź statystycznych;
- działania uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

Artykuł 226 traktatu WE stanowi, że „jeżeli państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy niniejszego Traktatu, Komisja wydaje uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag. Jeżeli państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości”. Wykonanie decyzji Trybunału reguluje art. 228 traktatu WE.

2. Niedawne przypadki naruszenia dotyczą szczególnych praw władz publicznych w przedsiębiorstwach/ sektorze prywatnym

a. *Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Hiszpanii dotyczące ustawodawstwa zmieniającego uprawnienie hiszpańskiego organu regulującego sektor gazu i energii elektrycznej*

Oдноśne ustawodawstwo zawiera postanowienia wymagające uzyskania zezwolenia od organu regulacyjnego na nabycie ponad 10% udziałów w kapitale lub jakiegokolwiek innego udziału pozwalającego na uzyskanie znaczących wpływów w spółce, która jest bezpośrednio lub pośrednio zaangażowana w działalność regulowaną. Ustawodawstwo wymienia powody, na podstawie których organ regulacyjny może rozpatrzyć pozytywnie bądź odmownie takie oferty zakupu; Komisja uważa jednak te powody za nieprecyzyjne i pozostawiające organowi regulacyjnemu dużą swobodę decyzyjną, co może nadmiernie ograniczyć swobodę przepływu kapitału (art. 56).

b. *Węgierskie ustawy prywatyzacyjne*

Komisja Europejska zdecydowała oficjalnie zwrócić się do Węgier o zmianę ramowej ustawy prywatyzacyjnej z 1995 r., którą uważa za niezgodną z prawem europejskim. Podczas negocjacji w sprawie przystąpienia do UE Węgry zgodziły się zmienić swoje prawo prywatyzacyjne z chwilą przystąpienia i wiosną 2004 r. przedstawiono Parlamentowi węgierskiemu projekt ustawy, jednak od tamtej pory nic więcej się w tej

sprawie nie wydarzyło. Dzięki tzw. złotej akcji (ang. *golden share*) państwo może wetować niektóre strategiczne decyzje związane z zarządzaniem i mogłoby odwieść przedsiębiorstwa z innych państw członkowskich od inwestowania w odnośne przedsiębiorstwa.

c. *Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Szwecji i Grecji*

Komisja Europejska wszczęła działania przeciwko Szwecji i Grecji w celu zapewnienia właściwego wdrażania przez te państwa przepisów dotyczących rynku wewnętrznego. Komisja oficjalnie zwróciła się do Szwecji o zmianę pewnego aspektu jej przepisów podatkowych, wymagających od zagranicznych instytucji finansowych, które nie posiadają oficjalnej siedziby w Szwecji, corocznego dostarczania szwedzkim organom podatkowym informacji o wszelkich interesach prowadzonych z obywatelami Szwecji. Komisja uważa, że wymóg ten ma na celu zniechęcenie zagranicznych instytucji finansowych do świadczenia usług transgranicznych w Szwecji i jest zatem niezgodny z zawartymi w traktacie WE zasadami dotyczącymi swobodnego przepływu usług i kapitału. Komisja zwróciła się również oficjalnie do Grecji o zmianę ustawodawstwa w zakresie prawa spółek, które umożliwia władzom greckim podejmowanie decyzji w sprawie zwiększenia kapitału w spółkach akcyjnych. Komisja uważa, że jest to niezgodne z prawem spółek UE, zgodnie z którym takie decyzje muszą być podejmowane na walnym zgromadzeniu.

D. Skutki unii gospodarczej i walutowej

1. Zniesienie klauzuli ochronnej

Od dnia 1 stycznia 1999 r. i początku trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej artykuły odnoszące się do klauzuli ochronnych służących przeciwdziałaniu trudnościom w bilansie płatniczym (art. 119 i 120 traktatu WE) nie mają zastosowania do państw członkowskich, które przyjęły wspólną walutę. Pozostają jednak w mocy w stosunku do państw członkowskich, które nie należą do strefy euro.

2. Płatności

a. *Harmonizacja kosztów płatności wewnętrznych i transgranicznych*

Rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 z dnia 19 grudnia 2001 r. harmonizuje koszty płatności wewnętrznych i transgranicznych w strefie euro.

b. *Nowe ramy prawne dla płatności*

Komisja wystąpiła w grudniu 2005 r. z wnioskiem w sprawie dyrektywy, która zniesie istniejące przeszkody prawne, aby umożliwić utworzenie w UE „jednolitego obszaru płatniczego” do 2010 r. Celem jest, aby płatności transgraniczne były tak proste, bezpieczne i tanie jak płatności krajowe. Komisja ECON dokonała szczegółowego przeglądu proponowanej dyrektywy, której pierwsze czytanie w Parlamencie przewidziano na październik 2006 r.; główne punkty dyskusyjne dotyczyły zakresu dyrektywy, jej skuteczności i stosowania do podmiotów świadczących usługi płatnicze.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament zdecydowanie wspierał wysiłki Komisji sprzyjające liberalizacji przepływu kapitału. Zawsze uważał jednak, że taka liberalizacja powinna być bardziej zaawansowana wewnątrz Unii Europejskiej niż między Unią a resztą świata, aby zagwarantować, że oszczędności europejskie będą przeznaczane głównie na inwestycje europejskie. Wskazał również, że liberalizacji kapitału powinna towarzyszyć pełna liberalizacja usług finansowych i harmonizacja prawa podatkowego w celu utworzenia jednolitego europejskiego rynku finansowego. To dzięki politycznym naciskom wywieranym przez Parlament Komisja rozpoczęła prace nad prawodawstwem dotyczącym harmonizacji płatności wewnętrznych i transgranicznych (rezolucja z dnia 17 czerwca 1988 r.).

W swojej ostatniej rezolucji nielegislacyjnej z dnia 7 lipca 2005 r. (T6-0301/2005) Parlament wspiera cel, jakim jest stworzenie efektywnego, zintegrowanego i bezpiecznego

ryнку rozliczeń i rozrachunków papierów wartościowych w UE. Uważa, że stworzenie skutecznych unijnych systemów rozliczeń i rozrachunków będzie złożonym procesem, oraz zauważa, że osiągnięcie prawdziwej europejskiej integracji i harmonizacji będzie wymagało wspólnych wysiłków różnych uczestników rynku oraz że obecna debata w sprawie polityki publicznej powinna koncentrować się na: a) obniżeniu kosztów transgranicznych rozliczeń i rozrachunków; b) zagwarantowaniu, że wszelkie ryzyko systemowe i inne utrzymujące się rodzaje ryzyka w transgranicznych rozliczeniach i rozrachunkach są właściwie zarządzane i regulowane; c) promowaniu integracji rozliczeń i rozrachunków poprzez usunięcie zakłóceń konkurencji; oraz d) zapewnieniu właściwych rozwiązań w zakresie przejrzystości i nadzoru.

→ Josina KAMERLING
wrzesień 2006 r.

3.3. Zasady konkurencji

3.3.1. Ogólna polityka konkurencji i uzgodnione praktyki

Politykę konkurencji i uzgodnione praktyki reguluje rozporządzenie (WE) nr 1/2003, obowiązujące od dnia 1 maja 2004 r. Traktat WE reguluje politykę konkurencji w art. 81, zakazującym porozumień między przedsiębiorstwami, których celem lub skutkiem jest ograniczenie lub zakłócenie konkurencji.

Podstawa prawna

Rozdziały 5 i 6 tytułu I traktatu EWEA w odniesieniu do sektora energii jądrowej.

Artykuł 3 lit. g) i art. 81–85 traktatu WE w odniesieniu do wszystkich innych sektorów przemysłu.

Cele

Wspólnotowe zasady dotyczące konkurencji nie stanowią celu samego w sobie; są one przede wszystkim warunkiem realizacji wolnego i prężnego rynku wewnętrznego, działającego jako jedno z wielu narzędzi promowania dobrobytu gospodarczego. Konkurencja stanowi główny cel w myśl Traktatu, chociaż nie rozwija on samego pojęcia. Zgodnie z art. 3 lit. g) traktatu WE celem jest „system

zapewniający niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym”. W trzech dziedzinach obowiązywania zasad (uzgodnione praktyki, nadużywanie pozycji dominującej i pomoc państwa) zakazy ograniczają się do praktyk, które mają wpływ na handel między państwami członkowskimi, a nie dotyczą praktyk, które wpływają jedynie na handel w obrębie danego państwa (art. 81 traktatu WE). Artykuł 81 traktatu WE zezwala jednak na stosowanie praktyk antykonkurencyjnych w wyjątkowych przypadkach, kiedy są one korzystne dla gospodarki. Może to mieć miejsce głównie w wypadku, kiedy wywierane przez te praktyki skutki prokonkurencyjne przeważają nad ich skutkami antykonkurencyjnymi (art. 81 ust. 3).

Prawo w zakresie konkurencji w Unii Europejskiej przekształciło się niedawno w **politykę opartą na względach**

ekonomicznych koncentrujących się na rynku, w miejsce czysto administracyjnej „formy prawnej”. Po 40 latach stosowania europejskich reguł konkurencji, w 2004 r., Wspólnota wdrożyła „zmodernizowaną” procedurę wykonawczą (rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003)

Osiągnięcia

A. Postanowienia zawarte w traktacie WE (art. 81 i 85)

1. Zakaz co do zasady (art. 81 ust. 1 i 2)

Wszelkie porozumienia pomiędzy przedsiębiorstwami (w tym związki między przedsiębiorstwami i praktyki uzgodnione), które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, są zakazane i z zasady nieważne. Przykłady obejmują:

- ustalanie cen;
- ograniczanie lub kontrolowanie produkcji, rynków, rozwoju technicznego lub inwestycji;
- podział rynków lub źródeł zaopatrzenia;
- stosowanie nierównych warunków do świadczeń równoważnych;
- uzależnianie zawarcia umów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które nie mają związku z przedmiotem tych umów.

2. Możliwości wyłączenia (art. 81 ust. 3)

Porozumienia, które przyczyniają się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów bądź do popierania postępu technicznego lub gospodarczego, mogą być wyłączone z tego zakazu, pod warunkiem że:

- użytkownikom przyznaje się słuszną część zrealizowanego zysku; oraz
- porozumienie nie nakłada niepotrzebnych ograniczeń lub nie ma na celu wyeliminowania konkurencji dla znacznej części odnośnych produktów.

3. Rola Komisji (art. 85)

Komisja czuwa nad stosowaniem zasad. Na wniosek państwa członkowskiego lub z inicjatywy własnej Komisja prowadzi dochodzenia. Jeżeli stwierdzi, że doszło do naruszenia postanowień traktatu, proponuje środki właściwe do jego zaprzestania. Do chwili wejścia w życie przepisów wykonawczych (w postaci rozporządzeń i dyrektyw Rady, jak określono w art. 83), państwa członkowskie posiadają również uprawnienia w dziedzinie konkurencji, zgodnie z art. 84.

B. Przepisy wykonawcze

Przepisy te były przedmiotem rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., przyjętego na podstawie art. 83 Traktatu, które wzmocniło i jasno określiło rolę Komisji w prowadzeniu dochodzeń i rozstrzyganiu spraw w dziedzinie konkurencji poprzez decyzje indywidualne lub zbiorowe. Szczególne przepisy zostały przyjęte w odniesieniu do transportu (→4.6.1–4.6.10). Rozporządzenie nr 17 zostało

zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu.

1. Decyzje indywidualne

Komisja może podjąć następujące decyzje w sprawie uzgodnionych praktyk.

a. Naruszenie reguł

Naruszenie reguł ujętych w art. 81 ust. 1 oznacza, że porozumienie lub praktyka automatycznie stają się nieważne i muszą zostać bezzwłocznie zakończone. Komisja może nakładać na przedsiębiorstwa grzywny o maksymalnej wysokości do 10% ich obrotu. Może również nakładać okresowe kary pieniężne nieprzekraczające 5% średniego dziennego obrotu w poprzedzającym roku gospodarczym za każdy dzień i naliczone od daty ustalonej w decyzji, do chwili zaprzestania naruszenia.

Organy krajowe (wyspecjalizowane władze i sądy) również mogą nakładać grzywny za naruszenia, ponieważ postanowienia pierwszych dwóch ustępów art. 81 mają skutek bezpośredni. Sądy krajowe (ale nie Komisja) mogą przyznawać odszkodowania przedsiębiorstwom, które poniosły szkodę. Sądy krajowe zobowiązane są jednak do wycofania się ze sprawy w chwili, gdy Komisja wszczyną postępowanie. Od dnia 1 maja 2004 r. wszystkie odpowiednie władze krajowe posiadają również uprawnienia do pełnego stosowania postanowień traktatu w celu zagwarantowania, że konkurencja nie jest zakłócana bądź ograniczana. Sądy krajowe mogą również bezpośrednio stosować wspomniane zakazy w celu ochrony praw jednostki gwarantowanej obywatelom w traktacie.

b. Wyłączenia

W wypadku działań przedsiębiorstwa sprzecznych z zakazem wyrażonym w art. 81 ust. 1 przedsiębiorstwo może uniknąć kary na mocy ust. 3 tego samego artykułu. Wyłączenia są przyznawane przez Komisję wyłącznie na wniosek danego przedsiębiorstwa, na czas określony, i mogą wymagać zmiany niektórych aspektów kwestionowanego porozumienia bądź praktyki.

W tych indywidualnych przypadkach Komisja może podjąć działania z własnej inicjatywy na podstawie dostępnych informacji, np. w następstwie własnego dochodzenia. Może również działać z inicjatywy przedsiębiorstwa (wnioski o atest negatywny lub wyłączenie) lub w następstwie skargi wniesionej przez którąkolwiek ze stron zainteresowanych podjęciem działań przeciwko porozumieniu (inne przedsiębiorstwa, władze publiczne lub osoby fizyczne). W trakcie dochodzenia Komisja może zwrócić się do przedsiębiorstwa o udzielenie informacji i może przeprowadzać kontrole na miejscu. Może ona prowadzić dochodzenia w danym sektorze, jak również dotyczące indywidualnych przypadków.

2. Decyzje grupowe

Służą one uproszczeniu zadań administracyjnych Komisji, tak by nie musiała zajmować się osobno zbyt wieloma

przypadkami uzgodnionych praktyk, oraz mają na celu ułatwienie przedsiębiorstwom wywiązywania się z obowiązków, poddając uprzednio pewien rodzaj działań ogólnemu wyłączeniu na podstawie art. 81 ust. 3. Komisji nadano te uprawnienia na mocy szeregu rozporządzeń Rady (w szczególności nr 19/65/EWG z dnia 2 marca 1965 r., nr 2871/71/EWG z dnia 20 grudnia 1971 r. oraz nr 1215/99/WE z dnia 10 czerwca 1999 r.), z których każde odnosi się do określonej kategorii porozumień. Do tego celu Komisja wykorzystuje wyłączenie grupowe.

C. W praktyce

Na podstawie traktatu i przepisów wykonawczych Komisja w ciągu ponad 40 lat wypracowała obszerną politykę w kwestii uzgodnionych praktyk.

1. Powszechne wykorzystywanie wyłączeń grupowych

a. Porozumienia horyzontalne lub o współpracy

Jeżeli chodzi o porozumienia horyzontalne lub o współpracy (między konkurującymi przedsiębiorstwami), dotyczyły one głównie:

- porozumień specjalizacyjnych (rozporządzenie (WE) nr 2658/2000);
- porozumień o badaniach i rozwoju (rozporządzenie (WE) nr 2659/2000).

Komisja oceniła (w styczniu 2002 r.) funkcjonowanie rozporządzenia (WE) nr 240/96 w sprawie stosowania reguł konkurencji do niektórych kategorii porozumień o transferze technologii w rezultacie przyjęto rozporządzenie Komisji (WE) nr 772/2004 z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie stosowania art. 81 ust. 3 Traktatu do kategorii porozumień o transferze technologii.

b. Porozumienia dotyczące dystrybucji lub wertykalne

Porozumienia o dystrybucji lub wertykalne (zawierane między przedsiębiorstwami na różnych szczeblach tego samego łańcucha produkcji) podlegały oddzielnym zasadom wyłączeń dla każdego rodzaju porozumienia i dla każdego sektora, ale teraz są objęte jednym systemem przyznającym ogólne wyłączenie dla porozumień, o ile dane przedsiębiorstwa nie zajmują dominującej pozycji na rynku; warunek ten przełożył się na określenie pułapów (obrotu nie większy niż 50 mln euro w wypadku stron porozumienia i nie więcej niż 30% udziału w rynku w wypadku dystrybutora), a niektóre poważne praktyki ograniczające konkurencję są w każdym wypadku wykluczone (rozporządzenie 2790/99 z dnia 22 grudnia 1999 r.).

Godne uwagi wyłączenie grupowe dotyczy pojazdów silnikowych. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1400/2002 z dnia 31 lipca 2002 r. zastępujące rozporządzenie (WE) nr 1475/95 znosi znaczne ograniczenia prawne w odniesieniu do dystrybucji. Obowiązuje ono przez osiem lat i umożliwi m.in. wystawianie konkurencyjnych marek w tym samym salonie sprzedaży, większy dostęp do oryginalnych części zamiennych i konkurencję między punktami sprzedaży detalicznej.

2. Porozumienia o mniejszym znaczeniu

Komisja doszła do wniosku, że chociaż niektóre porozumienia nie spełniają warunków określonych w art. 81 ust. 3, a zatem nie są uprawnione do korzystania z wyłączenia, nie powinny być uznawane za naruszające zakaz. Chodzi o porozumienia o mniejszym znaczeniu (zasada *de minimis*), uważane za niezdolne z natury do wpływania na konkurencję na szczeblu rynku wspólnotowego, ale za użyteczne dla współpracy między małymi i średnimi przedsiębiorstwami. W konsekwencji przedsiębiorstwa nie muszą powiadamiać o takich porozumieniach i uzyskiwać orzeczenia o zgodności z traktatem. Porozumienia te były przez długi czas identyfikowane za pomocą udziału w rynku i rocznego pułapu obrotu w wypadku wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw. Pod koniec 2001 r. Komisja nadała temu sposobowi identyfikacji bardziej elastyczny charakter; usunięto kryterium obrotu, a pułap udziału w rynku podniesiono do 10% w wypadku porozumień horyzontalnych i do 15% w wypadku porozumień wertykalnych. Zasady zawarte w art. 81 nie mają ogólnie zastosowania do:

- stosunków między przedsiębiorstwem i jego przedstawicielami handlowymi lub przedsiębiorstwem i jego filiami;
- porozumień o współpracy;
- podwykonawstwa.

3. Porozumienia zabronione bez wyjątku

Pomimo tych złożonych przepisów, których celem jest złagodzenie ograniczeń dla przedsiębiorstw, a nie uniemożliwianie praktyk korzystnych dla gospodarki lub niewywierających znaczącego wpływu na rynek, niektóre rodzaje porozumień nadal uważane są przez Komisję za szkodliwe dla konkurencji – są zatem zakazane bez wyjątku. Zazwyczaj praktyki te umieszczane są na publicznych „czarnych listach”. Należą do nich:

- w wypadku porozumień horyzontalnych:
 - ustalanie cen;
 - wspólne biura sprzedaży;
 - kwoty produkcyjne lub dostawcze;
 - podział rynków lub źródeł zaopatrzenia;
- w wypadku porozumień wertykalnych:
 - ustalanie ceny odsprzedaży;
 - bezwzględna klauzula ochrony terytorialnej.

Szczególnie znamiennym przykładem była sprawa Volkswagena (1998 r.), w której Komisja nałożyła na firmę Volkswagen AG grzywnę w wysokości 102 mln euro za porozumienia mające na celu uniemożliwienie włoskim dealerom Volkswagena sprzedawania pojazdów nabywcom, którzy nie są stałymi rezydentami Włoch. Grzywna została następnie obniżona przez Trybunał do 90 mln euro.

D. Reforma przepisów wykonawczych

Komisja dokonała przeglądu systemu stosowania reguł konkurencji (rozporządzenie (WE) nr 1/2003), które obowiązywały od 1962 r. (rozporządzenie nr 17). Przegląd uwydatnił ujemne strony ciężącego na przedsiębiorstwach obowiązku powiadamiania Komisji o każdym porozumieniu w celu uzyskania atestu negatywnego lub wyłączenia; jest to duże obciążenie dla przedsiębiorstw i oznacza, że Komisja musi przeanalizować liczne sprawy, które nie powodują problemów w świetle obowiązujących przepisów, ale wymagają tak wiele pracy, że nie ma ona czasu na wydawanie odpowiednio uzasadnionych decyzji. Wydaje „pisma administracyjne”, które zamykają sprawę na podstawie domniemania nienaruszenia przepisów, ale nie mają skutków prawnych. Ponadto Komisja nie może poświęcić wystarczająco dużo czasu i wysiłku na badanie najpoważniejszych naruszeń, o których, jak można mniemać, nie zostanie powiadomiona.

Na podstawie tej analizy Komisja zaproponowała radykalne zmiany, które po konsultacji z Parlamentem (rezolucja z dnia 6 września 2002 r.) zostały przyjęte w dniu 16 grudnia 2002 r. przez Radę w postaci rozporządzenia (WE) nr 1/2003, zastępującego rozporządzenie nr 17. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 maja 2004 r. Główne różnice pojawiające się w nowym rozporządzeniu to:

— **decentralizacja** systemu:

- poprzez zastąpienie zasady „uprzedniego zezwolenia” dla ograniczających konkurencję porozumień zasadą „wyłączenia prawnego”, w myśl której porozumienia są legalne i w związku z tym wykonalne jak tylko zostanie ustalone, że są zgodne z traktatem (art. 81);
- poprzez nadanie w związku z tym przepisom art. 81 ust. 3 skutku bezpośredniego, tj. uprawniając sądy i organy ochrony konkurencji państw członkowskich do ich stosowania;

— jednoczesne zapewnienie **jednakowego stosowania** zasad:

- jedynie te praktyki, które mogą zakłócić handel między państwami członkowskimi, będą podlegały prawodawstwu wspólnotowemu;
- Komisja zachowa prawo do decydowania w ważnych sprawach, takich jak wyłączenia grupowe, decyzje indywidualne (orzeczenie o naruszeniu lub niestosowaniu), określanie wytycznych, przejmowanie spraw od organów krajowych itp.;
- zwiększona zostanie zdolność Komisji do przeprowadzania kontroli na miejscu;
- przewidziana zostanie współpraca systemowa między organami krajowymi oraz między organami krajowymi i Komisją.

Rola Parlamentu Europejskiego

Główną rolą Parlamentu jest kontrola organów wykonawczych. W wypadku budzących kontrowersje decyzji komisarzy wzywani są do odpowiedzi na pytania posłów podczas sesji plenarnej. Natomiast komisarz odpowiedzialny za konkurencję kilka razy w roku staje przed Komisją Gospodarczą i Monetarną, aby wyjaśnić swą politykę oraz przedyskutować konkretne przypadki.

Parlament zaangażowany jest w tworzenie prawa konkurencji tylko poprzez procedurę konsultacji. Na razie więc jego rola jest ograniczona na korzyść Komisji i Rady. Corocznie Parlament przyjmuje rezolucję w sprawie rocznego sprawozdania Komisji w sprawie polityki konkurencji. W tym kontekście Parlament przy wielu okazjach zwracał się o włączenie prawodawstwa dotyczącego konkurencji w zakres procedury współdecyzji (ostatnio w kwietniu 2006 r.).

→ Arttu **MAKIPAA**
wrzesień 2006 r.

3.3.2. Nadużywanie pozycji dominującej i postępowanie wyjaśniające w sprawie łączenia przedsiębiorstw

Artykuł 82 traktatu WE i rozporządzenie (WE) nr 1/2003 nakładają zakaz nadużywania przez przedsiębiorstwa pozycji dominującej na rynku, w zakresie, w jakim może to wpływać na handel między państwami członkowskimi.

Rozporządzenie (WE) nr 139/2004 reguluje kwestie fuzji i przejęć o wymiarze wspólnotowym, a w niektórych przypadkach Komisja może zakazać ich przeprowadzenia.

Podstawa prawna

Artykuł 82 traktatu WE (nadużywanie pozycji dominującej).

Artykuły 81, 82 i 235 traktatu WE (łączenie przedsiębiorstw).

Artykuł 83 traktatu WE (przyjmowanie rozporządzeń i dyrektyw).

Artykuł 85 traktatu WE (uprawnienia Komisji w zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego).

Cele

Celem jest niedopuszczenie do nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa dominujące w swoim sektorze gospodarczym oraz zapobieżenie zakłóceniom konkurencji w handlu wewnątrzspółnotowym. Osiągnięcie tego celu wymaga działań zapobiegawczych polegających na przeprowadzaniu postępowania wyjaśniającego w zakresie łączenia przedsiębiorstw, gdyż tego typu operacje mogą prowadzić do utworzenia pozycji dominującej.

Osiągnięcia

I. Nadużywanie pozycji dominującej

A. Podstawowe postanowienia Traktatu

Artykuł 82 traktatu WE nie zakazuje samej pozycji dominującej, a jedynie jej nadużywania na przedmiotowym rynku w zakresie, w jakim może ona wpływać na handel między państwami członkowskimi.

1. Pojęcie pozycji dominującej

Trybunał Sprawiedliwości zdefiniował to pojęcie w sprawie United Brands (27/76 z lutego 1978 r.): „Na istnienie pozycji dominującej wskazuje fakt, iż dane przedsiębiorstwo dysponuje siłą gospodarczą, która stwarza mu możliwość stawiania na przeszkodzie utrzymaniu skutecznej konkurencji na rynku właściwym poprzez umożliwienie mu zachowywania się w sposób w znacznej mierze niezależny od swoich konkurentów, swoich klientów i wreszcie konsumentów”. Głównym wskaźnikiem dominacji jest posiadanie dużego udziału w rynku; do innych czynników zalicza się gospodarczą słabość konkurentów, brak ukrytej konkurencji oraz kontrola nad zasobami i technologią.

2. Przedmiotowy rynek

Na mocy Traktatu pozycje dominujące bada się na całym rynku wspólnotowym lub przynajmniej na jego znacznej części. Rozmiary badanego rynku zależą od rodzaju produktu, od produktów substytucyjnych i od postrzegania produktu przez konsumentów.

3. Pojęcie nadużywania pozycji dominującej

Artykuł 82 Traktatu nie definiuje dominacji, a jedynie daje przykłady działań będących nadużyciem pozycji dominującej:

- narzucanie niesłuszných cen albo innych niesłuszných warunków transakcji;
- ograniczanie produkcji, rynków lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów;
- stosowanie wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych;
- narzucanie zobowiązań dodatkowych, które nie mają związku z przedmiotem kontraktu.

W orzeczeniu w sprawie Hoffmann-La Roche (85/76 z dnia 13 lutego 1979 r.) Trybunał orzekł, że pojęcie nadużywania pozycji dominującej jest „pojęciem obiektywnym”. Oznacza ono „stosowanie środków odbiegających od środków stosowanych w warunkach normalnej konkurencji pomiędzy produktami lub usługami, która opiera się na świadczeniach podmiotów gospodarczych”, co prowadzi do dalszego obniżenia poziomu konkurencji na rynku, gdzie właśnie z uwagi na obecność tego przedsiębiorstwa stopień konkurencji jest już osłabiony.

Nadużycia mogą przybierać różne formy. W Traktacie wymienione zostały główne z nich, a inne formy określone zostały przez Komisję i Trybunał:

- geograficzna dyskryminacja cenowa;
- przyznawane za wierność upusty, które zniechęcają konsumentów do korzystania z usług konkurencyjnych dostawców;
- zaniżanie cen mające na celu wyeliminowanie konkurencji;
- nieuzasadniona odmowa dostawy;
- odmowa przyznania licencji.

4. Wpływ na handel wewnątrzspółnotowy

Nadużywanie pozycji dominującej zawsze wpływa negatywnie na handel pomiędzy państwami członkowskimi, albo

towarzyszy mu wysokie prawdopodobieństwo negatywnego wpływu na ten handel. Oznacza to, że działania, które wpływają jedynie na rynek krajowy znajdują się poza zakresem przepisów traktatu WE w dziedzinie zasad konkurencji.

B. Procedury wykonawcze

1. Obecny system

Reforma procedur wykonawczych dotyczących przepisów w sprawie uzgodnionych praktyk (→3.3.1) dokonana na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r., które zastąpiło rozporządzenie nr 17 i weszło w życie z dniem 1 maja 2004 r., ma zastosowanie również do nadużywania pozycji dominującej. Celem tej reformy jest:

- umożliwienie bardziej skutecznego stosowania wspólnotowego prawa konkurencji w oparciu o **zdecentralizowany system** wdrażania, który ma być stosowany zarówno przez Komisję, organy odpowiedzialne za konkurencję, jak i sądy państw członkowskich. Rozporządzenie wprowadziło system prawnych wyłączeń powodujących, że porozumienia, które nie naruszają zasad konkurencji, są automatycznie uznawane za dozwolone, a także zastąpiło obowiązujący dotąd system oparty na zasadzie zakazu. Komisja nie wydaje już „atestu negatywnego”.
- rozporządzenie zapewnia jednocześnie **jednakowe stosowanie** zasad:
 - poprzez objęcie prawem wspólnotowym jedynie nadużyć, których wpływ wykracza poza kontekst krajowy;
 - poprzez fakt, iż Komisja zachowuje istotne uprawnienia w dziedzinie podejmowania decyzji w odniesieniu do wszczynania postępowania w poszczególnych sprawach w celu orzeczenia o złamaniu prawa, wydawania nakazu zaprzestania praktyk sprzecznych z prawem lub niemożności stosowania oraz przejmowania spraw od organów krajowych;
 - poprzez zwiększenie uprawnień Komisji w zakresie przeprowadzania kontroli na miejscu;
 - poprzez przyjęcie przepisu w sprawie systematycznej współpracy pomiędzy władzami krajowymi oraz pomiędzy władzami krajowymi a Komisją.

II. Postępowanie wyjaśniające w sprawie łączenia przedsiębiorstw

A. Problem i początkowa luka prawna

Łączenie przedsiębiorstw, poprzez koncentrację lub przejęcie, może oczywiście prowadzić do pozycji dominującej lub jej umocnienia, co może powodować nadużycia. Ryzyko to usprawiedliwia uprawnienie Wspólnoty do sprawowania kontroli poprzedzającej łączenie przedsiębiorstw. Jednakże, podczas gdy traktat EWWiS przyznał Komisji, na mocy art. 66, wyłączną kompetencję w zakresie zezwalania na łączenie

przedsiębiorstw węglowych i stalowych lub zabraniaania łączenia, traktat EWG nie zawiera takiego przepisu. Częstsze operacje łączenia przedsiębiorstw, wynikające z pełnego wprowadzenia w życie rynku wewnętrznego, stworzyły potrzebę interwencji ze strony Wspólnoty. Początkowo przybrała ona formę interpretowania istniejących przepisów, przy czym główną rolę odgrywał w tym zakresie Trybunał. W orzeczeniu w sprawie Continental Can z 1973 r. Trybunał stwierdził, że nadużycie pozycji dominującej ma miejsce w wypadku, gdy przedsiębiorstwo o dominującej pozycji przejmuje przedsiębiorstwo konkurencyjne w celu wzmocnienia swojej pozycji. W 1987 r. w sprawie BAT-Philip Morris Trybunał uznał, że nawet w wypadku braku pozycji dominującej, za takie przejęcie może zostać wymierzona kara odpowiadająca zawieraniu szkodliwych dla konkurencji porozumień na mocy art. 81.

Opierając się na tej interpretacji, Komisja utworzyła nieformalny system postępowania wyjaśniającego w sprawie łączenia przedsiębiorstw. Jednakże system ten umożliwiał jedynie postępowanie wyjaśniające po fakcie aż do 1973 r., kiedy Komisja przedstawiła oficjalne rozporządzenie. Rada przyjęła je dopiero w 1989 r. (rozporządzenie (EWG) nr 4064/89 z dnia 21 grudnia 1989 r., zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1310/97 z dnia 30 czerwca 1997 r., które weszło w życie z dniem 1 marca 1998 r.).

B. Aktualnie obowiązujące rozporządzenia

Przepisy ustanowione w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 4064/89, zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1310/97 i rozporządzeniem Komisji (WE) nr 447/98 z dnia 1 marca 1998 r., umożliwiły postępowanie wyjaśniające poprzedzające łączenie przedsiębiorstw i dzięki temu zapobiegały połączeniom prowadzącym do nadużycia pozycji dominującej na rynku wspólnotowym. Przepisy te zostały zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie łączenia przedsiębiorstw). W nowym ustawodawstwie stwierdza się, że koncentracja, która może w znacznym stopniu zakłócać skuteczną konkurencję na wspólnym rynku lub znacznej jego części, zwłaszcza poprzez tworzenie lub wzmocnienie pozycji dominującej, powinna zostać określona jako niezgodna z zasadami rynku wewnętrznego.

1. Zakres

Postępowanie wyjaśniające ma zastosowanie do:

- przedsiębiorstw działających we wszystkich sektorach gospodarczych;
- w wypadku gdy planują one **koncentrację**, co oznacza operację mającą na celu połączenie przedsiębiorstw, które dotychczas były oddzielne;
- poprzez fuzję jednego lub większej liczby wcześniej niezależnych przedsiębiorstw lub części przedsiębiorstw;
- poprzez przejęcie bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad całym przedsiębiorstwem albo przedsiębiorstwami,

lub częściami jednego lub większej liczby przedsiębiorstw, za pośrednictwem jednej lub większej liczby osób, które sprawują już kontrolę nad co najmniej jednym przedsiębiorstwem, lub poprzez przejęcie jednego lub większej liczby przedsiębiorstw, czy to przez nabycie papierów wartościowych lub aktywów, poprzez zawarcie umowy czy w jakikolwiek inny sposób;

- poprzez utworzenie połączonego przedsiębiorstwa o charakterze autonomicznej jednostki gospodarczej; jeżeli globalny obrót osiągnięty na poziomie Wspólnoty przez co najmniej dwa z zainteresowanych przedsiębiorstw wynosi ponad 250 mln euro;
- pod warunkiem że tego typu koncentracja ma **wymiar wspólnotowy** oraz że może ona z dużym prawdopodobieństwem wpłynąć niekorzystnie na rynek europejski.

Koncentracja ma wymiar wspólnotowy jeżeli:

- łączny globalny obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw w skali światowej przekracza 5000 mln euro,
- globalny obrót w ramach Wspólnoty każdego z przynajmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw przekracza 250 mln euro,

chyba że każde z zainteresowanych przedsiębiorstw osiąga ponad dwie trzecie swojego globalnego obrotu w ramach Wspólnoty w jednym i tym samym państwie członkowskim.

Koncentracja, która nie przekracza wyżej wymienionych limitów ma wymiar wspólnotowy, gdy:

- łączny globalny obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw w skali światowej przekracza 2500 mln euro;
- w każdym z przynajmniej trzech państw członkowskich łączny globalny obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw przekracza 100 mln euro;
- w każdym z przynajmniej trzech państw członkowskich uwzględnionych do celów lit. b), łączny globalny obrót przynajmniej dwóch z zainteresowanych przedsiębiorstw przekracza 25 mln euro; oraz
- globalny obrót w ramach Wspólnoty każdego z co najmniej dwóch zainteresowanych przedsiębiorstw przekracza 100 mln euro,
- chyba że każde z zainteresowanych przedsiębiorstw osiąga ponad dwie trzecie swego globalnego obrotu w ramach Wspólnoty w jednym i tym samym państwie członkowskim.

2. Procedura i uprawnienia

a. Uprawnienia

Przedsiębiorstwa planujące połączenie na zasadach określonych powyżej muszą powiadomić Komisję, która stwierdza, czy taka propozycja stwarza lub umacnia pozycję dominującą na przedmiotowym rynku. W wypadku ustalenia,

że połączenie miałoby taki skutek, zabrania się przeprowadzenia takiej operacji. W przeciwnym razie Komisja potwierdza, że planowana operacja jest zgodna z zasadami wspólnego rynku i zezwala na połączenie przedsiębiorstw, ewentualnie określając pewne warunki, które muszą zostać spełnione. Ponadto strony dokonujące połączenia mogłyby zwrócić się o skierowanie sprawy do Komisji lub do państwa członkowskiego (lub państw członkowskich) – przed zgłoszeniem tego na szczeblu krajowym lub wspólnotowym – jednakże obecnie nie jest to możliwe. Jeżeli sprawa ta podlega obowiązkowi zgłoszenia w co najmniej trzech państwach członkowskich, strony dokonujące połączenia mogą zwrócić się o skierowanie sprawy do Komisji. Jeżeli wszystkie zainteresowane państwa członkowskie wyrażą zgodę, wyłączną właściwość w tej sprawie przejmuje Komisja. W końcu kryteria, które muszą zostać spełnione, aby sprawa mogła zostać przekazana, zostały uproszczone w porównaniu do tych, które obowiązywały w przeszłości.

b. Procedura

Zwyczajowy termin dla fazy I wynosi 25 dni roboczych. Okres ten przedłużony zostaje o dziesięć dni roboczych w wypadku podjęcia zobowiązań lub kiedy państwo członkowskie wnosi o przekazanie sprawy. Dla fazy II (pogłębione postępowanie wyjaśniające) termin podstawowy wygasa po upływie kolejnych 90 dni i jest automatycznie przedłużony o 15 dni roboczych, jeżeli pod koniec postępowania wyjaśniającego zostały podjęte zobowiązania. W sprawach złożonych termin również może zostać przedłużony maksymalnie o 20 dodatkowych dni na wniosek stron lub za ich zgodą.

c. Praktyka

Od wejścia w życie przepisów w 1990 r. Komisja zbadała ponad tysiąc planów łączenia przedsiębiorstw, przy czym liczba powiadomień o fuzjach wzrosła z 131 w 1996 r. do 249 w 2004 r. W większości tych spraw udzielono zezwolenia. Przypadki kategorycznej odmowy zezwolenia są bardzo rzadkie, od 1990 r. stanowią one mniej niż 1% wszystkich zgłoszonych operacji. Do najbardziej znanych przypadków należy sprawa dotycząca połączenia Aérospatiale-Alenia z Havilland, którego zabroniono w 1991 r., oraz sprawa połączenia Boeinga z McDonnell Douglas, na które zezwolono w 1997 r. pod warunkiem podjęcia pewnych zobowiązań przez Boeinga.

Rola Parlamentu Europejskiego

Ogólnie Parlament zawsze opowiadał się za rozszerzeniem uprawnień Wspólnoty w kwestii nadużywania pozycji dominującej. W szczególności poparł on wniosek Komisji dotyczący obniżenia progów, których przekroczenie powoduje rozpoczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie łączenia przedsiębiorstw. W lipcu 2002 r. Parlament przyjął sprawozdanie w sprawie zielonej księgi Komisji z grudnia 2001 r. w sprawie rewizji rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 (rozporządzenie w sprawie łączenia przedsiębiorstw). W sprawozdaniu przyjęto większość propozycji Komisji, zwłaszcza odnoszących się do podziału

odpowiedzialności między Komisją a państwami członkowskimi. Z Parlamentem konsultowano się w sprawie wniosku dotyczącego projektu rozporządzenia w sprawie łączenia przedsiębiorstw, które weszło w życie z dniem 1 maja 2004 r.

→ Charalampos IPEKSIDIS
listopad 2005 r.

3.3.3. Pomoc państwa

Traktat WE określa pomoc państwa na rzecz przedsiębiorstw lub produktów, która ogranicza konkurencję, za niezgodną ze wspólnym rynkiem. W wyjątkowych sytuacjach dopuszczalne są pewne odstępstwa od tej zasady.

Podstawa prawna

Artykuły 87–89 traktatu WE

Cele

Konkurencja może zostać ograniczona nie tylko przez przedsiębiorstwa (→3.3.1. i 3.3.2), lecz także przez rządy, w wypadku gdy udzielają one przedsiębiorstwom dotacji publicznych. W związku z powyższym w traktacie rzymskim wprowadzono zasadniczy zakaz udzielania wszelkiego rodzaju pomocy państwa mogącej doprowadzić do zakłócenia konkurencji wewnątrzspółnotowej, bowiem jest to niezgodne ze wspólnym rynkiem. Całkowity zakaz byłby jednak niemożliwy: nawet w ramach całkowicie liberalnego systemu trudno sobie wyobrazić sytuację, w której jakkolwiek rząd byłby skłonny do całkowitego pozbawienia się możliwości wspierania finansowego niektórych form działalności gospodarczej. Takie postępowanie oznaczałoby niewywiązanie się z podstawowego obowiązku władzy, tj. zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności poprzez skorygowanie nierównowagi lub też pomoc w sytuacjach zagrożenia. Z tego właśnie względu w traktacie WE określono pewne odstępstwa od zasady zakazu pomocy państwa.

Osiągnięcia

A. Ramy prawne określone w traktacie WE: zasady ogólne (art. 87)

1. Ogólny zakaz w rozumieniu art. 87 ust. 1

Ten niezwykle szeroki zakaz obejmuje:

- nie tylko pomoc **przyznawaną** bezpośrednio przez państwa członkowskie, lecz także wsparcie oparte na środkach państwowych, co dotyczy również agencji mogących udzielać wsparcia opartego na funduszach rządowych, takich jak władze lokalne, instytucje publiczne i innego rodzaju oficjalne organizacje;

- środki „**w jakiegokolwiek formie**”, co odnosi się nie tylko do dotacji bezzwrotnych, lecz także do pożyczek niskoprocentowanych i udzielanych na warunkach preferencyjnych, wszelkich form dotacji, w których element pomocy jest mniej widoczny, takich jak zwolnienia z podatków i opłat celnych, gwarancje pożyczkowe, dostarczanie dóbr i usług na warunkach preferencyjnych, a nawet udział kapitału państwowego w spółce, które:
 - zakłócają konkurencję bądź też mogą jej zagrażać; oraz
 - są przyznawane nie tylko przedsiębiorstwu, lecz mają także na celu wspieranie produkcji niektórych towarów (w tym także pomoc na rzecz konkretnej branży).

Pomoc taka musi jednakże **wpływać na handel pomiędzy państwami członkowskimi**, co wyklucza wszelkie rodzaje pomocy mającej jedynie skutki wewnętrzne w konkretnym państwie członkowskim.

2. Wyłączenia

Wyłączenia **gwarantowane prawnie** w myśl postanowień art. 87 ust. 2 stosuje się bezwzględnie w wypadku:

- pomocy o charakterze socjalnym przyznawanej indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów;
- pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
- pomocy przyznawanej gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec.

Wyłączenia **możliwe w niektórych okolicznościach** w myśl postanowień art. 87 ust. 3 mogą „zostać uznane”, nie są zaś przyznawane automatycznie. Obejmują one:

- pomoc na rzecz regionów mniej rozwiniętych;

- pomoc przeznaczoną na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego;
- pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia to warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;
- pomoc przeznaczoną na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego (z zastrzeżeniem takim jak w poprzednim tiret);
- inne kategorie pomocy określone przez Radę.

B. Ramy administracyjne: procedura ustanowiona w art. 88 traktatu WE

W celu zapewnienia właściwego wdrożenia ustanowionych zasad ogólnych, a w szczególności różnych możliwości stosowania wyłączeń, w traktacie ustanowiono całościowy system monitorowania pomocy państwa na szczeblu wspólnotowym. Główna odpowiedzialność spoczywa w tym zakresie na Komisji, przy czym możliwa jest interwencja Rady i końcowa kontrola Trybunału Sprawiedliwości. Podstawowym celem tejże procedury administracyjno-prawnej jest zapewnienie, iż żaden rodzaj pomocy nie zostanie przyznany bez uprzedniej zgody Komisji.

1. Przegląd istniejących działań pomocowych w myśl art. 88 ust. 1

Mowa tu o pomocy istniejącej przed ustanowieniem wspólnego rynku, a także o pomocy uprzednio zezwolonej przez Komisję. Komisja dokonuje przeglądu wspólnie z zainteresowanym państwem członkowskim i może zasugerować mu podjęcie konkretnych działań. W wypadku stwierdzenia niezgodności ze wspólnym rynkiem Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, choć nie powoduje to zawieszenia działań o charakterze pomocowym.

2. Nowe działania pomocowe w myśl postanowień art. 88 ust. 3

Nowe działania pomocowe zgłaszane są Komisji z wyprzedzeniem: państwa członkowskie mają obowiązek informowania jej o planowanym przyznaniu pomocy lub zmianach w jej zakresie w terminie umożliwiającym przedłożenie uwag. Co za tym idzie, państwa członkowskie nie mogą wprowadzić zamierzeń w życie bez wcześniejszej zgody Komisji, a pomoc przyznana bez uprzedniego powiadomienia uznawana jest za nielegalną i podlega zwrotowi.

W wypadku stwierdzenia niezgodności ze wspólnym rynkiem Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przy czym powoduje to zawieszenie proponowanych działań do czasu podjęcia ostatecznej decyzji.

3. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego art. 88 ust. 2

Komisja powiadamia drogą oficjalną państwo członkowskie o popełnionym uchybieniu i zwraca się do niego o przedłożenie w określonym terminie (zazwyczaj jednego miesiąca) opinii w tej sprawie.

W wypadku gdy uwagi nie satysfakcjonują Komisji, może ona podjąć decyzję o zniesieniu lub zmianie tej pomocy w określonym terminie (zazwyczaj dwóch miesięcy).

Jeżeli dane państwo nie zastosuje się do decyzji Komisji w wyznaczonym terminie, Komisja lub każde inne zainteresowane państwo może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.

Również dane państwo członkowskie może wystąpić do Trybunału w wyznaczonym terminie.

Jednocześnie dane państwo członkowskie może zwrócić się do Rady o podjęcie decyzji stwierdzającej, czy odnośne działania pomocowe są zgodne ze wspólnym rynkiem. Ten krok powoduje zawieszenie wszczętej procedury w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jednak w wypadku braku decyzji Rady w terminie trzech miesięcy podjęcie przedmiotowej decyzji leży w gestii Komisji.

C. Wdrażanie

1. Charakterystyka ogólna

Traktat WE nadaje Komisji niemalże pełną swobodę decyzyjną, a na pewno szeroki zakres swobody w stosowaniu postanowień traktatu, zarówno w odniesieniu do zasad podstawowych (tj. wyłączeń określonych w art. 87 ust. 3), jak i do procedury (art. 88). W celu wdrożenia odpowiednich postanowień traktat przewiduje możliwość przyjęcia rozporządzenia Rady. Do niedawna możliwość ta nie była jednak wykorzystywana, czego skutkiem był całkowicie administracyjno-prawny charakter wdrażania procedur odnoszących się do działań pomocowych.

Do wczesnych lat 70. kwestia pomocy państwa nie była zbyt często poruszana. Zmieniło się to z nadejściem recesji w latach 1974–1975, a szczególnego znaczenia nabrało po 1980 r., kiedy to znaczne zwiększenie poziomu pomocy udzielanej przez rządy doprowadziło do wyraźnego wzrostu liczby spraw zgłaszanych Komisji. Komisja starała się sprostać rosnącemu obciążeniu tego rodzaju kwestiami poprzez wprowadzenie kryteriów stosowania podstawowych zasad i procedur. Podjęto wtedy decyzję o upublicznieniu różnych przedmiotowych tekstów: dokumentów ramowych, komunikatów, wytycznych, czasem nawet pism urzędowych, ale również dyrektyw i rozporządzeń. To fragmentaryczne i czysto administracyjne podejście nie wywołało jednak oczekiwanych rezultatów pod względem pewności prawnej oraz jasnego i wydajnego zarządzania administracyjnego. Konieczne stało się tym samym przyjęcie właściwych uregulowań prawnych – w odniesieniu do zasad podstawowych nastąpiło to w 1998 r., a w odniesieniu do zasad proceduralnych w 1999 r. W rozporządzeniu Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia

2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE określono nowe szczegółowe zasady związane z formą, treścią oraz innymi cechami zgłoszeń i sprawozdań rocznych, o których mowa we wspomnianym rozporządzeniu (WE) nr 659/1999. W nowych przepisach określono także zasady wyznaczania terminów dla wszelkich procedur odnoszących się do pomocy państwa oraz wysokości odsetek stosowanych do zwrotu nienależnej pomocy finansowej.

2. Zastosowanie zasad podstawowych

Ponieważ w wypadku wyłączeń gwarantowanych (art. 87 ust. 2) z definicji powiadamianie o udzieleniu pomocy nie jest konieczne, działanie Komisji w tym zakresie ogranicza się do stosowania zasad określonych Traktatem w wypadku wyłączeń związanych z niektórymi formami pomocy (art. 87 ust. 3), a co za tym idzie – określania dla właściwych kryteriów wyłączenia poszczególnych przypadków.

a. Pomoc regionalna (art. 87 ust. 3 lit. a) i c))

Obecnie obowiązujący system opiera się na wytycznych z marca 1998 r., w ramach których zebrano w całość wydane wcześniej komunikaty. W marcu 2002 r. Komisja wydała wielosektorowe ramy dla pomocy regionalnej na rzecz dużych projektów inwestycyjnych, obejmujące pomoc regionalną nakierowaną na propagowanie inwestycji wstępnych, w tym także związanego z nimi tworzenia nowych miejsc pracy. Ramy te zostały zmienione w listopadzie 2003 r. komunikatem Komisji w sprawie modyfikacji wielosektorowych zasad ramowych dotyczących pomocy regionalnej na rzecz dużych projektów inwestycyjnych (2002 r.) w zakresie sporządzenia wykazu sektorów napotykających problemy strukturalne. W odniesieniu do przemysłu motoryzacyjnego oraz włókien syntetycznych przedstawiono propozycję odpowiednich środków na podstawie art. 88 ust. 1 traktatu WE. Kryteria wyłączeń są następujące:

(i) Kryteria terytorialne

W wypadku wyłączeń objętych zakresem lit. a) (pomoc na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów o szczególnie niskim standardzie życia i wysokim poziomie bezrobocia) pomoc musi być kierowana do regionów o poziomie PKB na głowę niższym niż 75% średniej wspólnotowej (regiony poziomu 2 „Nomenklatury jednostek terytorialnych do celów statystycznych NUTS”). W wypadku odstępstw objętych zakresem lit. c) (niewpływająca na warunki handlowe pomoc na rzecz ułatwienia rozwoju niektórych gałęzi gospodarki lub niektórych obszarów) pomoc musi być kierowana do regionów poziomu 3 nomenklatury NUTS obejmujących zwarte obszary zamieszkiwane przez co najmniej 100 000 osób, do regionów o gęstości zaludnienia niższej niż 12 mieszkańców na km², bądź też do regionów kwalifikujących się do finansowania z funduszy strukturalnych, przy czym istnieje ogólny limit liczby odbiorców pomocy ustalany na poziomie wspólnotowym i dzielony przez państwa członkowskie;

(ii) Kryteria pod względem celu i wielkości

Pomoc finansowa z zasady nie może być przyznawana na wsparcie działalności gospodarczej, lecz na inwestycje (spółki typu *start-up* lub tworzenie nowych miejsc pracy). Nie może ona przekraczać określonego udziału w inwestycji, zazwyczaj 50% w wypadku wyłączeń udzielanych na mocy lit. a) i 20% – na mocy lit. c).

b. Pomoc dla konkretnych sektorów

Kryteria wyłączeń określone zostały w kilku tekstach prawnych dla każdego z głównych sektorów: stali, stocznioowego, samochodowego oraz włókien syntetycznych (→4.7.2 i 4.8.2–4.8.4). Mowa tu o tekstach różnej natury, jednak w wypadku przemysłu stocznioowego, zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. e), są to dyrektywy Rady. Transport i rolnictwo objęte są odrębnym systemem przepisów związanych z art. 87–89 oraz uregulowaniami *ad-hoc* (→4.1 i 4.5.1). Podobnie dzieje się w wypadku przedsiębiorstw państwowych oraz usług publicznych (→3.3.4).

Przedmiotowe teksty mają wspólny mianownik: udzielana pomoc nie może być nakierowana na utrzymanie *status quo* poprzez dążenie do utrzymania zbyt dużych zdolności produkcyjnych, a jej celem winno być zapewnienie długoterminowej wiarygodności poprzez rozwiązanie problemów strukturalnych, w tym również poprzez zmniejszanie zdolności produkcyjnych; pomoc musi być coraz mniejsza i proporcjonalna.

Wytyczne z zakresu zastosowania reguł konkurencji w poszczególnych sektorach są regularnie publikowane. Ostatnie komunikaty odnoszą się do ochrony środowiska naturalnego, kapitału podwyższonego ryzyka, reklamy produktów rolnych, radiofonii i telewizji publicznej, a także do restrukturyzacji sektora stali.

c. Pomoc horyzontalna

Mowa tu o pomocy udzielanej we wszystkich sektorach gospodarki na rzecz: badań i rozwoju, małych i średnich przedsiębiorstw, ochrony środowiska naturalnego, wsparcia i restrukturyzacji przedsiębiorstw w stanie upadłości oraz zatrudnienia.

Pomoc horyzontalna, tak jak każdy inny rodzaj wsparcia, była do niedawna regulowana za pomocą różnorodnych odrębnych tekstów (dokumenty ramowe, wytyczne) ustanawiających kryteria odstępstw dla poszczególnych jej rodzajów.

W dniu 7 maja 1998 r. pomoc horyzontalna stała się przedmiotem pierwszego w tym zakresie rozporządzenia Rady (WE) nr 994/98 przyjętego na podstawie art. 89 i związanego z zastosowaniem postanowień art. 87 ust. 3. Rozporządzenie to nadaje Komisji uprawnienia do przyjmowania przepisów wyłączających pewne kategorie działań z zakresu zastosowania zasady deklarowania *a priori* pełnej zgodności pomocy z wolnym rynkiem, a tym samym zwalniania ich z obowiązku notyfikacji. Tego rodzaju wyłączenia dotyczą zarówno małych i średnich przedsiębiorstw, badań i rozwoju, ochrony środowiska naturalnego, zatrudnienia i szkolenia, jak

i niektórych rodzajów pomocy o charakterze regionalnym. W postanowieniach o wyłączeniu musi zostać określony cel pomocy, kategorie beneficjentów oraz stosowane progi. W styczniu 2001 r. Komisja przyjęła trzy nowe rozporządzenia z zakresu zastosowania przepisów prawa konkurencji do pomocy szkoleniowej, ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Komisji (WE) nr 363/2004 z dnia 25 lutego 2004 r, w sprawie zasady *de minimis*, oraz do małych i średnich przedsiębiorstw, ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Komisji (WE) nr 364/2004 z dnia 25 lutego 2004 r. W listopadzie 2002 r. Komisja przyjęła dalsze wyłączenia grupowe dla pomocy z zakresu zatrudnienia.

3. Procedura

W celu zapewnienia spójności, stabilności i skuteczności przewidzianych w art. 89 Traktatu Komisja przyjęła szereg zasad proceduralnych odnoszących się przykładowo do terminów i zwrotów pomocy nienotyfikowanej. Do rozporządzenia (WE) nr 659/1999, przyjętego w dniu 22 marca 1999 r. i zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r., włączono pewne stosowane już wcześniej praktyki. Rozporządzenie to ma na celu ich wyjaśnienie i usprawnienie, zwłaszcza poprzez określenie terminów stosowanych w odniesieniu do poszczególnych etapów procesu oraz ustanowienie rygorystycznych zasad dotyczących zawieszania i zwrotu pomocy niezgodnej z postanowieniami Traktatu. W rozporządzeniu określono ponadto metody postępowania Komisji (w szczególności w odniesieniu do lokalnych wizyt monitorujących) oraz spoczywający na państwach członkowskich obowiązek nawiązywania współpracy (w szczególności w odniesieniu do rocznych sprawozdań dotyczących wszelkich istniejących form pomocy).

Stopniowe wyjaśnianie obowiązujących reguł oraz wzmocnienie zasady zawieszania i doraźnego zwrotu nienależnego wsparcia finansowego doprowadziły do zwiększenia liczby przedkładanych notyfikacji.

4. Przejrzystość

W 2001 r. Komisja wprowadziła dwa nowe instrumenty mające na celu propagowanie przejrzystości pomocy państwa. Rejestr pomocy państwa, opublikowany po raz pierwszy w marcu 2001 r., stanowi skrócony zbiór informacji na temat zgłoszeń i decyzji Komisji. Raport o pomocy państwa opublikowany w lipcu 2001 r. i od tego czasu aktualizowany dwa razy w roku,

zawiera wskaźniki obrazujące aktualną sytuację i kontrolę procedur w poszczególnych państwach członkowskich.

D. Reforma

W czerwcu 2005 r. Komisja wdrożyła plan działań w zakresie pomocy państwa. W miejsce osobnego traktowania poszczególnych obszarów Komisja zaproponowała wprowadzenie spójnej i całościowej reformy wprowadzającej jednakowe zasady dla wszystkich wykorzystywanych instrumentów. Dzięki ułatwieniu pomocy w dziedzinach sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu (badania i rozwój, innowacje, kapitał podwyższonego ryzyka), pomoc państwa powinna lepiej przyczynić się do realizacji strategii lizbońskiej. Pomoc państwa powinna opierać się na zaawansowanym podejściu ekonomicznym i być lepiej ukierunkowana na interwencje w dziedzinach, w których rynki finansowe niechętnie udzielają finansowania. Plan działań w zakresie pomocy państwa umożliwia także lepsze dostosowanie pomocy państwa do potrzeb rozszerzonej Unii Europejskiej. Ogólnym celem jest osiągnięcie niższego, lecz znacznie lepiej ukierunkowanego poziomu pomocy.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament przyjął wiele sprawozdań w dziedzinie pomocy państwa (ostatnie z nich dotyczyły: pomocy w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych – 22 lutego 2005 r.; pomocy na rzecz rozwoju regionalnego – 15 grudnia 2005 r.; pomocy na rzecz innowacji – 27 kwietnia 2006 r.). Publikowanie co sześć miesięcy raportu o pomocy państwa oraz badań dotyczących pomocy państwa przyczyniło się do skoncentrowania prac Parlamentu na dziedzinie, za którą bezpośrednio odpowiedzialna jest Komisja Spraw Gospodarczych i Monetarnych. Parlament wezwał państwa członkowskie do wypełnienia zobowiązań podjętych w trakcie szczytów Rady Europejskiej: w 2001 r. w Sztokholmie oraz w 2002 r. w Barcelonie, a związanych ze zmniejszeniem udziału pomocy państwa w PNB i zmiany przeznaczenia pomocy na rzecz celów o charakterze horyzontalnym. W dniu 14 lutego 2006 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie reformy pomocy państwa, w której wyrażono ogólne poparcie dla planowanych działań i wezwano do objęcia polityki konkurencji procedurą współdecyzji.

→ Arttu **MAKIPAA**
sierpień 2006 r.

3.3.4. Przedsiębiorstwa publiczne i usługi użyteczności publicznej

Przedsiębiorstwa publiczne, usługi publiczne i usługi użyteczności publicznej to struktury, w wypadku których władze publiczne wywierają dominujący wpływ. Zastosowanie do nich mają także reguły konkurencji. Reguły konkurencji mogą jednak zostać uchylone wobec usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, o ile utrudniałyby realizację zadań tej usługi.

Podstawa prawna

Przedsiębiorstwa publiczne i przedsiębiorstwa, którym państwa członkowskie przyznały prawa specjalne lub wyłączne: art. 31, 86, 295 traktatu WE.

Usługi publiczne, usługi użyteczności publicznej i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: art. 16, 30, 46, 73, art. 86 ust. 2 i 3, art. 87, 88 i 95 traktatu WE.

Cele

Utworzenie faktycznej i kompletnej wspólnej przestrzeni, w której zasady rynku wewnętrznego oraz zasady uczciwej konkurencji byłyby stosowane w odniesieniu do prawie wszystkich działań gospodarczych, bez względu na to, czy charakter lub istota danego działania są publiczne, czy też prywatne.

Osiągnięcia

Przedsiębiorstwa publiczne – przedsiębiorstwa, którym władze publiczne przyznały prawa specjalne lub wyłączne lub powierzyły szczególne działania w interesie ogółu, takie jak świadczenie usług publicznych lub usług użyteczności publicznej – a także usługi publiczne oraz usługi użyteczności publicznej należą do dziedzin będących przedmiotem stałego dialogu między instytucjami UE a państwami członkowskimi, mającego na celu staranną interpretację oraz zharmonizowanie zasad i celów zawartych w traktacie UE z obowiązującymi przepisami krajowymi.

Zobowiązanie UE do pełnego uwzględniania szczególnej roli usług użyteczności publicznej w polityce i działaniach należących do zakresu jej kompetencji – która może wynikać ze względów użyteczności publicznej, takich jak bezpieczeństwo dostaw, ochrona środowiska, solidarność gospodarcza i społeczna, planowanie regionalne, promocja interesów konsumentów oraz spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, zgodnie z podstawowymi zasadami ciągłości, równego dostępu, powszechności i przejrzystości – zostało włączone do traktatu WE na mocy traktatów z Maastricht i Amsterdamu.

Te wspólne obowiązki służą obecnie zagwarantowaniu wszystkim użytkownikom w Unii Europejskiej dostępu do usług użyteczności publicznej wysokiej jakości i w przystępnych cenach, zgodnie z zasadami lepszego

stanowienia prawa, uprzedniej oceny wpływu znaczących inicjatyw, poszanowania kompetencji władz krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie definiowania, organizowania, finansowania i monitorowania usług użyteczności publicznej oraz, oczywiście, poszanowania innych postanowień traktatu WE.

Komisja może kierować do państw członkowskich decyzje i dyrektywy o charakterze regulacyjnym oraz nadzoruje zgodność pomocy publicznej i stosowania praw wyłącznych z traktatem WE.

A. Przedsiębiorstwa publiczne i przedsiębiorstwa, którym państwa członkowskie przyznały prawa specjalne lub wyłączne

1. Pojęcia

Przedsiębiorstwo publiczne – przedsiębiorstwo, na które władze publiczne wywierają, bezpośrednio lub pośrednio, dominujący wpływ poprzez: a) posiadanie większości subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa; b) posiadanie większości głosów związanych z udziałami emitowanymi przez przedsiębiorstwo lub c) zdolność do mianowania ponad połowy członków administracyjnego, kierowniczego lub nadzorczego organu przedsiębiorstwa. Artykuł 295 traktatu WE nie określa publicznego lub prywatnego charakteru udziałowców przedsiębiorstw.

Przedsiębiorstwa, którym państwa członkowskie przyznały specjalne bądź wyłączne prawa, bądź monopol – podmioty prywatne lub publiczne upoważnione do prowadzenia danej działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej, na którą władze publiczne wydały zezwolenie odpowiednio kilku podmiotom lub jednemu podmiotowi.

2. Zasada i wyjątki

Zasadniczo działalność gospodarcza wspomnianych przedsiębiorstw podlega tym samym zasadom co działalność innych przedsiębiorstw. Artykuł 86 traktatu WE zakazuje państwom członkowskim przyjmowania lub utrzymywania w mocy jakichkolwiek środków sprzecznych z zasadami zawartymi w traktacie WE, szczególnie z zasadami dotyczącymi rynku wewnętrznego i konkurencji.

Jednak ust. 2 tego artykułu stanowi, że przedsiębiorstwa „zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter

monopolu skarbowego” podlegają regułom konkurencji „w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych”. Odstępstwa dla takich przedsiębiorstw mogą być stosowane jedynie wtedy, gdy jest to konieczne do umożliwienia tym przedsiębiorstwom wykonywania szczególnych powierzonych im zadań.

Artykuł 31 traktatu WE stanowi, że w wypadku monopoli państwowych o charakterze handlowym należy zagwarantować brak dyskryminacji wśród obywateli państw członkowskich, niezależnie od tego, czy monopol przysługuje samemu państwu, czy też został przyznany jednemu lub kilku organizacjom lub przedsiębiorstwom.

Systemy oparte na prawach specjalnych i wyłącznych mogą być utrzymywane pod dwoma warunkami: stosowanie zasad konkurencji uniemożliwiłoby wykonywanie szczególnych zadań powierzonych przedsiębiorstwu, handel nie jest zakłócony w stopniu sprzecznym z interesami Wspólnoty.

B. Usługi publiczne, usługi użyteczności publicznej i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

1. Pojęcia

Usługi publiczne (usługi interesu publicznego lub użyteczności publicznej, takie jak usługi w zakresie dostaw energii elektrycznej, gazu i wody, usługi transportowe, pocztowe i telekomunikacyjne) – działalność gospodarcza użyteczności publicznej inicjowana przez władze publiczne i prowadzona przez nie lub zlecana odrębnym podmiotom (publicznym lub prywatnym).

Pojęcie „usługa publiczna” (ang. *public service*) nie odpowiada pojęciu „sektor publiczny”. Pojęcie „usługa publiczna” ma dwa znaczenia: jest stosowane, niewłaściwie, zarówno do podmiotów świadczących usługi, jak i do świadczonych przez nie usług użyteczności publicznej.

Usługi użyteczności publicznej – usługi zapewniane przez władze publiczne w interesie ogółu i podlegające szczególnym obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych. Klasycznym przykładem takiego obowiązku jest obowiązek świadczenia danej usługi na terytorium całego kraju, w przystępnych cenach, na porównywalnym poziomie jakości, niezależnie od opłacalności poszczególnych operacji. Usługi użyteczności publicznej przyczyniają się do osiągnięcia celów, takich jak solidarność oraz równość; do usług tych należą: a) usługi nierynkowe (tj. obowiązkowa edukacja, ochrona socjalna); b) obowiązki państwa (tj. bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości); c) usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (tj. podstawowe usługi w zakresie dostaw energii elektrycznej, telekomunikacyjne, pocztowe, transportowe, wodno-kanalizacyjne, sanitarne i energetyczne). Artykuł 86 traktatu WE nie ma zastosowania do dwóch pierwszych kategorii.

Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym – niezdefiniowane w prawie WE – są zazwyczaj rozumiane jako

komercyjne usługi służące ogólnemu gospodarstwu interesowi publicznemu, na które władze publiczne mogą nakładać szczególne obowiązki z tytułu świadczenia usług publicznych (usługi transportowe, pocztowe, energetyczne i komunikacyjne). Określenie, jakie usługi należą do usług „świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”, zasadniczo pozostawia się państwom członkowskim.

Obowiązki z tytułu świadczenia usług publicznych mogą być nakładane przez władze publiczne na usługodawców.

W tym kontekście należy sprecyzować termin „koncesje” i zasady ich przyznawania, a także stosowania postanowień umów publicznych dotyczących tworzenia „podmiotów o kapitale mieszanym”, których celem jest świadczenie usług publicznych (zinstytucjonalizowane partnerstwa publiczno-prywatne).

2. Zasada i wyjątki

Traktat rzymski, ze zmianami, reguluje status „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym” i zapewnia możliwość stosowania wobec nich odstępstw od reguł rynku wewnętrznego i konkurencji, o ile jest to niezbędne – tak by przedsiębiorstwa świadczące takie usługi mogły wykonywać swe zadania (art. 86 ust. 2 TWE), a także na podstawie niektórych względów interesu ogólnego określonych w art. 30 i 46 traktatu WE (swobodny przepływ towarów i usług) oraz w art. 81 ust. 3 i art. 87 traktatu WE (reguły konkurencji).

Artykuł 16 traktatu WE, zmienionego traktatem z Amsterdamu, wymienia usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym wśród wspólnych wartości: „Bez uszczerbku dla art. 73, 86 i 87 oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej, Wspólnota i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania niniejszego traktatu, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania.”

Artykuł 36 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wymaga, by Unia uznawała znaczenie dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i przestrzegała odpowiednich zasad, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej.

Z powyższego wynika, że niemal wszystkie oferowane usługi mogą zostać uznane za działalność gospodarczą w rozumieniu art. 43 i 49 traktatu WE.

Traktat WE pozostawia w kompetencji państw członkowskich określenie zadań użyteczności publicznej i ustanowienie zasad organizacyjnych w odniesieniu do usług służących realizacji tych zadań. Jednak państwa członkowskie muszą uwzględniać prawo wspólnotowe, gdyż wszelka działalność polegająca na dostarczaniu towarów i świadczeniu usług na danym rynku przez przedsiębiorstwo stanowi zasadniczo działalność gospodarczą, niezależnie od statusu prawnego danego przedsiębiorstwa i sposobu jego finansowania (sprawy Pavlova

i in., od C-180/98 do C-184/98). Traktat nie wymaga, by za usługę płaćli bezpośrednio osoby z niej korzystające (sprawa Bond van Adverteerders, C-352/85).

C. Rozwój polityki wspólnotowej

Przed długi czas, przy braku odpowiednich zasad w traktacie EWG, instytucje Wspólnoty starały się unikać posądzeń o naruszanie wymogu neutralności w odniesieniu do własności przedsiębiorstw, określonego w art. 295 traktatu WE, oraz pozostawiać działania zasadniczo związane z użytecznością publiczną w wyłącznej gestii państw członkowskich. Sprawa nabrała wyrazistości w połowie lat 80., gdy zgodność metod realizacji zadań interesu publicznego lub użyteczności publicznej przez te podmioty została poddana przeglądowi pod kątem reguł konkurencji i rynku wewnętrznego; pojawiły się wówczas zastrzeżenia co do powiązań istniejących między władzami publicznymi a posiadanymi przez nie przedsiębiorstwami, a także co do pomocy, jakiej władze publiczne mogły udzielać takim przedsiębiorstwom.

Komisja, wykorzystując swoje specjalne uprawnienia zgodnie z art. 86 ust. 3 traktatu WE, dyrektywą 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi (dyrektywa zmieniona później dyrektywą 2000/52/WE) wprowadziła wymóg, aby państwa członkowskie udzielały informacji na temat pomocy finansowej udzielanej przedsiębiorstwom publicznym oraz innych informacji dotyczących działalności przedsiębiorstw publicznych. Państwa członkowskie zostały także zobowiązane do składania rocznych sprawozdań.

Komisja zaczęła następnie proponować rozwiązanie, w myśl którego, nawet jeżeli sama infrastruktura pozostaje w wyłącznej własności, właściciel monopolista musi udzielać dostępu stronom trzecim pragnącym konkurować w zakresie oferowania transportu, świadczenia usług lub dostaw energii za pośrednictwem danej sieci (np. telekomunikacyjnej lub elektrycznej), a z początkiem lat 90. zaczęła kwestionować specjalne i wyłączne prawa, podejmując działania zgodnie z art. 226 lub przedstawiając dyrektywy mające na celu stosowanie reguł rynku wewnętrznego do poszczególnych sektorów. Komisja, w różnych komunikatach (Dz.U. C 281 z 26.9.1996 i Dz.U. C 17 z 19.1.2001), mających na celu ustanowienie europejskiej polityki usług publicznych, uznała znaczenie usług publicznych i zaproponowała wprowadzenie tego pojęcia do Traktatu oraz stworzenie instrumentów umożliwiających dokonywanie oceny i koordynację krajowych organów regulacyjnych oraz rozwój sieci transeuropejskich. Na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r. szefowie państw i rządów uznali kluczową rolę usług użyteczności publicznej i wezwali do szybszej liberalizacji w sektorach usług gazowniczych, energetycznych, transportowych i pocztowych. Zielona księga (2003 r.) oraz biała księga (2004 r.) w sprawie usług użyteczności publicznej określiły elementy strategii horyzontalnej mającej zapewnić

wszystkim obywatelom i firmom Unii dostęp do wysokiej jakości usług użyteczności publicznej w przystępnych cenach.

Zgodnie z tą tendencją prawodawstwo WE jest tworzone z myślą o wspieraniu świadczenia wysokiej jakości usług użyteczności publicznej i zawiera odniesienia do działalności sieciowej w takich dziedzinach, jak telekomunikacja, energetyka, gazownictwo, kolejnictwo, w celu otwarcia rynków poprzez ograniczenie praw specjalnych lub wyłącznych bądź ich znaczne uszczuplenie, definiując „usługi publiczne” jako „obowiązek społeczny” lub „usługi powszechne”. Władze publiczne są też zachęcane do jasnego przedstawiania związków między obciążeniami lub obowiązkami wynikającymi z pełnionych zadań a ograniczeniami w dostępie do rynku niezbędnymi do umożliwienia odpowiednim organizacjom właściwego wykonywania tych zadań.

Współpraca władz publicznych i podmiotów rynkowych przybiera najczęściej formy przedstawione poniżej. Zastosowanie ma tu dyrektywa 2004/18/WE.

- **Zlecenie:** władze publiczne zlecają wykonywanie zadań użyteczności publicznej partnerowi zewnętrznemu. Zastosowanie ma prawo wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych i koncesji oraz zasady przejrzystości, równego traktowania i proporcjonalności;
- **Zarządzanie usługami w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP):** jest coraz częściej stosowane przy świadczeniu usług użyteczności publicznej. Dyrektywa 2004/18/WE ma zastosowanie, gdy władze publiczne zamierzają zawrzeć umowę przewidującą odpłatność z przedsiębiorstwem posiadającym odrębną osobowość prawną. Ważne uściślenia co do rozróżnienia między jednostkami „wewnętrznymi” a „stronami trzecimi” zostały wprowadzone przez Trybunał w orzeczeniu w sprawie Stadt Halle (C-26/03);
- **Korzystanie z publicznych rekompensat finansowych:** władze publiczne mogą zdecydować o wypłacie rekompensaty podmiotowi zewnętrznemu z tytułu wykonywania zadania użyteczności publicznej, w celu refundacji wydatków związanych z wykonywaniem tego zadania, które nie byłyby ponoszone przez przedsiębiorstwo działające wyłącznie na zasadach rynkowych. Ponieważ Trybunał orzekł, że takie faktyczne rekompensaty nie stanowią pomocy państwowej (sprawa C-53/00 Ferring i sprawa C-280/00 Altmark Trans), Komisja (Dz.U. L 312 z 29.11.2005, s. 67) postanowiła ustalić progi i kryteria pozwalające na stwierdzenie zgodności rekompensat otrzymywanych przez znaczącą większość usługodawców z regułami konkurencji, jeżeli danym usługodawcom powierzono – wcześniej i poprzez akt prawny – wykonywanie zadań użyteczności publicznej;
- **Regulacja rynku:** gdy podmioty prywatne świadczą usługi publiczne – niezależnie od tego, czy są związane umową o świadczenie takich usług – państwa członkowskie mogą nałożyć „obowiązki z tytułu świadczenia usług publicznych”, jednak tylko wtedy, gdy takie obowiązki są konieczne,

uzasadnione, niedyskryminujące, stosowane równo wobec wszystkich, oparte na obiektywnych kryteriach, uprzednio poznane i proporcjonalne (sprawa Analir, C-205/99).

Niektóre przykłady dotyczące praw wyłącznych (przywóz i sprzedaż hurtowa napojów alkoholowych i monopol tytoniowy w Austrii, sprzedaż detaliczna alkoholu w Szwecji i Finlandii, pomoc minimalna na rzecz transportu kolejowego, wodnego i żeglugi śródlądowej zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 1191/69) ilustrują elastyczność stosowania Traktatu przy określaniu zadań nieodłącznie związanych z danymi działaniami z zakresu usług użyteczności publicznej.

Postanowienia traktatu WE mające zastosowanie do poszczególnych sektorów są realizowane: w sektorze transportowym – na podstawie art. 73 traktatu WE, dopuszczającego pomoc państwową, której celem jest rekompensata „za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej”; na podstawie dyrektywy 97/67/WE w sprawie usług pocztowych, która zapoczątkowała otwarcie tego sektora na konkurencję, która jednak wymaga od państw członkowskich zapewnienia minimalnego poziomu usług na rzecz użytkowników z tytułu „usług powszechnych” i „usług zastrzeżonych”; dyrektywy z dnia 10 czerwca 2002 r., która otworzyła rynek dla przesyłek pocztowych o wadze ponad 100g od 2003 r. i ponad 50g od 2006 r.; dyrektywy 2003/55/WE, która znacząco przyczyniła się do stworzenia wewnętrznego rynku gazu; w dziedzinie komunikacji – na podstawie wspólnotowej definicji „usług powszechnych”, zgodnie z którą użytkownikom należy zagwarantować dostęp, w stałym miejscu, do międzynarodowych i krajowych rozmów telefonicznych, a także numerów ratunkowych. Inne instrumenty i działania w ramach polityki wspólnotowej mają te same wspólne cele w zakresie ochrony konsumentów, mianowicie: wdrożenie programu sieci transeuropejskich; inicjatywę na rzecz stworzenia europejskiego obszaru badawczego; plan działania dotyczący polityki konsumenckiej; plan działania e-Europe. Horyzontalne przepisy dotyczące ochrony konsumentów, regulujące takie sprawy, jak nieuczciwe warunki umów, sprzedaż na odległość itd., również podlegają wyżej wspomnianym zasadom związanym z usługami użyteczności publicznej.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament zwrócił uwagę na związek między potrzebą respektowania i wspierania „usług publicznych” i „usług użyteczności publicznej” a potrzebą zwiększenia konkurencji na korzyść konsumentów i obywateli.

W rezolucji w sprawie usług użyteczności publicznej z dnia 14 stycznia 2004 r. Parlament ponownie podkreślił fundamentalne znaczenie zasady pomocniczości, kompetencji władz krajowych w zakresie wyboru zadań, organizacji i finansowania rozwiązań w zakresie usług użyteczności publicznej i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zadań na szczeblu wspólnotowym mających

na celu zagwarantowanie ich świadczenia na rynku wewnętrznym, wspieranie projektów tworzonych w ogólnym interesie europejskim, a szczególnie zapewnienie zgodności obowiązków z tytułu świadczenia usług publicznych z regulami konkurencji. Parlament uważa, że Unia Europejska musi przyjąć wspólne zasady, takie jak: powszechność i równość dostępu, ciągłość, bezpieczeństwo i możliwość dostosowania, jakość, wydajność i niskie ceny, przejrzystość, stabilność, trwałość i sprawiedliwy podział ryzyka, ochrona grup społecznych znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji, ochrona użytkowników, konsumentów i środowiska naturalnego, uczestnictwo obywateli, z uwzględnieniem warunków specyficznych dla poszczególnych sektorów.

Parlament zaproponował pewne kryteria służące dokonaniu rozróżnienia między usługami o charakterze gospodarczym a usługami o charakterze niegospodarczym, takie jak: cel – komercyjny lub niekomercyjny; udział finansowania publicznego; wysokość inwestycji; charakter dochodowy i pokrycie kosztów; zyski; zaangażowanie na rzecz zapewnienia praw socjalnych; zwiększanie uczestnictwa społecznego i integracji społecznej. Parlament podkreślił, że na sektorze publicznym spoczywa fundamentalny obowiązek stosowania sprawiedliwych i odpowiednich procedur przetargowych oraz że władze publiczne powinny kontrolować pozostałe formy realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, takie jak koncesje i partnerstwa prywatno-publiczne. Ostatecznie z zadowoleniem przyjął liberalizację osiągniętą zwłaszcza w sektorach telekomunikacyjnym i energetycznym oraz odrzucił propozycję europejskich organów regulacyjnych na szczeblu sektorowym, wzywających do zwiększenia koordynacji oraz zacieśnienia współpracy z władzami odpowiedzialnymi za przepisy krajowe i pomiędzy nimi.

Wezwał do horyzontalnego, zintegrowanego przeprowadzenia ocen, w szczególności zorientowanych na jakość „Ocena wpływu” w prosty sposób przedstawia wpływ na warunki socjalne, gospodarcze i środowiskowe, a także alternatywy polityczne dostępne dla prawodawcy w ramach danego scenariusza.

Usługi użyteczności publicznej, takie jak usługi edukacyjne, zdrowotne, usługi w dziedzinie mieszkalnictwa publicznego i socjalnego oraz usługi socjalne użyteczności publicznej, służące realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa socjalnego i integracji społecznej, nie podlegają przepisom prawnym UE dotyczącym konkurencji. Usługi użyteczności publicznej i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zostały ostatnio wyłączone z zakresu stosowania projektu „dyrektywy usługowej”, w wyniku poprawek Parlamentu.

Co się tyczy prawodawstwa sektorowego w dziedzinie działalności sieciowej, niedawne rezolucje dotyczą m.in.: elektryczności i gazu (z dnia 6 lipca 2001 r., 20 grudnia 2001 r., 13 marca 2002 r., 7 czerwca 2005 r.); sieci kolejowych (z dnia 13 stycznia 1998 r., 30 maja 2002 r., 14 stycznia 2003 r.); sieci transportu lotniczego (z dnia 19 lutego 1998 r., 15 czerwca

1998 r., 6 lipca 2000 r.); telekomunikacji (z dnia 20 lutego 1997 r., 18 września 1997 r., 26 października 2000 r., 1 marca 2001 r., 13 czerwca 2001 r.); usług pocztowych (z dnia 14 grudnia 2000 r., 13 marca 2002 r.).

Ogólne oświadczenia na temat stanowiska w sprawie usług publicznych zostały zawarte w rezolucjach z dnia 6 maja 1994 r., 17 grudnia 1997 r., 13 stycznia 2001 r., 13 listopada 2001 r., 21 listopada 2002 r. i 22 lutego 2005 r. oraz rezolucjach przyjętych w procesie prac nad traktatem z Amsterdamu w celu zapewnienia przeglądu prowadzącego do określenia statusu usług publicznych (15 maja 1995 r., 14 grudnia 1995 r. i 13 marca 1996 r.).

Niedawne wzmocnienie roli Parlamentu w tej dziedzinie jest wynikiem zmiany decyzji 1999/468/WE ustanawiającej warunki stosowania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (rezolucja z dnia 6 lipca 2006 r. – decyzja w sprawie zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego wprowadzającego nową „procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą”), w odniesieniu do sytuacji, gdy zastosowanie ma procedura współdecyzji.

→ Azelio **FULMINI**
czerwiec 2006 r.

3.4. Zbliżenie ustawodawstwa

3.4.1. Zamówienia publiczne

Władze publiczne udzielają zamówień na wykonanie robót, na dostawy lub świadczenie usług. Zamówienia te, udzielane za wynagrodzeniem co najmniej jednemu wykonawcy, są nazywane zamówieniami publicznymi i stanowią ważną część PKB Unii Europejskiej.

Podstawa prawna

Artykuły 14, 28, art. 47 ust. 2, art. 49, 50, 55 i 95 traktatu WE

Cele

Zamówienia publiczne odgrywają znaczącą rolę w gospodarce państw członkowskich. Ich wartość szacuje się na ponad 16% PKB Unii Europejskiej. Przed wdrożeniem prawodawstwa wspólnotowego tylko 2% zamówień publicznych było udzielanych przedsiębiorstwom spoza danego kraju. Odgrywają one zasadniczą rolę w niektórych branżach, takich jak budownictwo i roboty publiczne, energetyka, telekomunikacja oraz przemysł ciężki, i preferują zazwyczaj dostawców krajowych, co znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustawowych lub administracyjnych. Ten brak otwartej i skutecznej konkurencji był jedną z przeszkód w urzeczywistnieniu jednolitego rynku, podwyższając koszty ponoszone przez organy zamawiające i hamując, w niektórych kluczowych sektorach przemysłu, rozwój konkurencyjności.

Stosowanie zasad rynku wewnętrznego (zwłaszcza swobody świadczenia usług i wolnej konkurencji) do zamówień publicznych **gwarantuje efektywniejszy**

przydział zasobów gospodarczych i bardziej racjonalne wykorzystanie funduszy publicznych

(władze publiczne otrzymują produkty i usługi o najwyższej możliwej jakości po najkorzystniejszej cenie w warunkach większej konkurencji). Promowanie przedsiębiorstw o najlepszych wynikach na europejskim rynku pobudza ich konkurencyjność (umożliwiając powiększanie przedsiębiorstw i rozwój rynków zbytu), wzmacnia poszanowanie zasad przejrzystości, równego traktowania, prawdziwej konkurencji i wydajności oraz zmniejsza ryzyko występowania oszustw i korupcji. Prawdziwie otwarty jednolity rynek zostałby urzeczywistniony, jeśli wszystkie przedsiębiorstwa mogłyby konkurować o zamówienia na równych prawach.

Osiągnięcia

Wspólnota ma do dyspozycji przepisy mające na celu koordynację przepisów krajowych i nakładające pewne obowiązki związane z publikacją ogłoszeń o przetargach i z obiektywnymi kryteriami kontroli przetargów. Wspólnota postanowiła, po przyjęciu licznych aktów normatywnych, poczynając od lat 60., uprościć i skonsolidować prawodawstwo

dotyczące zamówień publicznych i przyjęła w tym zakresie cztery dyrektywy (92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG i 93/38/EWG).

Zgodnie z propozycją zawartą w zielonej księdze z dnia 27 listopada 1996 r. trzy z wymienionych dyrektyw zostały, w celu uproszczenia i zapewnienia większej jasności, połączone w dyrektywę 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi oraz dyrektywę 2004/17/WE, zmienioną dyrektywą 2005/75/WE, koordynującą procedury udzielania zamówień publicznych w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Niektóre załączniki do obydwu dyrektyw zostały zmienione dyrektywą 2005/51/WE.

Nie mają one zastosowania – lub ich zastosowanie jest ograniczone – do: zamówień pozwalających instytucjom zamawiającym oddawać do dyspozycji lub eksploatować sieć telekomunikacji publicznej, lub zapewniać ludności jedną lub więcej usług telekomunikacyjną (objęte dyrektywą 93/38/EWG) (mają jednak zastosowanie do usług telefonii głosowej, teleksów, telefonów komórkowych, usług przywoławczych lub satelitarnych); zamówień dotyczących bezpieczeństwa państwa lub tajemnicy państwowej, kluczowych interesów państwa lub zamówień objętych umowami międzynarodowymi (decyzja 94/800/WE); zamówień związanych z usługami współfinansowanymi przez programy badawcze i rozwojowe; zamówień związanych z nieruchomościami; zamówień związanych z określonymi usługami audiowizualnymi w dziedzinie działalności transmisyjnej (ale stosują się do zamówień związanych z dostarczaniem sprzętu technicznego służącego do produkcji i transmisji; zamówień przyznawanych na zasadzie wyłączności); zamówień związanych z usługami arbitrażowymi i pojedynczymi; zamówień związanych z koncesją na usługi; zamówień związanych z usługami banku centralnego i usługami finansowymi; zamówień regulujących tylko warunki zatrudnienia; zamówień związanych z rozporządzeniami 3975/87/EWG i 3976/87/EWG (transport lotniczy); zamówień związanych z usługami przewozu autobusem, które nie wchodzą w zakres dyrektywy 93/38/EWG.

Jeśli chodzi o dyrektywę 2004/17/WE, „specjalne zasady” przewidziane w dyrektywach 93/38/WE, 94/22/WE, 90/531/EWG i decyzjach 93/676/EWG, 97/367/WE, 2002/205/WE, 2004/73/WE, jak również ograniczenia lub wyłączenia dotyczące „praw specjalnych lub wyłącznych”, „przedsiębiorstw powiązanych”, „wspólnych przedsięwzięć”, nadal mają zastosowanie. Dyrektywa 2004/17/WE nie ma zastosowania do „koncesji” na wykonanie prac i usług, przyznanych po prostu za przeprowadzenie konkretnych działań.

Zamówienia publiczne definiuje się jako zawarte na piśmie umowy między jednym lub wieloma podmiotami gospodarczymi i jedną lub wieloma instytucjami zamawiającymi, których przedmiotem jest wykonanie prac lub dostarczanie usług w zamian za wynagrodzenie.

Instytucje zamawiające oznaczają władze państwowe, regionalne lub lokalne, jak również podmioty prawa publicznego

i związki zawarte przez co najmniej jedną z tych władz lub jeden z podmiotów, utworzone specjalnie w celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego lub handlowego, posiadają osobowość prawną i są finansowane przez „instytucje zamawiające”, lub ich zarząd podlega nadzorowi przedmiotowych instytucji. Wszystkie są wymienione w załącznikach.

Koncesje to umowy podobne do zamówień na usługi publiczne, ale które polegają albo wyłącznie na prawie do świadczenia usługi albo na prawie do świadczenia usługi wraz z zapłatą.

A. Procedury

Zaproszenia do składania ofert muszą odpowiadać trzem typom procedur, wykorzystywanym w oparciu o system progów połączony z metodami obliczania szacunkowej wartości każdego zamówienia publicznego i wskazówkami odnośnie do procedur, jakie mają być zastosowane – obowiązkowo lub orientacyjne – zgodnie z dyrektywami. System progów jest uaktualniany co dwa lata. W **procedurze otwartej** każdy zainteresowany podmiot gospodarczy może złożyć ofertę. W **procedurze ograniczonej** tylko **procedurze negocjowanej** instytucje zamawiające mogą konsultować się z wybranymi podmiotami gospodarczymi i negocjować warunki zamówienia z jednym lub wieloma podmiotami. **Dialog konkurencyjny** (procedura, w której każdy podmiot gospodarczy może złożyć wniosek o uczestnictwo i w której instytucje zamawiające mogą prowadzić rozmowy z dopuszczonymi kandydatami, mająca na celu opracowanie najlepszych spełniających warunki alternatyw i w konsekwencji zaproszenie do przetargu tylko wybranych kandydatów) jest korzystny (zgodnie z dyrektywą 2004/18/WE) w wypadku skomplikowanych zamówień.

Jako ogólna zasada wszystkie przepisy stosowane do przetargów dotyczące procedury, dopuszczenia, wymiernych czynników, przebiegu przetargu i specyfikacji technicznej, podwykonawstwa, zobowiązań, warunków wykonania, możliwości ekonomicznych, finansowych i technicznych, kwalifikacji, przyznania zamówienia, muszą być określone w „zaproszeniu do składania ofert” i załączonych „specyfikacjach”.

Wszystkie procedury muszą przebiegać z poszanowaniem prawodawstwa UE, takich jak: przejrzystość, niedyskryminacja, konkurencja, swobodny przepływ, wzajemne uznawanie, proporcjonalność, poufność, skuteczność. Poszanowanie tych zasad jest obowiązkowe również w wypadku umów dotyczących zamówień publicznych podpisanych przez stronę trzecią, bez względu na jej charakter publiczny lub prywatny, która otrzymała od instytucji zamawiającej specjalne lub wyłączne prawo świadczenia usługi publicznej. Krajowe przepisy dotyczące moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia, życia ludzi i zwierząt, warunków zatrudnienia i bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa wymiany informacji drogą elektroniczną, bezpieczeństwa, poufności, prywatności, certyfikacji,

środowiska, uchybień, zasad dotyczących warunków prowadzenia działalności lub wykonywania zawodu itp., mogą być stosowane, ale muszą być zgodne z obowiązującym prawem UE.

Komisja wspiera rozwój elektronicznego systemu zamówień publicznych i zaproponuje środki w celu: zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy wykorzystaniu elektronicznego systemu zamówień publicznych, poprawy zarządzania systemem zamówień publicznych, osiągnięcia większej wydajności, w kierunku opracowania międzynarodowych zasad zamówień elektronicznych. Zastosowanie mają dyrektywy 1999/93/WE i 2000/31/WE.

Specjalne zasady dotyczą: „koncesji na roboty publiczne”, konkursów na projekt usługi, podwykonawstwa, umów ramowych, systemów zamówień dynamicznych, zamówień na roboty publiczne w budownictwie socjalnym.

B. Kryteria udzielania zamówień

Wybór możliwy jest między: a) najniższą ceną oraz b) ofertą najlepszą ze względu na korzyści gospodarcze (kryterium obejmujące kilka elementów: jakość, cena, walory techniczne, względy ekologiczne, termin dostawy, rentowność itp).

Wybrane kryteria muszą być określone w zaproszeniu do składania ofert i załączonych dokumentach.

C. Reguły jawności i przejrzystości

Zamówienia publiczne, których wartość przekracza progi określone w dyrektywach, muszą być publikowane przy użyciu standardowych formularzy. W niektórych zamówieniach publikacja ogłoszenia informacyjnego (np. ogłoszenia o konkursie na projekt) jest obowiązkowa, podczas gdy w innych nie (np. ogłoszenie wstępne).

Sposoby publikacji ogłoszeń, jak również terminy, zasady stosowane w wypadku przekazywania i wymiany informacji oraz przebieg postępowania są określone w dwóch dyrektywach i załącznikach do nich, jak również w rozporządzeniu (WE) nr 1564/2005.

Decyzja nr 15/2005/WE określa szczegółowe zasady stosowania procedury stwierdzającej, czy dana działalność jest bezpośrednio poddana konkurencji, zawarte w art. 30 dyrektywy 2004/17/WE.

Każda instytucja zamawiająca powiadamia naliczycie i w najkrótszym możliwym terminie oferentów o podjętych decyzjach dotyczących procedury i udzielenia zamówienia. Każdego odrzuconego kandydata powiadamia się o przyczynach odrzucenia jego oferty.

D. Transpozycja i przegląd

Aby ułatwić transpozycję obydwu dyrektyw, która miała nastąpić do dnia 31 stycznia 2006 r., rozporządzenie (WE) nr 2195/2002 przewiduje „Wspólny Słownik Zamówień” (CPV). W kwietniu 2006 r. większość państw członkowskich nie transponowała jeszcze w całości obydwu dyrektyw i Komisja

gotowa jest wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia przepisów przeciw niektórym państwom członkowskim. Trwają rozmowy w sprawie planu działania na rzecz wdrożenia obydwu dyrektyw.

Państwa członkowskie mają zapewnić wdrożenie za pomocą skutecznych, dostępnych i przejrzystych mechanizmów i mogą wykorzystać pomoc niezależnego organu. W celu dalszego rozwoju zamówień publicznych w Unii, Komisja dokona przeglądu sytuacji i złoży sprawozdanie na temat rezultatów osiągniętych do końca 2007 r. Państwa członkowskie mają obowiązek przedkładania Komisji sprawozdania statystycznego dotyczącego zamówień publicznych do 31 października każdego roku.

Rola Parlamentu Europejskiego

Osiągnięciem Parlamentu jest uwzględnienie na wszystkich etapach procedury zamówień publicznych kryteriów środowiskowych i społecznych (w tym zdrowia i bezpieczeństwa oraz dostępu dla osób niepełnosprawnych), jak również mechanizmów monitorowania, jaśniejszych zasad udzielania zamówień i przejrzystości.

Zamówienia publiczne są ściśle związane z systemem podziału uprawnień między instytucjami krajowymi, a system ten jest usankcjonowany konstytucyjnie w większości państw członkowskich, w celu spełnienia ich zobowiązań instytucjonalnych. Wśród państw członkowskich występują znaczne różnice, zarówno jeśli chodzi o podział uprawnień, jak i procedury związane z wykonywaniem tych zadań publicznych za pośrednictwem umów z osobami trzecimi, niezależnie od tego, czy mają do nich zastosowanie przepisy prawa prywatnego czy publicznego. Wszystkie zamówienia dotyczące świadczenia usług lub wykonania prac są objęte europejskim prawem o zamówieniach publicznych i konkurencji, z wyjątkiem „przypadków wyłączonych” i działalności wewnętrznej, np. działań wykonywanych bezpośrednio przez samą instytucję publiczną. Powoduje to problemy w niektórych kwestiach, np. jeśli chodzi o odpowiedni system regulujący „współpracę między gminami” lub „partnerstwa publiczno-prywatne”. W rzeczywistości usługi, takie jak lokalna gospodarka wodna, utrzymanie dróg, dystrybucja energii, gospodarka odpadami, budownictwo socjalne, infrastruktura w dziedzinie sportu i kultury, krematoria, transport publiczny, to nie tylko zwykła działalność gospodarcza i poddawanie jej zwykłym zasadom rynku wewnętrznego może nie być najważniejszym rozwiązaniem. Krytykowana jest również definicja „kontroli sprawowanej nad przedsiębiorstwem przez organ publiczny”. Parlament jest zainteresowany rozważeniem dokonania ewentualnych korekt w obowiązującym prawodawstwie i zorganizował w związku z tym wysłuchanie jawne dnia 20 kwietnia 2006 r.

→ Azelio FULMINI
wrzesień 2006 r.

3.4.2. Prawo spółek

Po wielu latach bezowocnych prób ustanowienia jednolitych wspólnotowych ram funkcjonowania przedsiębiorstw dwa akty prawne przyjęte w 2001 r. przez Radę umożliwiły utworzenie spółki europejskiej. Przyjęto nowe przepisy dotyczące europejskich stowarzyszeń, spółdzielni i towarzystw ubezpieczeń wzajemnych. Utworzono także europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych.

Podstawa prawna

Artykuł 44 ust. 2 lit. g) traktatu WE przewiduje, że w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości Rada uchwała dyrektywy, stanowiąc zgodnie z procedurą współdecyzji, koordynując w niezbędnym zakresie, w celu zapewnienia ich równoważności, zabezpieczenia wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu artykułu 48 akapit drugi traktatu WE dla ochrony interesów udziałowców i osób trzecich.

Artykuł 48 traktatu WE odzwierciedla dwa istniejące we Wspólnocie systemy ujmowania spółek w systemie prawnym państwa członkowskiego. Łączy bowiem system rejestracji spółki, typowy dla systemu prawnego *Common Law*, oraz system poddający spółkę przepisom prawa państwa, w którym ma ona rzeczywistą siedzibę. Pierwszy z nich funkcjonuje w Zjednoczonym Królestwie i w Niemczech, zaś drugi – w Belgii, Niemczech, we Francji i w innych państwach.

Artykuły 94, 95, 293 i 308 traktatu WE także umożliwiają Wspólnocie podejmowanie działań w zakresie prawa spółek. Mają one jednak charakter drugorzędny.

Cele

- Ze względu na umiejscowienie omawianej kwestii w tekście traktatu WE nie ma żadnych wątpliwości, że celem pierwszorzędnym harmonizacji prawa spółek jest dążenie do urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości poprzez usunięcie przeszkód, jakie dla spółek prowadzących działalność transgraniczną mogą stanowić różnice w krajowych systemach prawnych.
- Celem jest także zapewnienie bezpieczeństwa prawnego poprzez wymaganie od spółek podlegających jurysdykcji państwa członkowskiego wypełniania minimalnych wspólnych obowiązków w niezakłóconym systemie konkurencji.
- Celem drugoplanowym jest usunięcie przeszkód prawnych w rozwoju spółek na skalę europejską. Zważywszy, że jednolity rynek pociąga za sobą tworzenie spółek działających na obszarze całej Wspólnoty, muszą one być w stanie funkcjonować w całej Wspólnocie tak, jak funkcjonują we własnym kraju, co oznacza wyeliminowanie skutków istnienia szeregu krajowych systemów prawnych.

Osiągnięcia

A. Minimalne wspólne obowiązki

1. Założenie spółki

Utworzenie spółki musi przebiegać zgodnie z określonymi przepisami.

a. Pierwsza dyrektywa Rady 68/151/EWG z dnia 9 marca 1968 r.

ustanowiła podstawowe wymagania co do informacji podawanych przy tworzeniu spółki kapitałowej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w celu zapewnienia osobom trzecim danych o najważniejszych cechach nowej spółki. Przy tworzeniu spółki wymagana jest także kontrola prewencyjna. Ponieważ kontrole te nie są bezbłędne, przewidziano w pewnych przypadkach nieważność spółki utworzonej niezgodnie z prawem.

Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą 2003/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r., która daje osobom trzecim łatwiejszy i szybszy dostęp do informacji o spółce, upraszczając równocześnie wymagania wobec spółek co do ujawnianych informacji. Pozwala ona na składanie dokumentów i szczegółowych informacji w formie papierowej lub drogą elektroniczną. Osoby zainteresowane mogą zaś uzyskać papierową lub elektroniczną kopię tych informacji. Ponadto spółki w dalszym ciągu składają dokumenty i podają informacje w języku lub jednym z języków swojego państwa członkowskiego, ale mogą także dobrowolnie podać je w innych językach Unii Europejskiej w celu ułatwienia dostępu podmiotom z innych państw do informacji, które ich dotyczą.

b. Druga dyrektywa Rady 77/91/EWG z dnia 13 grudnia 1976 r.

uzupełniła już obowiązujące przepisy, lecz odnosi się tylko do spółek akcyjnych. Do utworzenia takiej spółki wymagany jest kapitał zakładowy jako zabezpieczenie dla wierzycieli i zrównoważenie ograniczonej odpowiedzialności akcjonariuszy. Dyrektywa zawiera także minimalne wymagania dla spółek akcyjnych co do treści dokumentów wymaganych do rejestracji spółki. W celu umożliwienia niewłaściwego stosowania dyrektywy 77/91/EWG została ona zmieniona dyrektywą Rady 92/101/EWG w taki sposób, że dotyczy ona także spółek podlegających dyrektywie 68/151/EWG, jak również podlegających jurysdykcji państwa trzeciego i mających podobną formę prawną.

W celu uproszczenia zasad tworzenia spółek akcyjnych oraz utrzymania i zmian wysokości ich kapitału dyrektywą 77/91/EWG została zmieniona dyrektywą 2006/68/WE.

Dyrektywa ta umożliwia państwom członkowskim – z zastrzeżeniem określonych warunków – zwolnienie spółek z niektórych obowiązków w zakresie publikowania informacji oraz ułatwienie zmiany składu akcjonariuszy. Przewidziano w niej również zharmonizowane gwarancje dla wierzycieli w wypadku obniżenia wysokości kapitału.

2. Funkcjonowanie spółki

Pierwsza dyrektywa gwarantuje ważność zobowiązań spółki wobec osób trzecich przy działaniu w dobrej wierze.

W pozostałych przypadkach, poza dwunastą dyrektywą Rady (89/667/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r.) dotyczącą jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, kwestia ta pojawiała się jedynie we wnioskach legislacyjnych. Przyjęcie **trzeciego wniosku dotyczącego piątej dyrektywy w 1991 r.** w sprawie struktury spółek akcyjnych oraz uprawnień i obowiązków ich organów zostało zablokowane, ponieważ zawierało postanowienia w sprawie uczestnictwa pracowników (→4.9.6). **Dziewiąta dyrektywa** w sprawie podmiotów powiązanych, tj. działających na podstawie przepisów dotyczących grup kapitałowych, nie znalazła się jeszcze nawet na etapie wniosku.

Jeżeli chodzi o system opodatkowania spółek, dyrektywa Rady 90/435/EWG z dnia 23 lipca 1990 r. (zmieniona dyrektywą 2003/123/WE) w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w wypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich wprowadza zasady opodatkowania neutralne dla konkurencji stosowane do grup kapitałowych różnych państw członkowskich. Znosi ona podwójne opodatkowanie zysków wypłacanych w formie dywidendy przez spółkę zależną w jednym państwie członkowskim spółce dominującej mającej siedzibę w innym państwie członkowskim.

3. Restrukturyzacja spółki

Dążenie do zapewnienia akcjonariuszom i osobom trzecim takich samych gwarancji w wypadku restrukturyzacji zaowocowało przyjęciem trzeciej dyrektywy Rady (78/885/EWG z dnia 9 października 1978 r.) dotyczącej łączenia się spółek akcyjnych oraz szóstej dyrektywy Rady (82/891/EWG z dnia 17 grudnia 1982 r.) dotyczącej podziału spółek akcyjnych. Obie wymienione dyrektywy zostały zmienione dyrektywą 2007/63/WE w odniesieniu do wymogu sprawozdania niezależnego biegłego w wypadku łączenia spółek akcyjnych lub ich podziału.

Po odrzuceniu przez Parlament w lipcu 2001 r. zmienionego wniosku dotyczącego **trzynastej dyrektywy** w sprawie publicznych ofert przejęcia, nowy wniosek przedstawiony w październiku 2002 r. doprowadził do przyjęcia dyrektywy 2004/25/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie ofert przejęcia. Dyrektywa ta służy ustaleniu minimalnych wytycznych co do postępowania w przypadkach ofert przejęcia papierów wartościowych spółek

podlegających prawu państw członkowskich, gdy część lub całość tych papierów wartościowych jest dopuszczona do obrotu na rynku regulowanym. Służy ona także zapewnieniu odpowiedniej ochrony akcjonariuszom we Wspólnocie poprzez ustanowienie wspólnych zasad i ogólnych wymogów, które państwa członkowskie mają wdrożyć poprzez przyjęcie bardziej szczegółowych przepisów, zgodnych z ich systemem krajowym i kontekstem kulturowym.

4. Gwarancje dotyczące sytuacji finansowej spółek

Po pewnym czasie kapitał zakładowy wymagany do utworzenia spółki akcyjnej może już nie stanowić dla wierzycieli faktycznego zabezpieczenia. Stąd druga dyrektywa zawiera postanowienia zmierzające do zapewnienia odpowiedniej wysokości kapitału zakładowego przez cały czas istnienia spółki. W celu zagwarantowania porównywalności informacji zawartych w dokumentach finansowych we wszystkich państwach członkowskich dyrektywy czwarta, siódma i ósma (78/660/EWG z dnia 25 lipca 1978 r., 83/349/EWG z dnia 13 czerwca 1983 r. i 84/253/EWG z dnia 10 kwietnia 1984 r.) wymagają, aby dokumenty finansowe spółek (sprawozdania roczne, sprawozdania skonsolidowane i zatwierdzanie osób odpowiedzialnych za dokonywanie ustawowej kontroli dokumentów rachunkowych) dawały prawdziwy obraz aktywów i pasywów spółki, jej sytuacji finansowej oraz wyniku spółki. Rozporządzenie (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości harmonizuje informacje finansowe składane przez spółki notowane w obrocie publicznym w celu zapewnienia ochrony inwestorów.

Dyrektywa 2006/43/WE z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych zmienia dyrektywy 78/660/EWG oraz 83/349/EWG i uchyla dyrektywę 84/253/EWG. Służy ona zwiększeniu wiarygodności sprawozdań finansowych spółki poprzez ustanowienie wymogów minimalnych dotyczących kontroli ustawowej rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych. Ponadto dyrektywa rozszerza zakres stosowania obowiązującego prawodawstwa UE (dyrektywy 84/253/EWG), gdyż uściśla zadania biegłych rewidentów, niezależność, jaką muszą wykazać, oraz etykę zawodową, której muszą przestrzegać; wprowadza ona także wymogi w zakresie zapewniania jakości usług zewnętrznych.

B. Przepisy obowiązujące spółki o wymiarze wspólnotowym

1. Usuwanie barier w rozwoju spółek na skalę europejską

Głównym celem jest ułatwienie przedsiębiorstwom prowadzenia działalności w państwie członkowskim innym niż ich państwo pochodzenia. Taki cel miała konwencja z dnia 29 lutego 1968 r. w sprawie wzajemnego uznawania spółek, która dotychczas nie weszła w życie, ponieważ nie została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie.

Dyrektywa 2005/56/WE w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych służy ułatwieniu tego rodzaju połączeń między spółkami kapitałowymi. Ustanawia ona proste zasady wzorowane w dużej mierze na przepisach stosowanych do połączeń krajowych i pozwalające uniknąć postępowania likwidacyjnego w wypadku wykupionej spółki. Dyrektywa stosowana jest do połączeń spółek kapitałowych zawiązanych zgodnie z przepisami państwa członkowskiego i posiadających siedzibę statutową, siedzibę zarządu lub główne miejsce prowadzenia działalności we Wspólnocie, jeżeli co najmniej dwie spośród nich podlegają przepisom innych państw członkowskich. Obowiązuje ona wszystkie spółki kapitałowe z wyjątkiem podmiotów zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS). Przewidziano w niej także szczegółowe przepisy dotyczące spółdzielni. W dyrektywie określono minimalną treść wspólnego planu połączenia transgranicznego, zaś dla ochrony interesów udziałowców i osób trzecich ustanowiono, że dla każdej z łączących się spółek zostanie ujawniony we właściwym rejestrze publicznym wspólny plan połączenia transgranicznego, poprzez wpis do odpowiedniego rejestru publicznego.

Ponadto dyrektywa 2005/19/WE z dnia 17 lutego 2005 r. zmieniająca dyrektywę 90/434/EWG wprowadza wspólny system opodatkowania mający zastosowanie do fuzji, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek z różnych państw członkowskich.

Na koniec dyrektywa 2007/36/WE z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie wykonywania niektórych praw akcjonariuszy spółek notowanych na rynku regulowanym znosi najważniejsze przeszkody w transgranicznym głosowaniu w tego rodzaju spółkach mających siedzibę w państwie członkowskim poprzez wprowadzenie szczególnych wymogów w odniesieniu do szeregu praw akcjonariuszy w kontekście walnego zgromadzenia.

2. Funkcjonowanie spółek na skalę europejską

Nie było w tym zakresie większych zmian z wyjątkiem podatków (→4.18.5) i przepisów socjalnych (→4.9.6). Jedenasta dyrektywa Rady (89/666/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r.), dotycząca wymogów ujawniania informacji odnośnie do oddziałów utworzonych w państwie członkowskim przez niektóre rodzaje spółek podlegające prawu innego państwa czy nawet państwa nienależącego do Wspólnoty, umożliwia osobom mieszkającym w państwie, w którym utworzono oddział, uzyskanie podstawowych informacji o oddziałach w innych państwach członkowskich. W dniu 23 listopada 1995 r. podpisano międzynarodową konwencję w sprawie upadłości, na mocy której przedsiębiorstwa działające na skalę europejską ogłaszają upadłość na szczeblu europejskim zamiast przeprowadzania wielu postępowań upadłościowych, co dotychczas miało miejsce.

3. Statuty wspólnotowe

a. Cel

Umożliwienie spółkom, które chcą działać lub rozpocząć działalność ponad granicami, podleganie tylko jednemu systemowi prawnemu zamiast, jak obecnie, kilku systemom.

b. Długi okres impasu

Próby przyjęcia tych przepisów wspólnotowych nie są nowe. Komisja przedstawiła pierwszy wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statutu **spółki europejskiej** już w 1970 r., lecz wniosek ten, wielokrotnie zmieniany, został trwale zablokowany ze względu na przepisy dotyczące uczestnictwa pracowników w zarządzaniu. Niektóre państwa członkowskie zdecydowanie odrzuciły takie uczestnictwo, a inne potraktowały je jako warunek przyjęcia samej idei spółki europejskiej.

W celu przełamania impasu Komisja przedstawiła w 1989 r. nowy wniosek, dla którego podstawą prawną był przepis przewidujący przyjmowanie aktów przez Radę większością kwalifikowaną, a nie, jak dotąd, jednomyślnie. Wniosek ten był podzielony na dwie części, tak aby rozdzielić postanowienia w sprawie uczestnictwa pracowników w zarządzaniu:

- wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie funkcjonowania spółki europejskiej (na podstawie art. 96),
- wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie roli pracowników (art. 44).

Impas jednak trwał dalej. Wbrew oczekiwaniom Komisji nie został on przełamany nawet w wyniku przyjęcia w dniu 22 września 1994 r. dyrektywy 94/45/WE w sprawie europejskich rad pracowniczych (→4.9.6).

b. Przełamanie impasu

Komisja podjęła więc dalsze działania. W ramach określonych w komunikacie z listopada 1995 r. (COM(95) 547) grupa ekspertów pod przewodnictwem Étienne'a Davignona zaproponowała system pozwalający na znaczną swobodę wyboru formy uczestnictwa pracowników.

Na podstawie sprawozdania ekspertów (maj 1997 r.) Rada zakończyła prace, a porozumienie w sprawie uczestnictwa pracowników osiągnięte podczas Rady Europejskiej w Nicei na początku grudnia 2000 r. umożliwiło przełamanie impasu po 30 latach negocjacji.

W październiku 2001 r. Rada przyjęła ostatecznie **dwa akty prawne** niezbędne do ustanowienia spółki europejskiej, a mianowicie rozporządzenie w sprawie statutu spółki europejskiej [(WE) nr 2157/2001] i dyrektywę uzupełniającą statut w odniesieniu do uczestnictwa pracowników w spółce europejskiej (2001/86/WE), przy czym oba akty stanowią nierozłączną całość.

Na podstawie **rozporządzenia w sprawie statutu spółki europejskiej** [(WE) nr 2157/2001, weszło w życie z dniem 8 października 2001 r.] spółka może zostać zawiązana na terytorium Wspólnoty w formie spółki akcyjnej pod nazwą łacińską *societas europaea* (SE). SE umożliwia działalność na szczeblu wspólnotowym, zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego stosowanego bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Przewidziano kilka opcji dla przedsiębiorstw, które chcą stać się SE, a pochodzą z co najmniej dwóch państw członkowskich. Są to: fuzja,

utworzenie grupy kapitałowej, utworzenie spółki zależnej lub przekształcenie w SE. Statut umożliwi spółce akcyjnej mającej statutową siedzibę i siedzibę zarządu w obrębie Wspólnoty przekształcenie się w SE bez konieczności uprzedniego rozwiązania. SE jest wpisywana do rejestru państwa członkowskiego, w którym ma statutową siedzibę. Informacja o zarejestrowaniu spółki europejskiej jest publikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. SE musi mieć postać spółki akcyjnej. W celu zapewnienia odpowiednich rozmiarów tego rodzaju spółek minimalną wysokość kapitału określono na 120 000 euro.

Dyrektywa w sprawie uczestnictwa pracowników w spółce europejskiej (2001/86/WE, weszła w życie 8 października 2001 r.) służy zapewnieniu, że ustanowienie SE nie pociągnie za sobą zniesienia lub ograniczenia dotychczasowego uczestnictwa pracowników w spółkach, które tworzą SE. Ze względu na ogromną różnorodność zasad i praktyk stosowanych w państwach członkowskich w odniesieniu do sposobu, w jaki przedstawiciele pracowników uczestniczą w podejmowaniu decyzji w spółkach, nie planuje się utworzenia jednolitego modelu europejskiego. Zapewniono jednak procedury informowania pracowników i zasięgania ich opinii na szczeblu ponadnarodowym. Jeżeli prawo uczestnictwa istnieje w co najmniej jednej spółce uczestniczącej w powstaniu SE, to zostaje ono zachowane poprzez przeniesienie do SE, chyba że strony zdecydują inaczej w ramach specjalnego zespołu negocjacyjnego, w którym zasiadają przedstawiciele pracowników wszystkich spółek.

Projekty statutów stowarzyszenia, spółdzielni i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (wnioski w sprawie rozporządzeń i dyrektywy, lipiec 1993 r.) spotkał taki sam los jak statut spółki europejskiej, z tego samego powodu.

Mimo że procedura legislacyjna w sprawie statutu stowarzyszenia europejskiego i europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych jest nadal wstrzymana, rozporządzenie (WE) nr 1435/2003 w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE) wprowadza pojęcie spółdzielni europejskiej i jej jednolity statut. Przewiduje ono, że spółdzielnie mogą założyć osoby mieszkające w różnych państwach członkowskich lub osoby prawne utworzone na podstawie przepisów prawa różnych państw członkowskich. Spółdzielnie europejskie, w których kapitał minimalny wynosi 30 000 euro, mogą działać na całym jednolitym rynku, podlegając jednolitym przepisom i posiadając jedną osobowość prawną oraz jedną strukturę. Mogą one rozszerzać i restrukturyzować działalność transgraniczną bez konieczności tworzenia sieci oddziałów, co byłoby kosztowne i czasochłonne. Ponadto spółdzielnie z kilku różnych państw mogą łączyć się i tworzyć SCE. Krajowa spółdzielnia prowadząca działalność w innym państwie członkowskim niż to, w którym ma swoją siedzibę, może zostać przekształcona w spółdzielnię europejską bez konieczności uprzedniego rozwiązania.

Dyrektywa 2003/72/WE z dnia 22 lipca 2003 r. uzupełnia statut spółdzielni w odniesieniu do uczestnictwa pracowników

w SCE w celu zagwarantowania, że ustanowienie SCE nie pociągnie za sobą zniesienia lub ograniczenia uczestnictwa pracowników istniejącego w spółkach, które tworzą SCE.

Rada przyjęła także rozporządzenie (WE) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie **europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych** (EUIG). Umożliwia ono spółkom z jednego państwa członkowskiego współpracę w ramach wspólnego przedsięwzięcia ze spółkami lub osobami fizycznymi z innych państw członkowskich, przy czym zyski dzielone są między członków. Utworzone w ten sposób ugrupowanie ma zdolność do czynności prawnych. Jednakże art. 3 rozporządzenia stanowi, że celem ugrupowania jest ułatwienie lub rozwój działalności gospodarczej jego członków oraz poprawa lub intensyfikacja wyników tej działalności, a nie osiąganie zysków dla siebie. Działalność ugrupowania może mieć jedynie charakter pomocniczy w stosunku do działalności gospodarczej jego członków. EUIG nie może emitować papierów wartościowych dostępnych w obrocie publicznym.

Rola Parlamentu Europejskiego

Kilka poprawek Parlamentu znalazło się w uchwalonych aktach prawnych. Zdecydowanie bronił on uczestnictwa pracowników w zarządzaniu spółką (→4.9.6). Z tego powodu odmówił wydania opinii w sprawie wniosku dotyczącego dziesiątej dyrektywy w sprawie połączeń transgranicznych spółek kapitałowych, uniemożliwiając tym samym jej przyjęcie, do czasu aż zagadnienie uczestnictwa pracowników zostało uregulowane na szczeblu wspólnotowym.

Parlament był także inicjatorem projektu europejskiego statutu przedsiębiorstw społecznych, opartego na sprawozdaniu wprowadzającym pojęcie spółdzielni europejskiej oraz rezolucji z dnia 13 marca 1987 r., w której Parlament opowiedział się za europejskim statutem stowarzyszeń. To także parlamentarna grupa wewnętrzna przedstawiła Komisji projekt europejskiego statutu stowarzyszenia w dniu 14 kwietnia 1985 r.

Co do najnowszych działań, w dniu 1 lutego 2007 r. Parlament przyjął rezolucję zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej. Zdaniem Parlamentu należy zapewnić możliwość utworzenia europejskiej spółki prywatnej na terytorium Unii przez co najmniej jedną osobę fizyczną lub prawną, która nie musi mieć miejsca zamieszkania lub siedziby w państwie członkowskim, na warunkach i według zasad określonych w rozporządzeniu. Parlament wzywa zatem Komisję do przedstawienia wniosku legislacyjnego w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej uwzględniającego zawarte w rezolucji zalecenia dotyczące zasad tworzenia, kapitału zakładowego, struktury organizacyjnej, treści statutu, odpowiedzialności zarządu, sprawozdania rocznego, możliwości przekształcenia, rozwiązania, likwidacji, niewypłacalności i wstrzymania wyplat.

→ Roberta PANIZZA
lipiec 2008 r.

3.4.3. Usługi finansowe: procedura Lamfalussy'ego – powstanie i zastosowanie w praktyce

Celem procedury Lamfalussy'ego jest uproszczenie i przyspieszenie procesu ustawodawczego UE w zakresie usług finansowych w ramach czteropoziomowego programu.

Procedura przewiduje, że organy UE pod kierownictwem Komisji zajmować się będą jedynie politycznymi ramami prawnymi. Opracowaniem technicznych i szczegółowych przepisów wykonawczych zajmie się natomiast Komisja przy wsparciu ze strony czterech komitetów technicznych.

Podstawa prawna

- dnia 11 maja 1999 r.: przyjęcie przez Komisję planu działania w zakresie usług finansowych (COM(1999) 232);
- dnia 6 czerwca 2001 r.: decyzja Komisji 2001/528/WE ustanawiająca Europejski Komitet Papierów Wartościowych (ESC);
- dnia 6 czerwca 2001 r.: decyzja Komisji 2001/527/WE ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Papierami Wartościowymi (CESR);
- marzec 2002 r.: Rada Europejska zatwierdza wprowadzenie procedury Lamfalussy'ego w sektorze papierów wartościowych;
- grudzień 2002 r.: Rada Europejska decyduje o rozszerzeniu procedury Lamfalussy'ego na cały sektor finansowy;
- dnia 5 listopada 2003 r.: decyzja Komisji 2004/10/WE ustanawiająca Europejski Komitet Bankowy (EBC);
- dnia 5 listopada 2003 r.: decyzja Komisji 2004/5/WE ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS);
- dnia 5 listopada 2003 r.: decyzja Komisji 2004/9/WE ustanawiająca Europejski Komitet ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (EIOPC);
- dnia 5 listopada 2003 r.: decyzja Komisji 2004/6/WE ustanawiająca Komitet Europejskich Inspektorów ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (CEIOPS);
- dnia 9 marca 2005 r.: dyrektywa 2005/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy Rady 73/239/EWG, 85/611/EWG, 91/675/EWG, 92/49/EWG i 93/6/EWG oraz dyrektywy 94/19/WE, 98/78/WE, 2000/12/WE, 2001/34/WE, 2002/83/WE i 2002/87/WE w celu ustanowienia nowej struktury organizacyjnej komitetów w sektorze usług finansowych;
- dnia 17 lipca 2006 r.: decyzja Rady 2006/512/WE zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznaných Komisji.

Powstanie

Mając świadomość, że wzrost i konkurencyjna pozycja europejskich rynków papierów wartościowych są zakłócone przez istniejącą strukturę regulacyjną i ustawodawczą, Rada Ministrów Gospodarki i Finansów do oceny tej sytuacji powołała w lipcu 2000 r. Komitet Mędrców pod przewodnictwem barona Alexandre'a Lamfalussy'ego.

Komitet zaproponował cały szereg działań reformujących opartych na modelu czterech poziomów, znanym od tego czasu jako procedura Lamfalussy'ego. Celem wprowadzenia tej procedury jest uproszczenie i przyspieszenie procesu ustawodawczego UE w dziedzinie usług finansowych. Przy uwzględnieniu celu terminowego wdrożenia planu działania w zakresie usług finansowych (Financial Service Action Plan, FSAP) Rada Europejska w marcu 2002 r. zatwierdziła procedurę Lamfalussy'ego w zakresie papierów wartościowych.

W grudniu 2002 r. Rada zdecydowała o rozszerzeniu procedury Lamfalussy'ego na cały sektor finansowy UE, czyli także na banki, ubezpieczenia oraz emerytury pracownicze.

Specjalnie utworzone komitety techniczne składają się z przedstawicieli wysokiego szczebla krajowych ministerstw finansów pod przewodnictwem Komisji i sprawują jedynie funkcję doradczą w odniesieniu do technicznych przepisów wykonawczych. Pracę tych komitetów określa się w procedurze Lamfalussy'ego jako poziom 2.

W procedurze Lamfalussy'ego utworzono także komitety ekspertów odpowiedzialne za wymianę informacji w zakresie nadzoru, konsekwentne wdrażanie ustawodawstwa europejskiego poprzez ustanawianie norm i wytycznych oraz ujednoczenie praktyk nadzorczych na europejskim rynku usług finansowych. Pracę tych komitetów określa się jako poziom 3.

Komitety ekspertów składają się z wysokich rangą członków krajowych organów nadzorczych. Do Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego należą ponadto przedstawiciele krajowych banków centralnych.

	Komitety techniczne (Poziom 2)	Komitety ekspertów (Poziom 3)
Sektor		
Papiery wartościowe	Europejski Komitet Papierów Wartościowych (European Securities Committee, ESC)	Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Papierami Wartościowymi (Committee of European Securities Regulators, CESR)
Bankowość	Europejski Komitet Bankowy (European Banking Committee, EBC)	Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (Committee of European Banking Supervisors, CEBS)
Ubezpieczenia i emerytury pracownicze	Europejski Komitet ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (European Insurance and Occupational Pensions Committee, EIOPC)	Komitet Europejskich Inspektorów ds. Ubezpieczeń i Emerytur Pracowniczych (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS)

Zastosowanie w praktyce

A. Poziom 1: Ustawodawstwo ramowe

Na wniosek Komisji Parlament i Rada wspólnie w procedurze współdecyzji uchwalają akt prawny (→1.4.2).

B. Poziom 2: Przepisy wykonawcze

Koncepcja działań wdrażających w ramach określonych na poziomie 1 i ich uchwalenie na podstawie zmodyfikowanej procedury komitologii (→1.3.8) przy wsparciu komitetów technicznych utworzonych specjalnie do tego celu.

W tej fazie Komisja dba o ścisłą wymianę informacji z PE i zapewnia, aby w stosownym stopniu uwzględniono jego interesy.

Dzięki reformie komitologii w 2006 r. spełnia się podstawowy postulat PE, aby działania poziomu 2 poddać wyższej, demokratycznej kontroli. Parlament Europejski uznawał to za konieczne, ponieważ na drodze komitologii coraz częściej ustanawiano nie tylko przepisy wykonawcze, lecz także działania, które mogły ingerować merytorycznie w przepisy podstawowego aktu prawnego.

W praktyce reforma wprowadza obok trzech istniejących procedur komitologii czwartą (procedura regulacyjna z kontrolą), w której PE otrzymuje prawo głosu przy wydawaniu przepisów wykonawczych.

Przed reformą PE wprowadzał w tym celu do podstawowego aktu prawnego tzw. *sunset clauses* (klauzule automatycznie wygasające). Chodziło tu o ograniczenie uprawnień Komisji do wydawania przepisów wykonawczych. Klauzula przewidywała, że uprawnienia te wygasają po 4 latach od wejścia w życie danych ram prawnych na poziomie 1, o ile PE i Rada nie przedłużą uprawnień Komisji.

C. Poziom 3: Zastosowanie działań ustalonych na poziomie 1 i 2

Komitety ekspertów (CESR, CEBS, CEIOPS) zajmują się koordynacją spójnego i równoważnego wdrażania i stosowania przepisów poziomu 1 i 2 w państwach członkowskich poprzez opracowanie norm i wytycznych z uwzględnieniem celu ujednoczenia praktyk nadzorczych na europejskim rynku usług finansowych.

D. Poziom 4: Nadzór nad realizacją działań poziomu 1 i 2

W wypadku naruszenia prawa wspólnotowego Komisja podejmuje działania służące wprowadzeniu w życie ustawodawstwa. Określa się to jako 4 poziom procedury Lamfalussy'ego.

Ocena

Doświadczenia związane z procedurą Lamfalussy'ego nie są pozbawione kontrowersji. W praktycznym wdrażaniu pojawiły się przede wszystkim następujące problemy:

A. Dotrzymanie terminów planu działania w zakresie usług finansowych

W celu przyspieszenia prac Komitetu Europejskich Organów Nadzoru nad Papierami Wartościowymi (CESR) na poziomie 2 w niektórych przypadkach udzielano CESR mandatu przed ostatecznym uchwaleniem aktu prawnego na poziomie 1, w konsekwencji czego działania odbywały się jednocześnie na poziomie 1 i 2. Dzięki temu szybciej następowała m.in. możliwość podjęcia negocjacji z uczestnikami rynku. Taki sposób postępowania spotkał się jednak z poważną krytyką, ponieważ przepisy wykonawcze (poziom 2) nie mogą być projektowane, zanim nie zostanie precyzyjnie i ostatecznie zdefiniowany cel, zakres i treść ram prawnych (poziom 1).

B. Stosowna konsultacja uczestników rynku

Uczestnicy rynku odczuwają swoją rolę sił rynkowych jako nieskuteczną, a ich włączenie w obrady na poziomie 2 i wkład w projektowanie przepisów jako niewystarczające. Wskazuje się ponadto na fakt, że nie poświęca się wystarczającej uwagi skutkom nowych przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do powstających przez nie kosztów.

Okresy obrad często określa się jako zbyt krótkie, co utrudnia zgodę uczestników rynku. Za duży nacisk położony jest na przyspieszenie procesu ustawodawczego, co dzieje się kosztem jakości efektów.

Obecnie na poziomie 1 i 2 odbywają się bardziej intensywne konsultacje z uczestnikami rynku. Instytucje UE do komunikacji z ekspertami rynkowymi dysponują licznymi formalnymi i nieformalnymi gremiami, które umożliwiają zbieranie informacji i opinii podczas całego procesu ustawodawczego.

C. Specyficzne problemy prawne i instytucjonalne (wybór instrumentów prawnych/wpływ PE)

Intensywne dyskusje wywołuje przede wszystkim kwestia demokratycznej kontroli oraz demokratycznej legitymacji komitetów ekspertów na poziomie 3. Istnieje obawa, że podział kompetencji pomiędzy poziomem 1 a kolejnymi poziomami może zakłócać równowagę między instytucjami UE, jeżeli Rada i Parlament będą zaangażowane tylko na poziomie 1 procesu ustawodawczego, podczas gdy ustalanie szczegółów technicznych pozostanie zadaniem Komisji i komitetów technicznych.

D. Udział regulacji szczegółowych w ustawodawstwie ramowym

Rozróżnienie pomiędzy zakresem kompetencji poziomu 1 i 2 nie jest proste, jeśli weźmie się pod uwagę szczegółowość uregulowań.

Stopień szczegółowości na poziomie 1 rośnie w wypadku szczególnie technicznych aspektów z takim skutkiem, że

ustawodawstwo ramowe może zawierać aspekty techniczne, za które odpowiada w zasadzie poziom 2. Nadmierna liczba szczegółów na poziomie 1 stoi zresztą w konflikcie z celem szybszego i bardziej elastycznego procesu ustawodawczego.

Im bardziej ogólnie sformułuje się więc ramy prawne i im więcej szczegółowych przepisów pozostawi się dla poziomu 2, tym łatwiej będzie *ceteris paribus* w przyszłości dostosować przepisy do rozwoju na rynku i do nowych wymagań wobec ustawodawstwa. Oznacza to jednak wyłączenie możliwie jak największej części pracy z regularnego procesu ustawodawczego z takim skutkiem, aby PE i państwa członkowskie miały mniejszy bezpośredni wpływ na kształtowanie ustawodawstwa dla rynku usług finansowych.

→ Judith BRAUN
lipiec 2008 r.

3.4.4. Usługi finansowe: ważne prawodawstwo

W maju 1999 r. Komisja przedstawiła plan działania w zakresie usług finansowych (Financial Services Action Plan, FSAP), zawierający terminarz i konkretne środki na rzecz stworzenia zdolnego do funkcjonowania wspólnego rynku finansowego. Chodzi o łącznie 42 środki mające służyć harmonizacji przepisów państw członkowskich w odniesieniu do handlu papierami wartościowymi, bankowości, ubezpieczeń, emerytur i innych usług finansowych. Do wdrożenia przedmiotowych środków zostanie zastosowana tzw. procedura Lamfalussy'ego (→3.4.3). Rada traktuje FSAP jako integralny element agendy lizbońskiej.

Podstawa prawna

- dnia 11 maja 1999 r.: przyjęcie przez Komisję planu działania w zakresie usług finansowych (COM(1999) 232)
- dnia 21 kwietnia 2004 r.: dyrektywa 2004/39/WE w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywy Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG oraz dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG
- dnia 14 czerwca 2006 r.: dyrektywa 2006/49/WE w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych
- dnia 13 listopada 2007 r.: dyrektywa 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE

Bankowość

A. Dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (Capital requirements directive, CRD)

1. Cel

Celem dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych jest wprowadzenie w obrębie UE nowoczesnych, wrażliwych na ryzyko ram prawnych dla instytucji kredytowych i spółek inwestycyjnych, uwzględniających przepisy nowych zasad bazylejskich w sprawie wymogów kapitałowych.

Wdrożenie dyrektywy ma służyć zarówno gospodarce UE, jak i stabilności finansowej oraz przynieść korzyści przedsiębiorstwom i konsumentom.

2. Treść

Dyrektywa CRD wdraża postanowienia ramowe w sprawie wymogów kapitałowych (Bazylea (ii)) w instytucjach kredytowych do prawa UE.

Dyrektywa, która była częścią planu działania w zakresie usług finansowych, aktualizuje ramy kapitałowe, w celu ukształtowania ich w sposób bardziej szczegółowy i wrażliwy na ryzyko poprzez wsparcie wzmocnionego zarządzania ryzykiem instytucji finansowych. Dyrektywa CRD przewiduje np. po raz pierwszy dokładne pomiary ryzyka zarządzania i wyraźniej wskazuje na poprawę w zarządzaniu ryzykiem, dopuszczając wewnętrzne systemy ratingowe. Istotnym aspektem nowych ram jest ich elastyczność. W ten sposób instytucje otrzymają możliwość wyboru najlepszego podejścia uwzględniającego ich szczególny przypadek i stopień rozwoju zarządzania ryzykiem.

B. Dyrektywa w sprawie usług płatniczych (Payment services directive, PSD)

1. Cel

Celem tej dyrektywy jest ułatwienie płatności bezgotówkowych na terenie całej UE i przetrwanie drogi dla jednolitego europejskiego obszaru płatniczego (Single European Payment Area, SEPA). Szczególny nacisk kładzie się tutaj na wysoki stopień ochrony konsumenta. Poza stworzeniem europejskiego obszaru płatniczego dyrektywa ma na celu wzmocnienie konkurencji w sektorze bankowości poprzez otwarcie rynków, stworzenie zharmonizowanych warunków dostępu do rynku dostawcom usług płatniczych spoza sektora bankowego oraz wprowadzenie szeregu obowiązków informacyjnych. Ponadto ma ona zapewnić spójne i technologicznie neutralne otoczenie prawne dla oferowanych w UE usług płatniczych i przyczynić się do modernizacji infrastruktury.

2. Treść

Przepisy dyrektywy opierają się na dwóch filarach:

Po pierwsze, odnoszą się do wprowadzenia instytucji płatniczych jako nowej kategorii podmiotów świadczących usługi płatnicze w celu zabezpieczenia równoprawnego dostępu do rynku i zwiększenia konkurencji. W praktyce poza bankami i urzędami pocztowymi każda osoba fizyczna lub prawna, która otrzyma zgodę na świadczenie usług finansowych, będzie mogła prowadzić działalność jako instytucja płatnicza.

Za pomocą dyrektywy ma zostać także wprowadzony tzw. jednolity paszport. Oznacza to, że zgoda odpowiedniego organu wydana w jednym państwie członkowskim wystarczy do działalności w formie instytucji płatniczej we wszystkich państwach członkowskich.

Instytucje płatnicze będą świadczyć usługi płatnicze i operacyjne oraz powiązane usługi towarzyszące (gwarancja przeprowadzenia transakcji płatniczych, transakcje dewizowe itp), lecz bez przyjmowania depozytów lub wydawania pieniądza elektronicznego.

Po drugie, dyrektywa wprowadza jednolite obowiązki informacyjne, zharmonizowane przepisy dotyczące praw i obowiązków odbiorców i dostawców usług finansowych oraz

minimalne normy techniczne służące poprawie przejrzystości i pewności prawnej w obrocie płatniczym.

3. Ocena

Krytycy zarzucają nowemu prawodawstwu, że wprowadza komplikacje i zwiększa ryzyko związane z obrotem pieniężnym wewnątrz UE. Na przykład do identyfikacji odbiorcy przelewu decydujący będzie numer IBAN, którego banki nie będą już musiały weryfikować z nazwiskiem właściciela konta. Oznacza to, że według przepisów SEPA przelew zostanie zrealizowany także wtedy, gdy nazwisko i numer konta odbiorcy nie będą się ze sobą zgadzać. Brakuje także prawa konsumenta do ograniczania upoważnienia do pobrania według wysokości kwoty. Ponadto wykluczona zostanie możliwość anulowania usług płatniczych przez konsumenta po przyjęciu przez dostawcę. Dodatkowo istnieje niebezpieczeństwo, że z powodu skróconego terminu realizacji (przelewy muszą być zaksięgowane na koncie odbiorcy już następnego dnia pracy banku) klient zostanie obciążony nowymi opłatami.

Rynek papierów wartościowych

A. Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (Markets in financial instruments directive, MiFID)

1. Cel

Celem niniejszej dyrektywy jest zapewnienie w całej Europie jednolitych norm handlu papierami wartościowymi, poprawa konkurencji i lepsza ochrona inwestorów. Mają to umożliwić nowe przepisy służące ochronie inwestorów, poprawa przejrzystości w wypadku prowizji od doradztwa inwestycyjnego oraz bardziej zintegrowana oferta dostawców usług finansowych.

Zgodnie z MiFID inwestorzy muszą zostać poinformowani o wszystkich opłatach związanych z transakcją, a przed zawarciem umowy także o produkcie i związanym z nim ryzykiem. Oczekuje się, że takie ramy regulacyjne umożliwią poprawę zaufania inwestorów, co powinno zwiększyć międzynarodowy przyływ środków do Europy.

2. Treść

— Najlepsza możliwa realizacja (*best execution*): w wypadku zleceń związanych z papierami wartościowymi przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz doradcy bankowi muszą znaleźć taką giełdę, na której uda się osiągnąć najlepszy dla klienta wynik, zarówno pod względem kosztów, jak i prawdopodobieństwa i szybkości realizacji dyspozycji.

— Doradcy są zobowiązani do dokumentowania i archiwizowania wszystkich rozmów doradczych w celu zaświadczenia, że dotrzymano przepisów związanych z doradztwem dla klientów.

— Przedsiębiorstwa inwestycyjne i doradcy bankowi muszą ujawniać prowizje i gratyfikacje towarzystw funduszy inwestycyjnych i innych dostawców produktów.

3. Ocena

Zwolennicy ochrony inwestorów zwracają uwagę na braki, np. na fakt, że obowiązek przeprowadzenia dowodu w wypadku złego lub niekompletnego doradztwa banku należy do inwestora, mimo że obowiązek dokumentacji leży po stronie doradcy. Złamanie przepisów prawa nadzorczego nie ma także skutków cywilno-prawnych, więc inwestor nie może wystąpić o odszkodowanie.

Ubezpieczenia i emerytury pracownicze

A. Solvency II

1. Cel

Celem środka jest gruntowna reforma nadzoru finansowego nad firmami ubezpieczeniowymi i przejście od dotychczasowego statycznego modelu nadzorczego do podejścia dynamicznego, opartego na ryzyku w celu poprawy ochrony konsumentów i przedsiębiorstw. Integracja unijnego rynku ubezpieczeń powinna zostać pogłębiona, a ochrona odbiorców ubezpieczeń i osób uprawnionych do świadczeń poprawiona. Ostatecznie ma to doprowadzić do poprawy międzynarodowej konkurencyjności unijnych firm ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych.

2. Treść

a. Adekwatność ryzyka

W systemie Solvency I obowiązywał statyczny schemat obliczeniowy dla marginesu wypłacalności: Jego wysokość uzależniona była od całego zakresu transakcji, a do obliczeń włączało się czysto bilansowe wartości lub wartości rachunku zysków i strat.

Solvency II kieruje się natomiast bardziej rzeczywistymi ryzykami i kładzie nacisk na nadzór nad indywidualnym ryzykiem poszczególnych przedsiębiorstw. Zasadniczo przy obliczaniu marginesu wypłacalności należy uwzględnić wszystkie istotne dające się ilościowo określić ryzyka, w tym przynajmniej główne kategorie ryzyka, czyli ryzyko rynkowe, kredytowe, ubezpieczeniowe i operacyjne. Dzięki temu skutkiem nowego systemu nadzorczego będzie adekwatność kapitałowa firm ubezpieczeniowych.

Mimo daleko posuniętego ukierunkowania na ryzyko dyrektywę Solvency II uzupełniają mechanizmy zabezpieczające. Ważną rolę odgrywa tutaj minimalny wymóg kapitałowy (minimum capital requirement, MCR), określający minimalny poziom kapitału, który w żadnym wypadku nie może być niższy.

b. Zarządzanie kapitałem

Zgodnie z Solvency II zarząd firmy ubezpieczeniowej będzie odpowiedzialny za rozwój i wdrożenie strategii inwestycyjnej firmy. Celem jest ostrożne zarządzanie kapitałem, aby w każdej chwili były spełniane zobowiązania, takie jak wymogi wypłacalności lub narzucony profil ryzyka/przychodu.

3. Ocena

Dyrektywa Solvency II daje konkretne korzyści firmom mogącym dysponować większymi kwotami w celu ich zainwestowania i konkurowania na coraz bardziej zglobalizowanych rynkach. Organy nadzorcze obawiają się jednak, że wzrost dynamiki będzie wiązać się ze zwiększoną konkurencją, co mogłoby spowodować większą liczbę upadłości i obniżenie zaufania konsumentów.

Poza tym Solvency II mogłaby doprowadzić krótkoterminowo do obniżenia poziomu ochrony ubezpieczeniowej sektora ubezpieczeń zabezpieczających wysokie długoterminowe ryzyka, ponieważ obłożone są one wyższymi wymogami ilościowymi. Nie można oczywiście wykluczyć, że ubezpieczyciele postanowią ograniczyć wewnętrzne subwencjonowanie, co może doprowadzić do wzrostu cen niektórych ubezpieczeń. Istnieje również ryzyko, że planowany system nadzoru wzmocni istniejący już trend konsolidacji i zwiększy obecną presję konkurencji na małych i średnich ubezpieczycieli.

Nadzór

Procedura Lamfalussy'ego (→3.4.3) zmieniła strukturę nadzoru nad rynkiem finansowym w Europie, wprowadzając na poziomie 3 komitety ekspertów, realizujące cel jednolitej praktyki nadzorczej i regulacji w UE.

Wysoki stopień konwergencji praktyk nadzorczych we wszystkich państwach członkowskich UE jest podstawowym warunkiem zakończenia procesu tworzenia jednolitego rynku.

Problem stanowi jednak wdrożenie dyrektyw do prawodawstwa krajowego i jakość procesu transpozycji. Istnieje ryzyko, że uczestnicy rynku w różnych państwach członkowskich będą traktowani w różny sposób, co będzie miało negatywne skutki dla uczciwej konkurencji i efektywnej integracji rynków usług finansowych.

Rola Parlamentu Europejskiego

PE wykazał się szczególnym zaangażowaniem w odniesieniu do najnowszego prawodawstwa dotyczącego rynków usług finansowych. Odgrywał nie tylko rolę współprawodawcy, lecz także wspierał stale pracę Komisji, skłaniał wielokrotnie do dyskusji i przedstawiał własne inicjatywy w celu zaprezentowania swojego stanowiska.

Dzięki aktywnej postawie PE zajmuje czołową pozycję w toczącej się obecnie na forum Komisji, Rady i instytucji międzynarodowych dyskusji na temat rozwoju struktury nadzoru rynku finansowego na szczeblu UE i przy poszukiwaniu możliwości uniknięcia ryzyka systemowego.

→ Judith BRAUN
lipiec 2008 r.

3.4.5. Własność intelektualna, przemysłowa i handlowa

Znaki towarowe, patenty, wzory, oznaczenia pochodzenia, prawa autorskie – własność intelektualna jest chroniona przez różne wspólnotowe akty prawne. Walka z podrabianiem stała się jednym z priorytetów Urzędu Harmonizacji Rynku Wewnętrznego i Europejskiego Urzędu Patentowego.

Podstawa prawna

Artykuł 30 traktatu WE obejmuje „ochronę własności przemysłowej i handlowej” jako podstawę odstąpienia od zasady swobodnego przepływu towarów. Określenie „własność przemysłowa i handlowa” ma zastosowanie do wszystkich praw własności przemysłowej lub intelektualnej, w tym praw autorskich, patentów, znaków towarowych, wzorów oraz oznaczeń pochodzenia.

Własność przemysłowa i intelektualna jest także objęta postanowieniami dotyczącymi wolnej konkurencji (art. 81 i 82 traktatu WE) w zakresie, w jakim może prowadzić do powstawania karteli lub nadużywania pozycji dominującej.

Traktat Lizboński wprowadza nową podstawę prawną legitymizującą bezpośrednią interwencję Unii w dziedzinie własności intelektualnej. Zgodnie z art. 118 skonsolidowanej wersji Traktatu o funkcjonowaniu UE Parlament Europejski i Rada mogą przyjmować środki dotyczące tworzenia europejskich tytułów prawnych w celu zapewnienia jednolitej ochrony praw własności intelektualnej oraz utworzenia systemów zezwoleń, koordynacji i nadzoru scentralizowanych na szczeblu UE.

Należy przypomnieć, że konwencje paryska i berneńska podpisane pod koniec XIX w., których państwa członkowskie są stronami, nie ustanowiły międzynarodowych praw do własności intelektualnej.

Cele

Jako prawa wyłączne, prawa własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej nadal zależą od różnych praw krajowych. Państwa członkowskie nigdy poważnie nie rozważały możliwości całkowitego i absolutnego ujednoczenia prawodawstwa w tej dziedzinie. Zdecydowały się na kompromis polegający na ustanowieniu praw na szczeblu Wspólnoty, do których przedsięwzięcia mogą się uciekać jako do uzupełnienia lub alternatywy praw krajowych.

Osiągnięcia

A. Harmonizacja prawodawstwa

1. Znaki towarowe i wzory

Dyrektywa 89/104/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. zbliża ustawodawstwa krajowe, ustanawiając wspólne przepisy dotyczące znaków stanowiących znaki handlowe, podstawy odmowy lub unieważnienia oraz prawa wynikające ze znaków towarowych.

Rozporządzenie (WE) nr 40/94 z dnia 20 grudnia 1993 r. stworzyło wspólnotowy znak towarowy obok krajowych znaków towarowych oraz powołało urząd do spraw wspólnotowego znaku towarowego zwany Urzędem Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory). Urząd, który powstał w Alicante, rozpoczął działalność w 1996 r. Rozporządzenie (WE) nr 40/94 zostało zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 422/2004 z dnia 19 lutego 2004 r., które stanowi wkład w poprawę funkcjonowania systemu wspólnotowego znaku towarowego.

Dyrektywa 98/71/WE z dnia 13 października 1998 r. zbliża ustawodawstwa krajowe w sprawie prawnej ochrony wzorów.

Rozporządzenie (WE) nr 6/2002 z dnia 12 grudnia 2001 r. ustanawia wspólnotowy system ochrony wzorów.

Decyzja Rady 2006/954/WE z dnia 18 grudnia 2006 r. zatwierdzająca przystąpienie Wspólnoty Europejskiej do Aktu genewskiego do Porozumienia haskiego dotyczącego międzynarodowej rejestracji wzorów przemysłowych, przyjętego w Genewie w dniu 2 lipca 1999 r., oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1891/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 6/2002 i (WE) nr 40/94 w celu nadania skutku temu przystąpieniu, zakładają powiązanie rejestracji wzorów Unii z międzynarodowym systemem rejestracji wzorów przemysłowych Światowej Organizacji Własności Intelektualnej.

2. Prawa autorskie

a. Główne wspólnotowe akty prawne

Dyrektywa Rady 91/250/EWG z dnia 14 maja 1991 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych (patrz niżej).

Dyrektywa 92/100/EWG z dnia 19 listopada 1992 r. w sprawie prawa najmu i użyczenia dzieł sztuki.

Dyrektywa 93/83/EWG z dnia 27 września 1993 r. w sprawie przekazu satelitarnego oraz retransmisji drogą kablową.

Dyrektywa 93/98/EWG z dnia 29 października 1993 r. w sprawie harmonizacji czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych.

Zielona księga Komisji z dnia 19 lipca 1995 r. w sprawie praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, przyjęta w dniu 19 lipca 1995 r.

Dyrektywa 2001/29/WE z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym.

Dyrektywa 2001/84/WE z dnia 27 września 2001 r. w sprawie prawa autora do wynagrodzenia z tytułu odsprzedaży oryginalnego egzemplarza dzieła sztuki.

Dyrektywa 96/9/WE z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych.

Dyrektywa 2004/48/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej.

Dyrektywa 2006/116/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pochodnych.

Dyrektywa 2006/115/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie prawa najmu i użyczenia oraz niektórych praw pokrewnych prawu autorskiemu w zakresie własności intelektualnej.

b. Zatwierdzenie traktatów międzynarodowych

Dnia 16 marca 2000 r. Rada zatwierdziła traktat Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO) w sprawie praw autorskich oraz traktat o artystycznych wykonaniach i fonogramach (WPPT). Traktaty te przyczynią się do zapewnienia zrównoważonego poziomu ochrony dzieł sztuki i innych obiektów chronionych oraz umożliwią społeczeństwu dostęp do treści znajdujących się w sieciach.

Decyzją 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. Rada zatwierdziła porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS) zawarte w ramach negocjacji rundy urugwajskiej. Umowa przewiduje, że państwa będące jej stronami stosują między sobą zasady „traktowania narodowego” i „największego uprzywilejowania”.

3. Patenty

a. Pierwsza próba stworzenia wspólnotowego patentu

Przez długi czas wspólnotowy system patentów był uważany za element konieczny do wyeliminowania zakłóceń konkurencji wynikających z ograniczeń terytorialnych patentów krajowych. Taki był cel porozumienia luksemburskiego z dnia 15 grudnia 1989 r. w sprawie utworzenia wspólnotowego patentu wydawanego przez Europejski Urząd Patentowy (EPO), obowiązującego jednolicie i jednocześnie w całej Unii Europejskiej. Porozumienie nigdy nie weszło w życie, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie je ratyfikowały.

b. Częściowe ulepszenia

(i) Harmonizacja przepisów krajowych

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 240/96 z dnia 31 stycznia 1996 r. zharmonizowało i uprościło przepisy mające zastosowanie do licencji na korzystanie z patentów i z wiedzy, aby zachęcić do rozpowszechniania technicznej wiedzy we Wspólnocie i promowania wytwarzania wyrobów ulepszonych technicznie.

(ii) Wspólnotowa ochrona niektórych sektorów

Dyrektywa Rady 87/54/EWG dnia 16 grudnia 1986 r. w sprawie ochrony prawnej topografii produktów półprzewodnikowych.

Dyrektywa Rady 91/250/EWG z dnia 14 maja 1991 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych (zmieniona dyrektywą Rady 93/98/EWG z dnia 29 października 1993 r.). Dyrektywa ta wymaga od państw członkowskich, by objęły ochroną prawa autorskie do programów komputerowych w taki sam sposób jak prawa autorskie do dzieł literackich w rozumieniu konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych.

Dodatkowe świadectwo ochronne dla środków ochrony roślin utworzone na mocy rozporządzenia (WE) nr 1610/96 z dnia 23 lipca 1996 r.

Dyrektywa 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 1996 r. przewiduje ochronę prawną baz danych, zdefiniowanych jako „zbiór niezależnych utworów, danych lub innych materiałów uporządkowanych w sposób systematyczny lub metodyczny, indywidualnie dostępnych środkami elektronicznymi lub innymi sposobami”. Dyrektywa nakłada obowiązek ochrony baz danych zarówno poprzez prawa autorskie obejmujące intelektualną twórczość związaną z doбором lub układem zawartości, jak i przez prawo *sui generis* chroniące inwestycje (pieniądze, zasoby ludzkie, wysiłki i energię) włożone w uzyskanie, weryfikację lub przedstawienie zawartości bazy danych. Dyrektywa nie ma zastosowania do programów komputerowych wykorzystywanych do sporządzania lub działania baz danych ani do dzieł i innych materiałów, które bazy te zawierają. Nie ma też wpływu na przepisy dotyczące w szczególności praw patentowych, znaków towarowych, praw wzorów przemysłowych oraz nieuczciwej konkurencji.

Ochronę wynalazków biotechnologicznych zapewnia dyrektywa 98/44/WE z dnia 6 lipca 1998 r.

Dyrektywa 98/84/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 1998 r. w sprawie prawnej ochrony usług opartych lub polegających na warunkowym dostępie obejmuje wszystkie usługi, do których dostęp jest warunkowy, w tym płatną telewizję i radio, usługi wideo i audio na żądanie, publikacje elektroniczne oraz szeroki zakres usług on-line oferowanych społeczeństwu na zasadzie abonamentu lub jednorazowej opłaty.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 873/2004 zmienia rozporządzenie (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin, dostosowując jego przepisy do dyrektywy 98/44/WE w sprawie ochrony wynalazków biotechnologicznych. Rozporządzenie (WE) nr 873/2004 przewiduje, że „urząd przyznaje jednej lub większej liczbie osób licencję przymusową na wniosek tej osoby lub tych osób wyłącznie wtedy, gdy przemawia za tym interes publiczny” (art. 1).

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zdolności patentowej wynalazków realizowanych przy pomocy komputera, przedstawiony przez Komisję dnia 20 lutego 2002 r., został odrzucony przez Parlament Europejski w drugim czytaniu dnia 6 lipca 2005 r.

Komisja zaproponowała zmianę dyrektywy 98/71/WE mającą na celu uwolnienie handlu częściami pojazdów silnikowych.

W dniu 12 grudnia 2007 r. Parlament Europejski zmienił w pierwszym czytaniu (procedura współdecyzji) wniosek dyrektywy dotyczący zmiany dyrektywy 98/71/WE. Parlament zatwierdził w szczególności poprawkę zawierającą postulat informowania konsumentów o pochodzeniu części za pomocą nazwy handlowej lub w inny odpowiedni sposób, aby umożliwić im świadome dokonywanie wyborów między konkurencyjnymi produktami do naprawy. Zmieniony wniosek czeka na pierwsze czytanie w Radzie.

c. *Nowy projekt patentu wspólnotowego*

Dnia 1 sierpnia 2000 r. Komisja przedstawiła nowy wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie patentów wspólnotowych (COM(2000) 412). Zgodnie z tym wnioskiem patent wspólnotowy będzie współistnieć z patentami krajowymi. Ochronę prawną zagwarantuje specjalny sąd. Parlament Europejski zatwierdził wniosek dnia 9 kwietnia 2002 r. wraz z poprawkami dotyczącymi przepisów językowych, roli krajowych urzędów patentowych wobec Europejskiego Urzędu Patentowego oraz ustaleń prawnych. Rada nie osiągnęła jeszcze jednomyślności, której wymaga wniosek.

4. Walka z podrabianiem

Podrabianie, piractwo, a ogólniej ataki na własność intelektualną stanowią zjawisko wciąż przybierające na sile, które osiąga już rozmiary międzynarodowe, poważnie zagrażając gospodarkom krajowym i państwom członkowskim. Niemniej jednak różnice w krajowych systemach karania tego rodzaju przestępstw utrudniają państwom członkowskim skuteczną walkę z podrabianiem i piractwem. Z tych przyczyn Komisja przedstawiła wnioski dotyczące dyrektywy i decyzji ramowej w sprawie środków zwalczania naruszeń praw własności intelektualnej, z uwzględnieniem odpowiedzialności karnej, w celu przyspieszenia walki z podrabianiem i piractwem.

Nowe wnioski mają uzupełniać dyrektywę 2004/48/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej, która przewiduje środki, procedury i środki naprawcze jedynie na mocy prawa cywilnego i administracyjnego.

Komisja wycofała jednak wniosek dotyczący decyzji ramowej i przedstawiła zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków prawa karnego mających na celu zapewnienie egzekwowania praw własności intelektualnej (COM(2006) 168). W dniu 25 kwietnia 2007 r. Parlament Europejski zatwierdził w pierwszym czytaniu (procedura współdecyzji) wspomniany wniosek dotyczący dyrektywy, który oczekuje na pierwsze czytanie w Radzie.

B. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

1. Istnienie i wykonywanie praw własności przemysłowej

a. **Rozróżnienie między istnieniem a wykonywaniem prawa** zostało dokonane w związku z zastosowaniem traktatowych zasad konkurencji do wykonywania praw własności przemysłowej. Po raz pierwszy poruszono to

zagadnienie w wyroku w sprawie Consten-Grundig (56 i 58/64 z dnia 13 lipca 1966 r.), w kontekście przyznania znaku towarowego, ponownie potwierdzono je w istotnym wyroku w sprawie Parke Davis (24/67 z dnia 29 lutego 1968 r.). Dokonano rozróżnienia między sprawami objętymi „istnieniem” praw własności intelektualnej, regulowanym przez art. 30, a sprawami związanymi z „wykonywaniem” takich praw, które nie mogły uniknąć zasady swobodnego przepływu (patrz także wyrok w sprawie Deutsche Grammophon, 78/70 z dnia 8 czerwca 1971 r.).

b. „Istnienie” prawa jest jednak pojęciem nieprecyzyjnym i zbyt uzależnionym od intencji krajowych ustawodawców. Dopiero pojęcie „określonego przedmiotu” pozwoliło sprecyzować, co może być objęte statusem prawnym jakichkolwiek praw własności przemysłowej czy intelektualnej bez szkody dla zasady swobodnego przepływu.

W dziedzinie patentów „określony przedmiot” stanowi, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, „wylądne prawo do korzystania z wynalazku w celu produkcji wyrobów przemysłowych i wprowadzania ich po raz pierwszy do obrotu [...], jak również prawo do sprzeciwiania się naruszeniom” (wyrok w sprawie Centrafarm przeciwko Sterling Drug, 15/74 z dnia 18 października 1974 r.).

Więcej czasu zajęło zdefiniowanie „określonego przedmiotu” znaku towarowego. W wyroku w sprawie Terrapin (119/75 z dnia 22 czerwca 1976 r.) Trybunał stwierdził, że „podstawowym zadaniem znaku towarowego [jest] zagwarantowanie konsumentom, że produkt jest tego samego pochodzenia”, którą to definicję rozszerzono następnie w wyroku w sprawie Hoffmann-Laroche: „poprzez umożliwienie [im] bez możliwości pomyłki odróżnienia tego produktu od produktów innego pochodzenia” (102/77 z dnia 23 maja 1978 r.).

2. Teoria „wyczerpania” praw

a. *Definicja*

Jest to teoria, wedle której właściciel prawa własności przemysłowej i handlowej chronionego przez prawo jednego państwa członkowskiego nie może powoływać się na to prawo w celu uniemożliwienia przywozu produktów wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim (patrz jej zastosowanie do wzorów w wyroku w sprawie Keurkoop przeciwko Nancy Kean Gifts, 144/81 z dnia 14 września 1982 r.). Ta teoria ma zastosowanie do wszystkich dziedzin własności intelektualnej, ale w wypadku znaków towarowych może zostać dostosowana, ponieważ sędzia będzie miał na względzie „podstawową funkcję znaku towarowego”, która polega na „zagwarantowaniu konsumentowi możliwości określenia pochodzenia produktu oznaczonego tym znakiem towarowym” (wyrok w sprawie HAG II, C-10/89 z dnia 17 października 1990 r.). Działania właściciela znaku towarowego mające na celu uniemożliwienie wprowadzania produktu do obrotu na swoim terytorium przez stronę trzecią są uzasadnione, jeżeli zachowanie importera – takie jak

ponowne przetwarzanie produktu lub opatrywanie go innym znakiem towarowym – uniemożliwia konsumentowi określenie z całą pewnością pochodzenia znakowanego produktu (wyrok w sprawie 3/78 Centrafarm przeciwko American Home Products z dnia 10 października 1978 r.).

b. Ograniczenia

Teoria wyczerpania praw wspólnotowych nie ma zastosowania w wypadku wprowadzania do obrotu podrobionego produktu lub produktów wprowadzanych do obrotu poza Europejskim Obszarem Gospodarczym. Jest to przewidziane w art. 6 porozumienia w sprawie praw własności intelektualnej, zawartego w ramach rundy urugwajskiej (TRIPS, umowa w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej).

W lipcu 1999 r. Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Sebago i Ancienne Maison Dubois et Fils przeciwko GB-Unic SA (C-173/98), że państwowym członkowskim nie wolno przewidywać w prawie krajowym wyczerpania praw nadawanych przez znak towarowy produktom wprowadzanym do obrotu w krajach trzecich.

Rola Parlamentu Europejskiego

W różnych rezolucjach w sprawie praw własności intelektualnej, a w szczególności w sprawie prawnej ochrony baz danych, wynalazków biotechnologicznych i praw autorskich, Parlament opowiadał się za stopniową harmonizacją praw własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej. Sprzeciwił się także udzielaniu patentów na części ciała ludzkiego.

Parlament sprzeciwił się również przyznawaniu patentów wynalazkom wdrażanym za pomocą komputera, w celu uniknięcia przeszkód w rozpowszechnianiu innowacji i zapewnienia MŚP bezpłatnego dostępu do oprogramowania tworzonych przez największych międzynarodowych twórców.

→ Roberta **PANIZZA**
lipiec 2008 r.

Wspólne obszary polityki

Owe „polityki” to kierunki działania, które Wspólnota decyduje się przyjąć w określonych dziedzinach, aby osiągnąć wyznaczone przez siebie ogólne cele. Te obszary polityki nazywane są „wspólnymi”, ponieważ obejmują wszystkie państwa członkowskie Unii. Zharmonizowane działania wywołuje tzw. efekt dźwigni, który umożliwia uzyskanie lepszych rezultatów.

Do tych obszarów polityki należą m.in.: wspólna polityka rolna (WPR), polityka spójności, polityka transportowa, polityka społeczna i zatrudnienia, polityka środowiska oraz polityka w zakresie badań i rozwoju technologii.

4.1. Strategia lizbońska, 163

4.2. Wspólna polityka rolna, 166

- 4.2.1. Traktat rzymski i podstawy WPR, 166
- 4.2.2. Reformy wspólnej polityki rolnej, 168
- 4.2.3. Pierwszy filar WPR: I. Jednolita wspólna organizacja rynku, 171
- 4.2.4. Pierwszy filar WPR: II. Wsparcie bezpośrednie dla gospodarstw, 175
- 4.2.5. Drugi filar WPR: polityka rozwoju obszarów wiejskich, 178
- 4.2.6. Finansowanie WPR, 181
- 4.2.7. Zewnętrzna polityka rolna Unii Europejskiej: porozumienie w sprawie rolnictwa WTO, 184
- 4.2.8. Runda dauhańska a rolnictwo, 187
- 4.2.9. WPR a traktat z Lizbony, 190
- 4.2.10. WPR w liczbach, 193

4.3. Polityka leśna, 198

- 4.3.1. Ramy europejskiej strategii leśnej, 198
- 4.3.2. Strategia leśna UE: zasady i działania, 201

4.4. Wspólna polityka rybołówstwa, 202

- 4.4.1. Początki i rozwój wspólnej polityki rybołówstwa, 202
- 4.4.2. Ochrona zasobów rybołówstwa, 205
- 4.4.3. Pomoc strukturalna w sektorze gospodarki rybnej, 207
- 4.4.4. Międzynarodowe stosunki w dziedzinie rybołówstwa, 210
- 4.4.5. Kontrola połowów i egzekwowanie przepisów, 212

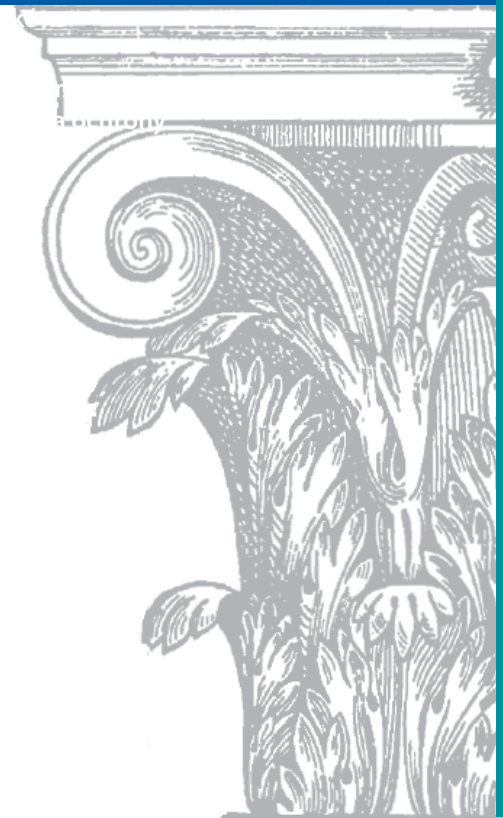
- 4.4.6. Rybołówstwo europejskie w liczbach, 215

4.5. Polityka regionalna i polityka spójności, 217

- 4.5.1. Spójność gospodarcza i społeczna, 217
- 4.5.2. Europejski Fundusz Regionalny (EFRR), 218
- 4.5.3. Fundusz Spójności, 220
- 4.5.4. Fundusz Solidarności, 221

4.6. Polityka transportowa, 222

- 4.6.1. Polityka transportowa Unii Europejskiej: ogólne, 228
- 4.6.2. Transport lądowy: drogowy i kolejowy, 231
- 4.6.3. Transport lądowy: harmonizacja przepisów prawa, 233
- 4.6.4. Transport drogowy: bezpieczeństwo i przepisy, 235
- 4.6.5. Transport lotniczy: doświadczenia z rynku, 240
- 4.6.6. Transport lotniczy: kwestie bezpieczeństwa pasażerów, 242
- 4.6.7. Transport lotniczy: zharmonizowane przepisy lotniczego i bezpieczeństwa, 244
- 4.6.8. Transport morski: doświadczenia z rynku i konkurencja, 248
- 4.6.9. Transport morski: zaopatrzenie i bezpieczeństwo, 250
- 4.6.10. Żegluga śródlądowa i logistyka, 254



4.7. Sieci transeuropejskie, 257

- 4.7.1. Sieci transeuropejskie – wytyczne, 257
- 4.7.2. Finansowanie sieci transeuropejskich, 260

4.8. Polityka przemysłowa, 263

- 4.8.1. Ogólne zasady unijnej polityki przemysłowej, 263
- 4.8.2. Przemysł stalowy, 265
- 4.8.3. Przemysł stoczniowy, 268
- 4.8.4. Przemysł samochodowy, 271
- 4.8.5. Przemysł chemiczny i farmaceutyczny, 274
- 4.8.6. Przemysł lotniczy i kosmonautyczny, 277
- 4.8.7. Przemysł audiowizualny, 281
- 4.8.8. Technologie informacyjne, 286
- 4.8.9. Przemysł biotechnologiczny, 290
- 4.8.10. Przemysł obronny, 293

4.9. Polityka społeczna i polityka zatrudnienia, 296

- 4.9.1. Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne, 296
- 4.9.2. Europejski Fundusz Społeczny, 301
- 4.9.3. Polityka zatrudnienia, 304
- 4.9.4. Zabezpieczenie społeczne w państwach członkowskich Unii niebędących państwami pochodzenia, 307
- 4.9.5. Bezpieczeństwo i higiena pracy, 311
- 4.9.6. Dialog społeczny, informowanie, przeprowadzanie konsultacji oraz uczestnictwo pracowników, 314
- 4.9.7. Równość mężczyzn i kobiet, 318
- 4.9.8. Zwalczanie dyskryminacji i integracja społeczna grup szczególnie narażonych, 320

4.10. Polityka w zakresie ochrony środowiska, 325

- 4.10.1. Polityka w zakresie ochrony środowiska: zasady ogólne, 325
- 4.10.2. Wdrażanie wspólnotowego prawa w zakresie ochrony środowiska naturalnego, 329
- 4.10.3. Trwały rozwój i ochrona środowiska, 331
- 4.10.4. Zasoby naturalne a odpady, 335
- 4.10.5. Ochrona wód i gospodarka wodna, 340
- 4.10.6. Zanieczyszczenie powietrza i poziom hałasu, 344

- 4.10.7. Zmiany klimatu i środowisko naturalne, 349

- 4.10.8. Różnorodność biologiczna, przyroda i gleba, 354

- 4.10.9. Chemikalia, 358

- 4.10.10. Zintegrowana polityka produktu i technologii przemysłowe, 362

4.11. Ochrona konsumentów i zdrowie publiczne, 365

- 4.11.1. Polityka ochrony konsumentów: zasady i instrumenty, 365

- 4.11.2. Środki ochrony konsumentów, 367

- 4.11.3. Zdrowie publiczne, 367

4.12. Przestrzeń wolności i sprawiedliwości, 367

- 4.12.1. Przestrzeń wolności i sprawiedliwości: zasady ogólne, 367

- 4.12.2. Polityka imigracyjna, 367

- 4.12.3. Zarządzanie granicami zewnętrznymi, 383

- 4.12.4. Współpraca sądów cywilnych i karnych, 383

- 4.12.5. Współpraca policyjna, 383

4.13. Polityka energetyczna, 383

4.14. Polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego, 383

4.15. Małe i średnie przedsiębiorstwa, 383

4.16. Turystyka, 408

4.17. Kultura i edukacja, 408

- 4.17.1. Polityka edukacji i zawodowego, 410

- 4.17.2. Polityka dotycząca kultury, 410

- 4.17.3. Polityka językowa, 410

- 4.17.4. Polityka kulturalna, 410

- 4.17.5. Polityka audiowizualna, 410

- 4.17.6. Polityka w dziedzinie sportu, 410

- 4.17.7. Polityka komunikacji, 410

4.18. Polityka podatkowa, 410

- 4.18.1. Ogólna polityka podatkowa, 410

- 4.18.2. Podatek od wartości dodanej, 410

- 4.18.3. Podatek akcyzowy i podatek tytoniowy, 442

- 4.18.4. Opodatkowanie emerytalne, 442

- 4.18.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych, 442



4.1. Strategia lizbońska

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23 i 24 marca 2000 r. szefowie państw i rządów postanowili do 2010 r. przekształcić gospodarkę europejską w najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarkę na świecie, podejmując działania na rzecz zwiększenia liczby miejsc pracy i poprawy wzrostu gospodarczego. Niezadowalające wyniki śródkokresowego przeglądu strategii spowodowały konieczność jej ożywienia i ponownego sprecyzowania w 2005 r.

Podstawa prawna

Brak podstawy prawnej. Plan rozwoju strategicznego określają konkluzje z posiedzeń Rady Europejskiej.

Cele

Ogólny cel agendy czy też strategii lizbońskiej jest obecnie często cytowany w literaturze dotyczącej Unii Europejskiej: stworzenie najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego wzrostu gospodarczego przy większej liczbie lepszych miejsc pracy i większej spójności społecznej (konkluzje prezydencji, szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie, 23 i 24 marca 2000 r.) oraz przy zachowaniu zrównoważonego środowiska naturalnego. Ten ostatni cel dodano podczas szczytu w Göteborgu w czerwcu 2001 r. Termin osiągnięcia celów wyznaczono na 2010 r.

Osiągnięcia

A. Ogólny kontekst

Na szczycie w Lizbonie w dniach 23 i 24 marca 2000 r. przywódcy europejscy uzgodnili cel polegający na osiągnięciu średniego wzrostu gospodarczego w wysokości 3% oraz stworzeniu 20 mln miejsc pracy do 2010 r. Aby go osiągnąć, określili podstawowe działania niezbędne na szczeblu europejskim i krajowym. Po przyjęciu strategii lizbońskiej w 2000 r. Rada Europejska skoncentrowała się na ocenie postępów w „uczynieniu z Europy najbardziej konkurencyjnej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie”. Komisja opublikowała tzw. sprawozdanie wiosenne, będące podstawą wiosennego szczytu w Brukseli w dniach 25 i 26 marca 2004 r., na którym wybrano byłego premiera Niderlandów Wima Koka na przewodniczącego niezależnej grupy ekspertów mającej ocenić pierwsze pięć lat wdrażania strategii lizbońskiej.

W pięć lat po zainicjowaniu strategii lizbońskiej jej bilans nie był jednoznaczny.

Doszło do wyraźnych niedociągnięć i opóźnień, dlatego też niezwykle ważne okazało się niezwłoczne ożywienie strategii lizbońskiej i ponowne określenie jej priorytetów, czyli wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, aby do 2010 r. uczynić z UE najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata.

B. Strategia lizbońska: etap I – lata 2000–2005

Na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23 i 24 marca 2000 r. w Lizbonie szefowie państw i rządów

15 krajów UE określili nowy, strategiczny cel, chcąc podnieść poziom zatrudnienia, zintensyfikować reformy gospodarcze i zwiększyć spójność społeczną. W obliczu radykalnych zmian będących wynikiem globalizacji, a także wyzwań, jakie stawia nowa, oparta na wiedzy gospodarka, Rada Europejska przygotowała ogólną strategię, mającą na celu:

- przygotowanie powstania gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy dzięki prowadzeniu lepszej polityki na rzecz społeczeństwa informacyjnego oraz badań i rozwoju, dzięki przyspieszeniu procesu reform strukturalnych służących wzrostowi konkurencyjności i innowacyjności, a także dzięki zakończeniu procesu tworzenia rynku wewnętrznego;
- modernizację europejskiego modelu społecznego poprzez inwestowanie w kapitał ludzki oraz zwalczanie wykluczenia społecznego;
- podtrzymanie korzystnych perspektyw gospodarczych i perspektyw rozwoju poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki makroekonomicznej.

Na podstawie dostępnych statystyk Rada Europejska wyraziła w 2000 r. w Lizbonie przekonanie, że ogólnym celem tych działań powinien być wzrost średniego wskaźnika zatrudnienia z ówczesnego poziomu wynoszącego 61% do nawet 70% do 2010 r., a także zwiększenie w tym samym okresie średniej liczby zatrudnionych kobiet z ówczesnych 51% do ponad 60%. Uwzględniając różną sytuację wyjściową, poszczególne państwa członkowskie miały rozważyć wyznaczenie krajowych celów w zakresie zwiększenia wskaźnika zatrudnienia. Poprzez zwiększenie liczby pracujących działanie to miało wzmocnić trwałość systemów opieki społecznej.

Na przewodniczącego grupy ekspertów zajmującej się przeglądem strategii lizbońskiej wybrano byłego premiera Niderlandów Wima Koka. Praca tej grupy miała decydujące znaczenie dla opracowania strategii z 2005 r. W dniu 2 lutego 2005 r. Komisja zaproponowała ożywienie strategii lizbońskiej poprzez skoncentrowanie wysiłków Unii Europejskiej na dwóch zasadniczych zadaniach: zapewnieniu bardziej zdecydowanego i trwałego wzrostu oraz większej liczby lepszych miejsc pracy. Instytucje Unii Europejskiej nadały wówczas nowy impuls konkretnym działaniom. Obradującą w marcu Rada Europejska, Parlament Europejski, a także europejscy partnerzy społeczni w pełni poparli wniosek

Komisji w sprawie wznowienia i ponownego określenia strategii lizbońskiej.

Do priorytetów nowej strategii należą:

- wspieranie wiedzy i innowacyjności w Europie;
- reforma polityki pomocy państwa;
- poprawa i uproszczenie ram prawnych prowadzenia działalności gospodarczej oraz zakończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego dla sektora usług;
- zniesienie przeszkód dla swobodnego przepływu w zakresie transportu, pracy i edukacji;
- opracowanie wspólnego podejścia do migracji ekonomicznej;
- wspieranie wysiłków na rzecz sprostania społecznym skutkom restrukturyzacji gospodarczej.

Na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2005 r. wszystkie państwa członkowskie zobowiązały się opracować do października 2005 r. własne krajowe programy reform oparte na zintegrowanych wytycznych. Programy te uwzględniają różnorodność sytuacji i priorytetów politycznych na szczeblu krajowym.

C. Strategia lizbońska: etap II – lata 2005–2008

Wdrożenie agendy lizbońskiej wymaga szczególnej uwagi. Chcąc osiągnąć cele dotyczące wzrostu i zatrudnienia, Unia musi poczynić większe starania na rzecz mobilizacji wszelkich środków na szczeblu krajowym i wspólnotowym, by lepiej wykorzystać efekt synergii. W tym celu ogólne wytyczne polityki gospodarczej (OWPG) odzwierciedlają ożywienie strategii lizbońskiej i koncentrują się na sposobie, w jaki polityka gospodarcza może przyczynić się do przyspieszenia wzrostu i zwiększenia liczby miejsc pracy. Sekcja A OWPG dotyczy roli, jaką może odegrać pod tym względem polityka makroekonomiczna. W sekcji B skoncentrowano się na środkach i strategiach politycznych, jakie powinny przyjąć państwa członkowskie, aby zwiększyć atrakcyjność Europy dla inwestorów i pracowników oraz aby podnieść poziom wiedzy i innowacyjności, sprzyjający wzrostowi.

Zgodnie z konkluzjami ze szczytu Rady Europejskiej w Brukseli (22 i 23 marca 2005 r.) OWPG, jako ogólny instrument koordynacji polityki gospodarczej, powinny w dalszym ciągu obejmować całość polityki makro- i mikroekonomicznej, jak również współdziałającą z nimi politykę zatrudnienia. OWPG zapewnią ogólną spójność gospodarczą trzech wymiarów strategii lizbońskiej. W dalszym ciągu zastosowanie będą miały istniejące mechanizmy wielostronnego nadzoru OWPG.

Wytyczne te mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich oraz do Wspólnoty. Powinny one sprzyjać spójności ustalonych przez państwa członkowskie krajowych programów reform; uzupełnia je wspólnotowy program lizboński na lata 2005–2008 obejmujący wszystkie działania, które należy podjąć na szczeblu Wspólnoty na rzecz wzrostu

i zatrudnienia. Przy realizacji wszystkich istotnych aspektów tych wytycznych należy uwzględnić problematykę płci.

Rada Europejska potwierdziła na szczycie w Brukseli (23 i 24 marca 2006 r.) ważność zintegrowanych wytycznych dla wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008.

Rola Parlamentu Europejskiego

1. Parlament Europejski i jego zaangażowanie w proces lizboński

W lipcu 2000 r., po szczycie Rady Europejskiej w Feirze, Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której z zadowoleniem odniósł się do konsensusu w sprawie polityki makroekonomicznej przedstawionej w konkluzjach Rady, wzywając przy tym do zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego. Rok później Parlament dokonał analizy przygotowań do wiosennego szczytu Rady i wyraził wątpliwość co do zdolności państw członkowskich do wypełnienia zobowiązań lizbońskich. Chociaż Parlament uznał wymiar środowiskowy strategii lizbońskiej, to jednak ostrzegł przed wyznaczaniem zbyt wielu celów i podkreślił konieczność szerszych konsultacji z zainteresowanymi stronami, w tym z państwami kandydującymi. W rezolucji z maja 2001 r. Parlament ponownie podkreślił, że ma prawo włączać się we wszelkie dalsze działania związane ze strategią lizbońską, oraz wezwał do stosowania otwartej metody koordynacji ustanowionej przez Radę Europejską w Lizbonie.

W odpowiedzi na konkluzje ze szczytu Rady Europejskiej w Göteborgu Parlament przyłączył się do stwierdzenia o znaczeniu trwałego rozwoju, wyraził jednak obawę, że Rada uzgodniła tylko ogólną zasadę, nie podejmując konkretnych działań.

Po wiosennym szczycie Rady w 2003 r. Parlament przeanalizował ogólne cele strategii lizbońskiej i podkreślił potrzebę dalszych postępów w osiągnięciu czterech priorytetów wyznaczonych przez Radę. Zwrócono się do Komisji o opracowanie szczegółowego harmonogramu osiągnięcia celów lizbońskich do 2010 r. Parlament ponownie krytycznie odniósł się do metody koordynacji i wezwał do wprowadzenia skutecznych mechanizmów umożliwiających niezbędne przemiany strukturalne. W czerwcu 2003 r. Parlament wezwał do zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego gwarantującego Parlamentowi odegranie istotnej roli w określaniu celów i wskaźników oraz zapewniającego opracowanie metody wspólnotowej.

W drugiej rezolucji, przyjętej po szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2003 r., Parlament ponownie wyraził obawy z powodu wyraźnej niemożności realizacji strategii lizbońskiej przez państwa członkowskie, a także wezwał do lepszego monitorowania, podkreślając konieczność reform strukturalnych w celu przywrócenia konkurencyjności europejskiej gospodarki, generowania wzrostu i zwiększenia zatrudnienia, przy uwzględnieniu wielorakich aspektów europejskiego modelu społecznego.

W następstwie wiosennego szczytu Rady w 2004 r. Parlament podkreślił decydujące znaczenie spełnienia wszystkich ustalonych zobowiązań oraz wezwał do działań politycznych zamiast powoływania grup wysokiego szczebla oraz do przeprowadzenia reform strukturalnych w celu podniesienia poziomu zatrudnienia do 70%, co jest konieczne, by stawić czoło problemowi starzenia się społeczeństwa.

Parlament przedstawił również swój pogląd na temat wniosków ze sprawozdania Wima Koka, podkreślając konieczność skupienia się zarówno na reformach strukturalnych, jak i na działaniach makroekonomicznych w celu pobudzenia wzrostu i zatrudnienia, a także ostrzegł przed naruszaniem stabilności i równowagi finansów publicznych.

2. Skład i cele grupy koordynacyjnej ds. strategii lizbońskiej oraz rezolucja Parlamentu z 2005 r.

W celu stworzenia forum poświęconego debacie, działaniom i dialogowi międzyinstytucjonalnemu w grudniu 2004 r. powołano grupę koordynacyjną ds. strategii lizbońskiej. W jej skład wchodzi 33 przedstawicieli poszczególnych grup politycznych, reprezentujących 10 komisji parlamentarnych najbardziej zaangażowanych w prace nad strategią lizbońską. Grupie przewodniczy Joseph Daul, przewodniczący Konferencji Przewodniczących Komisji. Stanowi ona forum regularnej, otwartej debaty oraz wspiera prace legislacyjne poszczególnych komisji PE, a także usprawnia komunikację z przedstawicielami krajowymi.

W dniu 9 marca 2005 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie śródkrokowej rewizji strategii lizbońskiej (P6_TA(2005)0069), w której poparł ponowne, skuteczne określenie strategii lizbońskiej, zidentyfikował kluczowe dziedziny polityki (np. innowacyjność i zmniejszenie biurokracji) oraz ważne wnioski legislacyjne (np. pakiet REACH lub dyrektywa usługowa), a także położył nacisk na wzrost gospodarczy, ochronę środowiska i spójność społeczną.

3. Rezolucja Parlamentu z 2006 r.

W dniu 15 marca 2006 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie przygotowań do wiosennego szczytu Rady Europejskiej 2006 dotyczącej strategii lizbońskiej (P6_TA(2006)0092), w której domagał się obiektywnej analizy krajowych planów działań oraz konkretnych propozycji odnoszących się do przyszłych wyzwań demograficznych i do strategicznej roli polityki energetycznej.

4. Dialog międzyparlamentarny

Parlament Europejski przywiązuje dużą wagę do roli parlamentów krajowych i koncentruje się na intensyfikacji dialogu dwustronnego. Na drugim wspólnym posiedzeniu Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych pod hasłem „Parlamenty na drodze do Lizbony” w dniach 31 stycznia i 1 lutego 2006 r. podkreślono konieczność bardziej szczegółowego i realistycznego sformułowania strategii. Ogólną aprobatę uzyskały korzyści płynące z modelu elastyczności i pewności zatrudnienia (*flexicurity*), proponowanego w nowej agendzie lizbońskiej. Ponadto uznano, że nie da się utrzymać spójności społecznej bez konkurencyjności, a konkurencyjność nie jest możliwa bez spójności społecznej.

W grudniu 2005 r. grupa koordynacyjna ds. strategii lizbońskiej zorganizowała otwarte posiedzenie poświęcone konkurencyjności, badaniom naukowym i projektowaniu ekologicznemu. Posiedzenie ożywiło dyskusje na temat roli zainteresowanych stron w realizacji celów lizbońskich oraz na temat utworzenia w Europie dobrych warunków dla konkurencyjności i badań.

5. Rozwój sytuacji w 2007 r.

Na początku 2007 r. Komisja Europejska opublikowała roczne sprawozdanie na temat stanu wdrażania krajowych programów reform we wszystkich państwach członkowskich. Dzięki działalności grupy koordynacyjnej ds. strategii lizbońskiej Parlament Europejski w dalszym ciągu uważnie śledzi proces realizacji celów.

Na posiedzeniu koordynatorów we wrześniu 2006 r. mandat grupy przedłużono o kolejny rok. Podjęto również decyzję o mianowaniu dwóch współsprawozdawców mających za zadanie przygotować rezolucję Parlamentu Europejskiego, która zostanie poddana pod głosowanie przed wiosennym szczytem Rady Europejskiej. Rezolucja położy nacisk na analizę porównawczą, zintegrowane wytyczne dla wzrostu i zatrudnienia oraz na krytyczną dla UE kwestię energii.

→ Olalla LÓPEZ ALVAREZ
Gianpaolo MENECHINI
Jochen RICHTER
wrzesień 2006 r.

4.2. Wspólna polityka rolna

4.2.1. Traktat rzymski i podstawy WPR

Po wejściu w życie traktatu rzymskiego krajowe mechanizmy w dziedzinie polityki rolnej zastąpiono mechanizmami interwencji na szczeblu wspólnotowym. Artykuły 33 i 131 traktatu WE stworzyły podstawy wspólnej polityki rolnej, którą od tamtego czasu poddano licznym reformom.

Podstawa prawna

Artykuły 32–38 traktatu WE zgodnie ze zmienioną numeracją wprowadzoną przez traktat z Amsterdamu (1997 r.)

Cele

A. Przyczyny wprowadzenia WPR: kontekst historyczny oraz specyfika popytu i podaży w rolnictwie

Kiedy w 1958 r. na mocy traktatu rzymskiego ustanowiono wspólny rynek, rolnictwo sześciu założycielskich państw członkowskich znajdowało się pod silnym wpływem interwencjonizmu państwowego, zwłaszcza w zakresie profilu produkcji i kontroli podaży, ustalania cen gwarancyjnych, bezpośredniego wspierania dochodów rolników, wprowadzania produktów na rynek oraz struktur rolnictwa. By włączyć produkcję rolną do swobodnego przepływu towarów, utrzymując jednocześnie interwencjonizm publiczny w sektorze rolnym, należało zlikwidować krajowe mechanizmy interwencji niezgodne z zasadą swobodnego przepływu i przenieść je na szczebel wspólnotowy – taka jest podstawowa przyczyna ustanowienia wspólnej polityki rolnej.

Należy uściślić, że niektóre państwa członkowskie oraz wszystkie branżowe organizacje rolnicze chciały utrzymania silnego interwencjonizmu publicznego w rolnictwie. Dodatkowo interwencjonizm w tym obszarze opierał się na bardzo rozpowszechnionej w owych czasach opinii o specyfice sektora, silnie uzależnionego od nieprzewidywalnych warunków pogodowych i od ograniczeń geograficznych, podlegającego systemowym zachwianiom równowagi między podażą a popytem, a w konsekwencji charakteryzującego się dużą niestabilnością cen i dochodów.

Cechą charakterystyczną sektora rolnictwa jest jego silne powiązanie z zasobami naturalnymi. Bez nich nie byłoby świeżych produktów, tworzących łańcuch żywnościowy i zaspokajających podstawową potrzebę człowieka: potrzebę pożywienia. Rolnictwo jako działalność gospodarcza sytuuje się zatem w samym sercu środowiska naturalnego – utrzymuje i uprawia dany obszar, ale też cierpi z powodu utrudnień

terytorialnych i bardzo zróżnicowanych warunków klimatycznych.

Rolnictwo musi ponadto zmagać się z niestabilnością rynków: z jednej strony długość cyklu produkcyjnego i sztywność środków produkcji powodują, że podaż produktów rolnych na świecie jest bardzo mało elastyczna, z drugiej strony popyt na produkty spożywcze w bardzo niewielkim stopniu reaguje na zmiany cen. Ponieważ podaż jest w krótkim okresie mało elastyczna, to o cenach na rynku decyduje popyt; ponieważ popyt jest niezmienny, to wysoka podaż powoduje spadek cen, a z kolei niska podaż oznacza silną podwyżkę cen. Wszystkie te elementy składają się na ciągłą niestabilność rynków. W tej sytuacji władze publiczne zawsze wyraźnie dążyły do regulacji rynków rolnych i wspierania dochodów producentów, a WPR jest kontynuacją tych tendencji.

Chociaż rolnictwo stanowi obecnie niewielką część gospodarki krajów rozwiniętych, w tym UE (→4.2.10, tabela II), to interwencje publiczne nasiliły się ostatnio wraz z rozwojem polityki w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich, która nie tylko wspiera tradycyjną funkcję podstawowej działalności, jaką jest wytwarzanie produktów spożywczych, ale także uwzględnia takie aspekty, jak trwały rozwój, zagospodarowanie przestrzenne i kształtowanie krajobrazu, zróżnicowanie i ożywienie gospodarki obszarów wiejskich oraz produkcja energii i biomateriałów. Wspieranie niekomercyjnych funkcji działalności rolnej, czyli takich, których nie reguluje rynek, stało się w konsekwencji priorytetowym elementem ostatnich działań politycznych w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich, w tym także WPR.

B. Cele

Artykuł 33 traktatu WE określa **cele szczególne** WPR:

- zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- zapewnienie rolnikom godnego poziomu życia;
- stabilizacja rynków;

- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- zapewnienie konsumentom rozsądnych cen.

Są to zarówno cele **gospodarcze** (a, c i d), jak i **społeczne** (b i e), mające chronić interesy producentów i konsumentów. Cele WPR praktycznie nie zmieniły się od chwili podpisania traktatu rzymskiego, ponieważ ich sformułowanie okazało się bardzo pojemne i dawało się dopasować do licznych, prowadzonych od lat 80. reform WPR (→4.2.2). Należy zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie wszystkie cele WPR muszą być osiągnięte w całości i równocześnie. W konsekwencji prawodawca wspólnotowy ma szeroki margines uznania w zakresie wyboru instrumentów i zasięgu reform, stosownie do zmian na rynku i priorytetów ustalonych w danej chwili przez instytucje europejskie.

Poza celami szczególnymi WPR, zapisanymi w art. 33, wiele punktów traktatu przewiduje dodatkowe cele **mające zastosowanie do wszystkich dziedzin polityki** i do wszystkich działań Unii Europejskiej. W związku z tym do celów WPR należy również **zdrowie publiczne** (art. 152 ust. 1), **ochrona konsumentów** (art. 153 ust. 2), **spójność gospodarcza i społeczna** (art. 159) i **ochrona środowiska naturalnego** (art. 175). Ponadto w kontekście otwarcia rynków i globalizacji art. 133 określa zasady **wspólnej polityki handlowej** mającej zastosowanie do handlu produktami rolnymi. Do reguł polityki **konkurencji** stosuje się z kolei odstępstwo w dziedzinie produkcji produktów spożywczych i handlu nimi wynikające ze strukturalnej specyfiki działalności podstawowej (art. 36).

Wyniki ogólne

Wspólna polityka rolna przyniosła spektakularne wyniki. Wspólnota w krótkim czasie zdołała przezwyciężyć braki żywnościowe lat 50., osiągając samowystarczalność, a następnie produkując nadwyżki koniunkturalne i strukturalne. Przyczyny tych nadwyżek były różnorodne i obejmowały bardzo poważny postęp techniczny, gwarancje cenowe dla producentów, stały proces rozszerzania UE, a także coraz szersze otwieranie rynków. Ograniczenia finansowe, a także zmiany zachodzące w rolnictwie wspólnotowym i światowym w latach 80. doprowadziły do głębokich zmian w WPR. Punktem wyjścia dla ponownego zdefiniowania narzędzi WPR były wytyczne zaproponowane w 1985 r. w zielonej księdze (dokument przedstawiający wyniki rozważań Komisji na temat perspektyw WPR), środki wprowadzone przez Jednolity akt europejski (1986), decyzje przyjęte przez Radę w lutym 1988 r. oraz reformy podjęte w 1992 i 1999 r. (Agenda 2000) (→4.2.2) pod wpływem Porozumienia w sprawie rolnictwa Światowej Organizacji Handlu (WTO) z 1994 r. (→4.2.7).

W dniu 26 czerwca 2003 r. w Luksemburgu Rada Ministrów Rolnictwa Unii Europejskiej osiągnęła porozumienie w sprawie radykalnej reformy WPR, opartej na propozycjach Komisji przedstawionych w dniu 23 stycznia 2003 r. (→4.2.2). Te zasadnicze zmiany uzasadniało wiele przyczyn, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, zwłaszcza konieczność

umocnienia „europejskiego modelu rolnictwa” w rozszerzonej Unii, zaspokojenia większych wymogów społeczeństwa, ponownego zbliżenia rolników i podatników poprzez zaangażowanie ich we wspólne przedsięwzięcie mające na celu łatwiejsze do zaakceptowania koszty i mniej biurokratyczny system zarządzania, a także potrzeba podniesienia wydajności narzędzi polityki rolnej oraz wypełnienia porozumień WTO, a tym samym zapewnienia większego stopnia akceptacji na szczeblu międzynarodowym.

Obowiązujące instrumenty WPR

1. Opis ogólny

Od czasu wielkiej reformy WPR w 2003 r., realizowanej w kilku etapach (patrz →4.2.2), najważniejsze instrumenty WPR opierają się na pięciu podstawowych aktach:

- rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników europejskich (Dz.U. L 270 z 21.10.2003) (→4.2.4);
- rozporządzenie (WE) nr 1783/2003 w sprawie polityki rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. L 270 z 21.10.2003) (→4.2.5);
- rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie ogólnego finansowania WPR z dwóch funduszy: EFRG (Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji) i EFRROW (Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) (Dz.U. L 209 z 11.8.2005) (→4.2.6);
- rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW (Dz.U. L 277 z 21.10.2005) (→4.2.5 i 4.2.6);
- rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych, które ujednoliciło mechanizmy regulacji poprzednich 21 sektorowych wspólnych organizacji rynku (Dz.U. L 299 z 16.11.2007) (→4.2.3).

2. Proces decyzyjny w polityce rolnej: najważniejsze organy uczestniczące w realizacji WPR

Artykuł 37 ust. 2 akapit trzeci Traktatu określa procedurę opracowywania i wdrażania WPR, która przedstawia się następująco: propozycja Komisji, opinia Parlamentu Europejskiego i ewentualnie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, decyzja Rady podjęta kwalifikowaną większością głosów. Dla Parlamentu Europejskiego jest to zatem zwykła procedura **konsultacji**, której nigdy nie zmieniono pomimo ustanowienia nowych procedur (współpracy i współdecyzji) w Jednolitym akcie europejskim, traktacie z Maastricht czy traktacie z Amsterdamu.

W realizacji WPR, w ramach tzw. procedury **komitologii**, uczestniczą natomiast także inne organy. Począwszy od 1961 r., kiedy to ustanowiono pierwsze wspólne organizacje rynku, powołano do życia liczne **komitety**. Komisja zamierzała wówczas zastrzec sobie szerokie uprawnienia decyzyjne w odniesieniu do zarządzania wspólnymi organizacjami rynku. Niektóre państwa członkowskie uważały jednak, że tego

rodzaju uprawnienia powinny należeć do Rady. Komitety były kompromisem między tymi dwoma stanowiskami: zarządzanie powierzono Komisji, musiała ona jednak zasięgać opinii komitetu złożonego z przedstawicieli państw członkowskich i określającego swoje stanowisko w głosowaniu większością kwalifikowaną. W opracowywaniu i wdrażaniu wspólnej polityki rolnej biorą udział trzy główne typy komitetów: komitety zarządzające (zajmujące się organizacją rynków), komitety regulacyjne (zajmujące się przepisami dotyczącymi obszarów ogólnych) i inne (doradcze: społeczno-gospodarcze lub naukowe).

W ramach procedur obejmujących komitety doradcze we wspólnotowym procesie decyzyjnym uczestniczą pośrednio **organizacje branżowe Unii Europejskiej** za pośrednictwem Komitetu Organizacji Rolniczych UE (COPA) oraz Generalnego Komitetu Spółdzielczości Rolniczej w UE (Cogeca).

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Narzędzia działania

Jak już powiedziano, Parlament Europejski od chwili powstania WPR posiada w dziedzinie rolnictwa jedynie uprawnienia doradcze. Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości wydanie opinii przez Parlament Europejski stanowi istotny wymóg formalny, którego niespełnienie pociąga za sobą nieważność danego aktu. Z kolei zgodnie z zasadą współpracy Parlament Europejski nie może opóźniać wydania opinii w sprawie wniosku Komisji w dziedzinie polityki rolnej, którego pilności jest świadomy.

B. Wpływ

Pomimo braku uprawnień decyzyjnych Parlament wywierał duży wpływ na WPR od czasu podpisania traktatu rzymskiego, wykorzystując środki niewiążące, np. sprawozdania z inicjatywy własnej oraz rezolucje.

Należy zauważyć, że po oświadczeniu Rady Europejskiej z 1997 r., w którym opowiedziano się za **europejskim modelem rolnictwa**, Parlament Europejski wielokrotnie wyrażał swoje poparcie dla europejskiego modelu rolnictwa (i produkcji żywności): wielofunkcyjnego, obecnego na całym terytorium rozszerzonej Unii i zgodnego z warunkami otwarcia i globalizacji rynków. Poparcie temu dał wyraz m.in. w ostatniej reformie WPR (rezolucje z dnia 30 maja 2002 r. i 7 listopada 2002 r.) oraz w toczących się nadal negocjacjach wielostronnych dotyczących rolnictwa w WTO (runda dauhańska) (rezolucje z dnia 13 marca 2001 r., 25 października 2001 r., 13 grudnia 2001 r. i 12 lutego 2003 r.) (→4.2.8).

W tym kontekście Parlament Europejski opowiedział się także za rozszerzeniem WPR o nowe cele, by odpowiedzieć na nowe wyzwania stojące przed sektorem rolnictwa, dotyczące jakości produktów, zdrowia publicznego, trwałego rozwoju, spójności gospodarczej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego czy przeciwdziałania zmianom klimatu.

→ Albert **MASSOT MARTÍ**
sierpień 2008 r.

4.2.2. Reformy wspólnej polityki rolnej

Wspólną politykę rolną poddano czterem poważnym reformom, z których ostatnia miała miejsce w 2003 r. Od listopada 2007 r. prowadzona jest kolejna reforma (tzw. ocena funkcjonowania), którą do grudnia 2008 r. powinna zakończyć zgodna decyzja Rady.

Podstawa prawna

Artykuły 32–38 traktatu WE

Cele

Określone w Traktacie cele WPR są wciąż w pełni aktualne (→4.2.1). Kolejne reformy WPR pozwoliły jednak na dostosowanie wykorzystywanych mechanizmów z myślą o skuteczniejszym osiągnięciu tych celów. Ostatnie reformy, zapoczątkowane przez Agendę 2000, a zwłaszcza przegląd śródkresowy z 2003 r., postawiły przed WPR **nowe zadania**:

— poprawa konkurencyjności poprzez silniejsze ukierunkowanie rolnictwa na rynek;

- produkcja bezpiecznych artykułów spożywczych dobrej jakości, spełniających oczekiwania i wymagania społeczeństwa;
- stabilizacja dochodów rolników, przy zapewnieniu kontroli kosztów budżetowych (→4.2.4);
- zachowanie zrównoważonego charakteru rolnictwa, uwzględniającego cele środowiskowe i terytorialne;
- intensyfikacja rozwoju obszarów wiejskich (→4.2.5), umożliwiającą tworzenie dodatkowych, pozarolniczych źródeł dochodów i miejsc pracy oraz wpływająca na spójność gospodarczą i społeczną Unii;

- wzmocnienie pozycji negocjacyjnej UE w dyskusjach na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO) (→4.2.7 i 4.2.8);
- uproszczenie przepisów administracyjnych dotyczących zarządzania rynkami oraz płatności przyznawanych producentom;
- integracja sektorów rolnych nowych państw członkowskich ze wspólnym rynkiem.

Osiągnięcia

A. Pierwsze kroki: walka z nadwyżkami przyniosła ograniczone efekty

Po wprowadzeniu w 1962 r. WPR spełniała swoje zadania, gwarantując bezpieczeństwo dostaw żywności. Z czasem polityka cen gwarantowanych (bardzo wysokich w porównaniu z cenami na światowych rynkach) i nieograniczonych gwarancji skupu doprowadziła do produkcji coraz większej ilości nadwyżek. Na początku lat 80. priorytet przyznano zahamowaniu rosnących rozbieżności między podażą a popytem oraz kontroli obciążenia, jakim były dla wspólnotowego budżetu wydatki na rolnictwo. W tym celu Komisja wydała zieloną księgę (COM(85) 333) zalecającą bardziej restrykcyjną politykę cenową, która pozwoliłaby zbliżyć ceny na rynku wewnętrznym do cen światowych, zamrozić wydatki oraz dostosowywać spadki cen do nadwyżek. Na kilku rynkach wprowadzono środki kontroli podaży oraz budżetowe środki stabilizujące (w 1984 r. wprowadzono najpierw kwoty mleczne, następnie w 1986 r. opłaty z tytułu odpowiedzialności od zbóż, a w 1987 i 1988 r. maksymalne gwarantowane ilości w odniesieniu do upraw roślin zielnych).

W lutym 1988 r. Rada Europejska w Brukseli postanowiła przedsięwziąć dalsze działania, ponieważ poprzednie nie wystarczyły do ograniczenia wydatków i nadwyżek. Najważniejsze przyjęte środki to: zastosowanie w okresie 1988–1992 ram dyscypliny budżetowej, ograniczających wzrost wydatków na rolnictwo w zależności od PKB, rozszerzenie budżetowych środków stabilizujących praktycznie na wszystkie sektory (obniżenie cen i środków pomocowych w wypadku, gdy produkcja osiąga określony poziom), dobrowolne odłogowanie ziemi uprawnej, zachęcanie do ekstensyfikacji produkcji i odejścia od upraw nadwyżkowych, a także bezpośrednie wsparcie dochodów drobnych rolników, których reforma dotknęła w największym stopniu.

B. Reforma z 1992 r.: wielki przełom

Z uwagi na utrzymujące się nadwyżki i obciążenia budżetowe Komisja wydała w 1991 r. dwa dokumenty (COM(91) 100 i COM(91)258) stanowiące wkład do dyskusji nad przyszłością WPR. Ponadto rezolucja panelu GATT w sprawie roślin oleistych (sprzeczna z interesami europejskimi) oraz toczące się negocjacje rundy urugwajskiej (→4.2.7) wymusiły zmianę dotychczas obowiązujących mechanizmów rynkowych. W dniu **21 maja 1992 r.** Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie proponowanej reformy. Przyniosła ona

radikalne zmiany w WPR, zastępując system ochrony cenowej **systemem wyrównawczego wsparcia dochodów**. Reformę wprowadzano stopniowo od 1993 r., obejmując nią początkowo tylko niektóre produkty: rośliny zielne (zboża, rośliny oleiste i wysokobiałkowe), wołowinę oraz – w mniejszym zakresie – mięso owcze i kozie, a także tytoń. Decyzje Rady obejmowały trzy typy działań:

- Środki specjalne dotyczące **produkcji roślinnej**, w tym znaczne obniżenie gwarantowanych cen zbóż oraz zlikwidowanie cen instytucjonalnych na rośliny oleiste i wysokobiałkowe oraz wyrównanie strat dochodów przez **pomoc bezpośrednią od hektara** upraw roślin zielnych; pomoc ta, wyliczana nie na podstawie wielkości produkcji, lecz jako iloczyn powierzchni i wydajności ryczałtowej, trafiła do „niebieskiej skrzynki” WTO (→4.2.7); ponadto wypłaty te uzależniono od obowiązkowego odłogowania 15% gruntów (warunek ten nie dotyczył drobnych producentów).
- Środki specjalne dotyczące **produkcji zwierzęcej**, w tym znaczne obniżenie cen wołowiny i **premie od pogłównia bydła** mające na celu wyrównanie niższych zysków hodowców; środki te również zakwalifikowano do „niebieskiej skrzynki” WTO (→4.2.7); wypłata premii od bydła podlegała ograniczeniom określającym maksymalną liczbę zwierząt na hektar powierzchni pastwisk i upraw paszowych, co miało zachęcać do hodowli ekstensywnej.
- **Środki towarzyszące**, które uzupełniały działania dotyczące rynków: dobrowolny system wcześniejszych emerytur dla rolników powyżej 55 roku życia, pomoc rolno-środowiskowa dla rolników stosujących techniki bardziej przyjazne dla środowiska, pomoc w zalesianiu użytków rolnych.

C. Agenda 2000: kolejny etap reformy z 1992 r.

Pod koniec lat 90., po zakończeniu reformy zapoczątkowanej w 1992 r., perspektywa rozszerzenia UE na Wschód budziła obawy, czy przyjęcie WPR przez nowe państwa członkowskie nie spowoduje powrotu nadwyżek oraz gwałtownego wzrostu wydatków na rolnictwo. W tej sytuacji Porozumienie WTO w sprawie rolnictwa z 1994 r. (→4.2.7) doprowadziło do zdyscyplinowania instrumentów zarządzania WPR oraz do ograniczenia możliwości reorientacji i dotowanego wywozu. Ponadto za priorytet WPR w ramach finansowych Unii na lata 2000–2006 uznano stabilizację budżetu.

Na tej podstawie Komisja przedstawiła wniosek (COM(97) 2000) dotyczący ograniczenia zachęt do produkcji poprzez dalsze obniżanie cen gwarantowanych. Oznaczało to zbliżenie cen do poziomów światowych, a tym samym obniżenie dotacji eksportowych. Z kolei w Agendzie 2000 przyjęto wnioski z konferencji w Cork z 1996 r., stawiające na intensyfikację polityki rozwoju obszarów wiejskich, po pierwsze, by wydatki na rolnictwo w większym stopniu przyczyniały się do zagospodarowania przestrzennego, po drugie, by pogodzić rolnictwo z ochroną środowiska, a także by zachęcać do

prowadzenia działalności dodatkowej lub alternatywnej w stosunku do działalności rolniczej.

Rada Europejska w Luksemburgu w 1997 r. ustanowiła strategiczny cel reformy, oświadczając, że rolnictwo europejskie powinno być wielofunkcyjne, zrównoważone, konkurencyjne i obecne na całym obszarze UE. Zgodnie z porozumieniem zawartym na posiedzeniu **Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24 i 25 marca 1999 r.** reforma dotyczy głównie następujących elementów:

- Kolejne **zrównanie cen** wspólnotowych z cenami światowymi, częściowo zrekompensowane przez pomoc bezpośrednią.
- Dobrowolne wprowadzenie przez państwa członkowskie wymogu przestrzegania warunków środowiskowych w celu otrzymania pomocy (**zasada współzależności w zakresie ochrony środowiska**) oraz możliwość obniżenia pomocy (**modulacja**) w celu sfinansowania działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.
- Wzmocnienie obowiązujących środków społeczno-strukturalnych i towarzyszących, zwłaszcza działań rolno-środowiskowych, w ramach nowej polityki **rozwoju obszarów wiejskich**, zwanej odtąd **drugim filarem WPR** (→4.2.5).
- Sześcioletnie **ramy finansowe** w podziale na trzy dziedziny: średnio 40,5 mld euro rocznie na **pierwszy filar** WPR (polityka rynkowa i środki pomocowe), 14 mld euro na finansowanie **drugiego filara** WPR (nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich) na oraz środki weterynaryjne i fitosanitarne, a także 250 mln euro rocznie na Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej (ISPA).

D. Reforma z czerwca 2003 r.: tworzenie nowej WPR

Podczas szczytu w Berlinie w 1999 r. unijna piętnastka przyjęła propozycje zawarte w Agendzie 2000 i zwróciła się do Komisji o przeprowadzenie **w 2002 r. przeglądu śródkresowego** w celu oceny wpływu ostatniej reformy WPR; ocena miała obejmować lata 2000–2006.

Przegląd śródkresowy okazał się ostatecznie **najbardziej ambitną reformą**, jakiej dotychczas poddano WPR, obejmującą **cztery podstawowe cele**: większe powiązanie rolnictwa europejskiego z rynkami światowymi, przygotowanie rozszerzenia UE, bardziej adekwatne spełnianie nowych wymagań społecznych w dziedzinie ochrony środowiska oraz jakości produktów (opinią publiczną wstrząsały kolejne kryzysy sanitarne, np. sprawa gąbczastej encefalopatii bydła, czyli tzw. choroby szalonych krów, a także sprawa pryszczycy), lepsze dostosowanie WPR do wymogów krajów trzecich w perspektywie negocjacji rundy dauhańskiej zapoczątkowanej w 2001 r. (→4.2.8).

W oparciu o wnioski Komisji (COM(2002) 394 i COM(2003) 23) ministrowie rolnictwa krajów UE osiągnęli w dniu 26 czerwca 2003 r. w Luksemburgu porozumienie w sprawie siedmiu tekstów (rozporządzenia od nr 1782/2003 do 1788/2003,

Dz.U. L 270 z 21.10.2003), które dogłębnie zmieniły WPR i wprowadziły szereg nowych zasad i mechanizmów:

- **Uniezależnienie wsparcia od wielkości produkcji** dla lepszej orientacji rynkowej gospodarstw oraz dla ograniczenia zakłóceń produkcji i rynków produktów rolnych. Wsparcie oddzielone od wielkości produkcji stanowi odtąd jednolitą i stałą płatność przyznawaną gospodarstwom rolnym, ukierunkowaną na stabilizację dochodów i wyliczaną na podstawie kwoty pomocy bezpośredniej otrzymanej w przeszłości (dane historyczne).
- **Zasada współzależności** (*cross-compliance*), warunkująca realizację płatności jednolitych od przestrzegania szeregu kryteriów dotyczących środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt itd., w odpowiedzi na oczekiwania Europejczyków.
- **Przestrzeganie zasad WTO** w związku z faktem, że ostatecznym celem oddzielenia wsparcia od produkcji jest umożliwienie włączenia systemu płatności jednolitych do „zielonej skrzynki” WTO, wprowadzonej w Porozumieniu WTO w sprawie rolnictwa (→4.2.7).
- Publiczna **redystrybucja** praw do otrzymywania płatności przyznawanych gospodarstwom na podstawie danych historycznych, za pomocą trzech mechanizmów: **modulacji**, umożliwiającej przenoszenie środków między oboma filarami WPR w celu intensyfikacji rozwoju obszarów wiejskich, za co odpowiada nowy EFFROW; **krajowych rezerw** uprawnień do dopłat, które tworzy odpowiedni odsetek krajowych kopert płatności jednolitych, a które mają umożliwić reagowanie na wyjątkowe trudności lub szczególne sytuacje; ewentualnego stosowania **regionalnego modelu oddzielenia wsparcia od produkcji**, pozwalającego na ujednolicenie dopłat do hektara przyznawanych na podstawie kryteriów terytorialnych.
- **Elastyczne zarządzanie** WPR, umożliwiające państwom członkowskim zróżnicowane wprowadzanie szeregu elementów nowej WPR: daty wejścia w życie nowego systemu płatności jednolitych, ewentualnego częściowego oddzielenia wsparcia od produkcji w odniesieniu do określonych upraw w celu zapobieżenia porzucaniu działalności rolniczej na obszarach najmniej uprzywilejowanych i zaburzeniu równowagi między sektorami, odsetka płatności przeznaczanego na rezerwę krajową, stosowania modelu oddzielenia wsparcia od produkcji na podstawie danych historycznych lub modelu regionalnego z możliwością wprowadzania modeli mieszanych itd.
- **Dyscyplina finansowa**: zasada zapisana następnie w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 (Dz.U. C 139 z 14.6.2006); wobec wyzwań związanych z rozszerzeniem zamrożono budżet pierwszego filaru WPR i ustalono obowiązkowe roczne pułapy. Aby zapewnić ich przestrzeganie, instytucje europejskie mogą ograniczać liniowo obowiązujące kwoty wsparcia.

— **Progresywność:** reforma z 2003 r. była pierwszym krokiem wieloetapowego procesu, realizowanego w ramach obecnej perspektywy finansowej 2007–2013. Ustaliła ona podstawowe zasady (oddzielenie wsparcia od produkcji, współzależność, elastyczne zarządzanie, dyscyplina finansowa itd), służąc za punkt odniesienia przy wprowadzaniu kolejnych reform sektorowych. Ich pierwsza fala objęła w 2003 r. większość wspólnych organizacji rynku (→4.2.3), szczególnie rynku zbóż, ryżu, suszu paszowego oraz mleka i produktów mlecznych; druga fala, w kwietniu 2004 r., dotyczyła tzw. pakietu śródziemnomorskiego, w skład którego wchodzi oliwa z oliwek, tytoń nieprzetworzony oraz chmiel i bawełna (rozporządzenia (WE) nr 864 i 865/2004, Dz.U. L 161 z 30.4.2004); trzecią wielką reformę przeprowadzono w 2006 r. (rozporządzenia (WE) nr 318–320/2006, Dz.U. L 58 z 28.2.2006) oraz w 2007 r. (rozporządzenia (WE) nr 1260–1264/2007, Dz.U. L 283 z 27.10.2007), a dotyczyła ona sektora cukru; następnie w 2007 r. wdrożono reformę sektora owoców i warzyw (rozporządzenie (WE) nr 1182/2007, Dz.U. L 273 z 17.10.2007); jako ostatnią w kolejności zatwierdzono w 2008 r. reformę sektora wina (rozporządzenie (WE) nr 479/2008, Dz.U. L 148 z 6.6.2008). Ostatni etap tego otwartego, niezakończony procesu reformy stanowi **ocena funkcjonowania**, będąca się w 2008 r. na etapie przyjmowania i pogłębiająca kierunki reformy z 2003 r. we wszystkich sektorach.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski generalnie wspierał wszystkie reformy WPR. Poparł w szczególności większość kierunków obranych przez Komisję w reformie z 2003 r., opowiadając się przy tym za częściowym oddzieleniem wsparcia od produkcji

i odrzucając koncepcję pomocy degresywnej (T5–0256/2003 z 5.6.2003, Dz.U. C 68 z 18.3.2004). Parlament zalecał częściowe oddzielenie wsparcia od produkcji jedynie dla dwóch sektorów: upraw polowych i samców bydła. Posłowie zmienili również wnioski Komisji dotyczące modulacji i degresywności. Parlament przyjął pewne ograniczenia płatności bezpośrednich dla rolników, którzy otrzymują ponad 7500 euro rocznie. Ograniczenia te powinny kształtować się od 6% rocznie w regionach najmniej uprzywilejowanych do 8% w pozostałych regionach. Odrzucono natomiast koncepcję degresywności w modulacji. Parlament ponowił ponadto wniosek o stosowanie procedury współdecyzji we wszystkich sprawach dotyczących polityki rolnej. Cel ten zostanie osiągnięty dopiero po wejściu w życie traktatu lizbońskiego (→4.2.9).

W rezolucji z dnia 22 kwietnia 2004 r. (T5–0367/2004, Dz.U. C 104 z 30.4.2004) PE podkreślił również, że nie wiąże go decyzja podjęta przez Radę w Brukseli w sprawie wydatków na rolnictwo do 2013 r., a także potwierdził swe poparcie dla wzmocnienia polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wyraził ponadto zastrzeżenia co do siedmioletniego okresu obowiązywania perspektywy finansowej 2007–2013.

W debatach przygotowawczych na temat oceny funkcjonowania WPR Parlament generalnie poparł kierunki przeglądu śródkresowego zaproponowane przez Komisję w komunikacie z dnia 20 listopada 2007 r. (P6_TA-PROV(2008)0093 z 12.3.2008). Ostateczna decyzja Rady w sprawie wniosków legislacyjnych ma zapaść pod koniec 2008 r.

→ Albert **MASSOT MARTÍ**
sierpień 2008 r.

4.2.3. Pierwszy filar WPR: I. Jednolita wspólna organizacja rynku

Wspólne organizacje rynków (WOR) regulują produkcję i handel europejskimi produktami. Od 2003 r. zasady bezpośredniego wsparcia dla tych produktów są określone w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003, niezależnie od WOR. Ponadto w 2007 r. jednolita wspólna organizacja rynków rolnych zastąpiła w jednym dokumencie wszystkie obowiązujące systemy regulacji rynków.

Podstawa prawna

Polityka rynkowa – oparta na art. 32 traktatu WE oraz na podstawowych przepisach pochodnych regulujących kwestie dotyczące różnych wspólnych organizacji rynków (WOR) – stanowi najstarszy instrument WPR i do czasu reformy przeprowadzonej w 2003 r. był jej najważniejszym

instrumentem. Od tamtej chwili większość systemów wsparcia bezpośredniego wspólnych organizacji rynków została objęta rozporządzeniem (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003) (→4.2.4). W 2007 r. w ramach trwającego procesu upraszczania WPR utworzono **jednolitą wspólną organizację rynków rolnych (WORR)** dla wszystkich produktów rolnych w celu

zastąpienia 21 istniejących WOR (rozporządzenie (WE) nr 1234/2007, Dz.U. L 299 z 16.11.2007). Dzięki wprowadzeniu rozporządzenia można było uchylić około pięćdziesiąt aktów Rady.

Cele

Polityka rynkowa ma na celu wytyczanie kierunków produkcji rolnej i stabilizację rynków. Polega ona na objęciu produktów lub grup produktów szczególnym systemem – wspólną organizacją rynku (WOR) w celu zarządzania ich produkcją i handlem nimi zgodnie z podstawowymi zasadami wspólnej polityki rolnej (takimi jak jednolity rynek, preferencje wspólnotowe i solidarność finansowa) oraz w oparciu o wspólne zasady i właściwe mechanizmy. Mechanizmy te zostały zdefiniowane w podstawowych przepisach odnoszących się do każdego produktu aż do wejścia w życie jednolitej wspólnej organizacji rynków rolnych, która skodyfikowała obowiązujące systemy regulacji rynków.

Jeśli chodzi o reformy sektorowe wprowadzone po ustanowieniu jednolitej wspólnej organizacji rynków rolnych: przepisy przyjęte w wyniku reformy sektora owoców i warzyw z 2007 r. (rozporządzenie (WE) nr 1182/2007, Dz.U. L 273 z 17.10.2007) i rynku wina z 2008 r. (rozporządzenie (WE) nr 479/2008, Dz.U. L 148 z 6.6.2008) zostaną w najbliższym czasie włączone do rozporządzenia (WE) nr 1234/2007; natomiast wyłączony zostanie sektor bawełny objęty protokołami załączonymi do traktatów o przystąpieniu Grecji i Hiszpanii. To samo dotyczy sektora bananów, zważywszy, że jego ostatnia reforma usunęła regulację tej produkcji ze wspólnej polityki rolnej i włączyła ją do programów regionów najbardziej oddalonych (POSEI) (rozporządzenie (WE) nr 2013/2006, Dz.U. L 384 z 29.12.2006).

Osiągnięcia

A. Zakres wspólnych organizacji rynków (WOR)

Pierwsze WOR wraz z finansującym je instrumentem – Europejskim Funduszem Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) – wprowadzono w 1962 r. Niedługo potem asortyment produktów objętych WOR rozszerzono na wszystkie produkty rolne wymienione w załączniku II do Traktatu, z dwoma głównymi wyjątkami w postaci alkoholu i ziemniaków. Chociaż WOR mają często podobną strukturę, różnią się szczegółami organizacyjnymi. Udzielają one gwarancji uzależnionych od szczególnych właściwości gospodarczych i rolniczych odnośnych produktów i są podzielone na dwie główne kategorie:

- **kategoria wewnętrzna** lub „rynek wewnętrzny”, wraz z systemami wspólnych cen, środkami kontroli podaży i zbytu, środkami wsparcia produkcji oraz środkami organizacji lub regulacji rynku;
- **kategoria zewnętrzna**, z systemem ochrony zewnętrznej wobec krajów trzecich, zasadami zarządzania kontyngentami taryfowymi, klauzulami ochrony

i ewentualnie, refundacjami wywozowymi (dla zbóż, ryżu, cukru i produktów zwierzęcych).

W wypadku najważniejszych produktów WOR stanowią zatem połączenie wspólnych systemów cenowych, pomocy bezpośredniej (niezwiązanej lub związanej z wielkością produkcji) i systemu handlu z krajami trzecimi, uzupełnianych w niektórych sytuacjach instrumentami organizacji produkcji i wprowadzania do obrotu przez grupy producentów lub porozumienia zawodowe, albo też rozmaitymi środkami dotyczącymi norm jakości i wprowadzania do obrotu. W wypadku innych produktów WOR zawierają jedynie system bezpośredniej pomocy lub ochrony na granicy.

B. Proces reformy WOR

Polityka wsparcia rynku i związane z nią mechanizmy, które ucierpiały wskutek wahań kursowych i nie radziły sobie z trudnościami wynikającymi ze strukturalnych nadwyżek produkcji występujących w większości sektorów, zostały zreformowane w latach 1988, 1992 i 1999 (→4.1.2) na rzecz stopniowej obniżki cen instytucjonalnych skompensowanej przyznaniem pomocy bezpośredniej oraz wprowadzenia mechanizmów stabilizujących, co w niektórych przypadkach uprawnia do opłaty produkcyjnej (poprzez konsolidację krajowych kwot na produkcję cukru i przetworów mlecznych) lub opłaty gwarancyjnej na rzecz producentów (poprzez maksymalne ilości gwarantowane – MIG – lub maksymalne powierzchnie gwarantowane – MPG).

Po wdrożeniu nowej reformy WPR, o której zdecydowali ministrowie rolnictwa UE w dniu 26 czerwca 2003 r., większość form pomocy bezpośredniej została objęta zasadą pomocy niezwiązanej z wielkością produkcji, którą państwa członkowskie będą mogły stosować w całości lub w części w odniesieniu do niektórych sektorów i pod pewnymi warunkami (→4.2.4). Pomoc ta została wycofana z odnośnych WOR. Jednocześnie **reforma z 2003 r.** zmodyfikowała niektóre WOR:

- sektor mleczarski: asymetryczne obniżenie cen (cena interwencyjna masła została obniżona o 25% w ciągu czterech lat, co stanowi dodatkowe obniżenie ceny o 10% w stosunku do reformy przewidzianej w Agendzie 2000; dla mleka odtłuszczonego w proszku przyjęto obniżkę o 15% w ciągu trzech lat); zwiększenie zatwierdzonych kwot mlecznych dla niektórych krajów;
- zboża: zmniejszenie o połowę miesięcznej podwyżki dla składowania; cena interwencyjna została utrzymana z wyjątkiem żyta; ustalono specjalne płatności i włączono je do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 (→4.2.4);
- ryż: jedno obniżenie o 50% ceny interwencyjnej ryżu z maksymalnym poziomem interwencji;
- inne: określono specjalne dopłaty do orzechów (z maksymalną powierzchnią), ziemniaków skrobiowych (z jedną częścią niezwiązaną i drugą związaną z wielkością produkcji) i suszu paszowego (także, z jedną częścią niezwiązaną i drugą związaną z wielkością produkcji); dwie

pierwsze dopłaty zostały włączone do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, natomiast dopłaty do pasz pozostały w jednolitej WOPR.

Reformy sektorowe, przeprowadzone w 2004 r. (w sektorze bawełny, tytoniu, oliwy z oliwek i chmielu), uwzględniły system całkowitego lub częściowego odłączenia pomocy dla tych sektorów od wielkości produkcji (rozporządzenia (WE) nr 864/2004 i (WE) nr 865/2004, Dz.U. L 161 z 30.4.2004). Reforma cukrowa z 2006 r. zmniejszyła wsparcie cenowe dla

sektora i zmieniła w istotny sposób system krajowych kwot produkcyjnych w celu uwzględnienia zobowiązań wobec WTO (rozporządzenia (WE) nr 318–320/2006, Dz.U. L 58 z 28.2.2006).

Zmiany w zakresie wkładu wnoszonego przez Sekcję Gwarancji EFOGR pokazują skalę przemiany w następstwie wspomnianych reform WPR, która przekształciła się od tego czasu w politykę wspierania dochodów (poprzez pomoc bezpośrednią niezwiązaną lub związaną z wielkością produkcji).

Tabela 1 – Wkład Sekcji Gwarancji EFOGR

Środki	%	1989	2006
Pomoc bezpośrednia	(reformy z lat 1992, 1999 i 2003)	—	69
Wsparcie rynków	refundacje wywozowe	38	5
	interwencje	62	11
Inne (środki towarzyszące – rozwój obszarów wiejskich)		—	15

W 2007 r. zatwierdzono reformę sektora **owoców i warzyw**. Reforma ustanowiła:

- włączenie istniejących dopłat w zakresie przetworzonych owoców i warzyw do systemu płatności jednolitych;
- uproszczenie i wzmocnienie systemu organizacji producenckich, którym zostanie powierzone zarządzanie kryzysowe na zasadzie współfinansowania;
- wprowadzenie środków promocji konsumpcji, w tym zachęcanie do spożywania owoców i warzyw w placówkach oświatowych.

Ostatnią przyjętą reformą była reforma **sektora wina** w 2008 r. W ogólnym zarysie reforma ta przedstawia się następująco:

- stopniowe wycofanie systemów destylacji;
- wprowadzenie jednolitej płatności niezwiązanej z wielkością produkcji dla każdego gospodarstwa winiarskiego; subwencje w zakresie wykorzystania moszczu mogą także zostać przekształcone w dopłaty niezwiązane z wielkością produkcji;

- wdrożenie systemu dobrowolnego karczowania;
- zniesienie praw do sadzenia do końca 2015 r. (lub ewentualnie 2018 r., na szczeblu krajowym);
- stworzenie krajowych budżetów pomocowych na dostosowanie sektora do zmian popytu;
- przeniesienie środków przeznaczanych na destylację na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w regionach winiarskich;
- przegląd obowiązujących praktyk enologicznych i udoskonalenie zasad w zakresie etykietowania.

A. Klasyfikacja WOR według mechanizmów wsparcia

Zmiany celów i instrumentów zarządzania rynkami wynikających z reform przeprowadzonych w latach 1992, 1999 i 2003 doprowadziły do zmiany charakterystyk WOR, które przedstawiono poniżej z podziałem na cztery kategorie według wdrożonych mechanizmów cenowych jednolitej WOPR oraz systemów bezpośredniego wsparcia wprowadzonych dla tych samych produktów rozporządzeniem (WE) nr 1782/2003 (tabela 2):

Tabela 2 – Produkty sklasyfikowane według typu ceny interwencyjnej (rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 – jednolity WOR) i systemów bezpośredniego wsparcia (rozporządzenie (WE) nr 1782/2003)

Wsparcie \ WOR	1. Produkty objęte WOR ze wspólnymi cenami i automatyczną interwencją	2. Produkty objęte WOR ze wspólnymi cenami i warunkową interwencją	3. Produkty bez cen regulowanych i tylko z pomocą bezpośrednią	4. Produkty objęte celnymi WOR lub nieobjęte WOR
A. Produkty objęte pomocą niezwiązaną z produkcją (system płatności jednolitych)	Zboża (oprócz ryżu, pszenicy durum i żyta)	Wyjątkowe środki wspierania rynków w wypadku chorób w odniesieniu do ogółu produkcji zwierzęcej (art. 44) Wołowina (mięso samców)	Żyto, mięso baranie i kozie, rośliny oleiste, przetworzone owoce i warzywa, wsparcie regionalne, chmiel, nasiona, len i konopie.	
B. Produkty objęte pomocą niezwiązaną z produkcją (system płatności jednolitych) i pomocą związaną z produkcją		Ryż	Rośliny wysokobiałkowe, susz paszowy, pszenica durum, oliwa z oliwek, bawełna, rośliny strączkowe, tytoń, ziemniaki skrobiowe	
C. Produkty objęte pomocą bezpośrednią powiązaną z produkcją	Cukier i mleko (sektory z krajowymi kwotami produkcyjnymi)	Produkty sektora wina (destylaty), świeże owoce i warzywa (wycofane)	Orzechy, jedwabniki, owoce miękkie, banany, uprawy energetyczne, pszczelarstwo, pomoc w zakresie suszenia, wysokojakościowe produkty	Drób i jaja (kryzysy sanitarne)
D. Produkty bez wsparcia bezpośredniego		Wieprzowina		Produkty rolne przetworzone, żywe rośliny i hodowla kwiatów, niektóre świeże owoce i warzywa, ziemniaki, alkohol etylowy

Uwaga: Klasyfikacja nie uwzględnia środków na prywatne składowanie oraz produktów objętych fakultatywną pomocą niezwiązaną z wielkością produkcji.

1. WOR z cenami referencyjnymi i automatyczną interwencją

Do wszystkich **zbóż** stosuje się nadal wspólne ceny w ramach systemu automatycznej interwencji, uzupełnione płatnościami jednolitymi. **Cukier i wyroby mleczarskie również są objęte** systemem cen referencyjnych, które są przyznawane producentom przez interwencyjne organy publiczne w zamian za przekazanie swoich produktów, gdy ceny na rynku nie zapewniają dochodu. Te dwa sektory, które utrzymują jednocześnie system krajowych kwot produkcyjnych, otrzymują specjalne dopłaty wyrównawcze (związane z produkcją).

2. WOR ze wspólnymi cenami i warunkową interwencją

Takie WOR przewidują system cen gwarantowanych wprowadzany przez Komisję, ale tylko w razie poważnego

kryzysu na rynkach. Dotyczą one **wina** (w formie destylatów), **produkcji zwierzęcej** w wypadku kryzysów sanitarnych czy **niektórych świeżych owoców i warzyw** (począwszy od 2008 r. w formie wycofania z rynku przez organizacje producenckie). W zakresie wsparcia bezpośredniego niektóre z tych sektorów korzystają z systemu jednolitej płatności (wołowina). Inne sektory mają prawo do pomocy związanej z wielkością produkcji. Istnieją również produkty objęte mieszanym systemem wsparcia (związanego i niezwiązanego z wielkością produkcji).

3. WOR wyłącznie z pomocą bezpośrednią

Po wprowadzeniu ostatnich reform długa lista produktów jest objęta wyłącznie pomocą (związaną z produkcją, niezwiązaną z produkcją lub mieszaną).

4. WOR bez wsparcia

Niektóre produkty (kwiaty i rośliny, niektóre świeże owoce i warzywa lub przetworzone produkty rolne) objęte są wyłącznie ochroną celną. Inne produkty, takie jak drób i jaja, również są objęte celnymi WOR, ale wyjątkowo mogą korzystać z pomocy w wypadku poważnych kryzysów na

rynkach. Wreszcie, istnieją produkty nieobjęte WOR (w szczególności alkohol etylowy i ziemniaki).

→ Albert MASSOT MARTÍ
sierpień 2008 r.

4.2.4. Pierwszy filar WPR: II. Wsparcie bezpośrednie dla gospodarstw

Reforma z 2003 r. oddzieliła od produkcji największą część wsparcia i przeniosła je do nowego systemu płatności jednolitych. Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 grupuje w jednym tekście system płatności jednolitych oraz inne specjalne systemy wsparcia, które są nadal związane z powierzchnią uprawową lub z produkcją.

Podstawa prawna

Artykuły 32–38 traktatu WE.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003).

Cele

Przy okazji śródkrośowego przeglądu WPR, uzgodnionego na szczycie w Berlinie w 1999 r. (Agenda 2000, →4.2.2), Komisja zaproponowała w 2002 r. ambitną reformę mającą na celu głębokie zmiany w całości WPR. Centralnym punktem ostatecznego kompromisu, przyjętego w czerwcu 2003 r. (→4.2.2), było wprowadzenie **nowego rozporządzenia horyzontalnego** ustanawiającego wspólne zasady dla **systemów wsparcia bezpośredniego** na rzecz europejskich rolników. Ten nowy tekst (rozporządzenie (WE) nr 1782/2003), który uchyla i zastępuje rozporządzenie (WE) nr 1259/1999, stał się zaczątkiem reformy z 2003 r. i posłużył jako nieuniknione odniesienie dla reform sektorowych przeprowadzanych aż do 2008 r. (→4.2.2 i 4.2.3).

Treść rozporządzenia (WE) NR 1782/2003

A. Opis ogólny

Wsparcie ze strony WPR było tradycyjnie związane z ilościami wyprodukowanymi przez gospodarstwa. Opierało się więc na logice produktywności. Reforma WPR z 2003 r. polega na przekształceniu większej części rynkowej pomocy bezpośredniej, przyznawanej wcześniej od hektara i/lub pogłowia, w **płatność jednolitą przypadającą na każde gospodarstwo** określaną na podstawie okresu historycznego (kwoty otrzymane w przeszłości na każdy produkt) i niezależną od wyboru produktów i oferowanych ilości. Głównym celem systemu jednolitej płatności jest zapewnienie większej

stabilności dochodów rolników. Jest on obecnie pierwszym systemem wsparcia nowej WPR (29% łącznych wydatków Sekcji Gwarancji EFOGR w 2006 r. – →4.2.6). Poza jednolitą płatnością, dla szeregu produktów utrzymano **specjalne systemy wsparcia**, które nadal są powiązane z produkcją.

Wszystkie systemy bezpośredniego wsparcia objęte są rozporządzeniem (WE) nr 1782/2003, które staje się w tej sytuacji jedynym kompletnym kodeksem w tej dziedzinie. Ponadto tekst ten ustanawia także: system oparty na **zasadzie współzależności** (*cross-compliance*), niezbędny dla otrzymywania pomocy mechanizm **dyscypliny budżetowej**, konieczny do utrzymania wydatków WPR poniżej rocznych pułapów ustalonych w ramach wieloletnich perspektyw finansowych (→4.2.6); system **modulacji** pomocy w celu umocnienia polityki rozwoju obszarów wiejskich (→4.2.5); **system doradztwa rolnego** oraz **zintegrowany system zarządzania i kontroli**.

B. Środki

1. System płatności jednolitych (Single Payment Scheme, SPS) i zasady jego stosowania

Otrzymana w przeszłości pomoc produkcyjna stanowi kwotę referencyjną na szczeblu każdego państwa, która ograniczona jest pułapem (krajowe pułki płatności jednolitych). Na podstawie tej kwoty obliczono wartość jednostkową **uprawnienia do płatności jednolitej** – uprawnienie od hektara – oraz liczbę uprawnień do płatności jednolitej – liczba hektarów kwalifikujących się do pomocy. Państwa członkowskie tworzą **rezerwę krajową**, stosując w tym celu liniowe procentowe zmniejszenie (do 3%) krajowej puli płatności jednolitych. Rezerwy krajowe są wykorzystywane w pierwszej kolejności na rzecz rolników, którzy nie posiadają uprawnień (rozpoczynający działalność) oraz rolników, w wypadku których kwoty są rażąco niskie.

Rolnik z państwa członkowskiego posiada obecnie uprawnienia do płatności jednolitej, która odpowiada pomocy otrzymanej przez niego w historycznym okresie referencyjnym oraz liczbie uprawianych hektarów, które dawały prawo do dopłat bezpośrednich w ciągu tego samego okresu. Jednakże uprawy trwałe, owoce i warzywa oraz ziemniaki są wyłączone z systemu płatności jednolitych. Rolnicy będący beneficjentami płatności jednolitych mogą określić swoją produkcję w zależności od zapotrzebowania na rynku, mając jednocześnie pewność, że otrzymają taką samą kwotę pomocy jak w przeszłości, niezależnie od tego, co produkują. Ten model rozdzielania, nazywany **historycznym**, został wybrany przez Austrię, Belgię, Hiszpanię, Francję, Grecję, Irlandię, Włochy, Niemcy, Portugalię oraz, w obrębie Zjednoczonego Królestwa – przez Szkocję i Walię.

W niektórych krajach (Malta, Słowenia) kwoty referencyjne nie są obliczane w oparciu o indywidualną podstawę, ale o podstawę regionalną. Kwoty te odpowiadają sumie pomocy otrzymanej przez rolników w danym regionie w ciągu okresu referencyjnego. Wszyscy rolnicy otrzymują więc taką samą pomoc od hektara w regionie (stawka ryczałtowa lub podstawa wyliczenia). Podejście to, nazywane modelem **regionalnym** rozdzielania, wprowadza pewną redystrybucję płatności między rolnikami w przeciwieństwie do modelu historycznego.

Państwa członkowskie mogą jeszcze wybrać **modele hybrydowe**: mogą stosować na swoim terytorium różne systemy obliczeń w zależności od regionu (np. przypadek Zjednoczonego Królestwa). Mogą również obliczyć płatności jednolite częściowo w oparciu o podejście historyczne, a częściowo o stawkę ryczałtową. Wspomniane systemy mogą wreszcie zmieniać się w czasie, przechodząc od pierwszego zastosowania modelu płatności jednolitych i jego pełnego wdrożenia aż do hybrydowych modeli **dynamicznych** (przypadek Niemiec, Danii, Finlandii i Anglii) lub **statycznych** (przypadek Luksemburga, Szwecji i Irlandii Północnej).

Z uwagi na to, że nowe państwa członkowskie nie miały odniesień historycznych dla określenia płatności jednolitych, stworzono **uproszczony system jednolitych płatności obszarowych (Single Area Payment Scheme, SAPS)**. Ten system zastosowało dziesięć spośród 12 nowych państw członkowskich. Obejmuje on płatność równych kwot na każdy kwalifikujący się hektar gruntów rolnych aż do wysokości krajowego pułapu wynikającego z porozumień o przystąpieniu, ze stopniowym wzrostem w okresie przejściowym, aż do osiągnięcia całkowitego zrównania pomocy dla 12 nowych państw członkowskich z poziomem wsparcia dla państw UE-15.

Całkowite oddzielenie płatności od produkcji jest podstawową zasadą reformy z 2003 r. Jednakże państwa mogą utrzymać część pomocy produkcyjnej w ramach systemu płatności jednolitych, aby uniknąć wstrzymania produkcji lub poważnych zakłóceń na rynku spowodowanych przejściem na system płatności jednolitych. To **częściowe, fakultatywne, oddzielenie płatności od produkcji** stosuje się do roślin

uprawnych (płatności jednolite pozostają powiązane z powierzchnią do wysokości 25%), wołowiny (do części premii z tytułu pogłowia), owiec i kóz (do 50% premii), oliwy z oliwek (40% pomocy pozostaje powiązane), bawełny (35% pomocy pozostaje powiązane), nasion (w wypadku kilku odmian), tytoniu (w ramach przejścia do całkowitego oddzielenia) i chmielu (do 25% pozostaje powiązane).

Państwa członkowskie mogą zachować do 10% krajowej puli środków, aby przyznać je specjalnych rodzajom rolnictwa uznanym za ważne z punktu widzenia ochrony środowiska lub jakości produktów. Chodzi więc o rodzaj **„ponownego powiązania”** płatności jednolitych na rzecz specjalnego wsparcia dla kilku sektorów. Ten system został zastosowany w Finlandii (w odniesieniu do zbóż ozimych i wołowiny), Grecji (dla pszenicy durum, wysokiej jakości wołowiny, mleka owczego i koziego, wysokiej jakości tytoniu oraz oliwy z oliwek), Hiszpanii (dla wołowiny, pomocy dla sektora mleczarskiego, tytoniu, bawełny i cukru), we Włoszech (dla pszenicy durum, wołowiny, baraniny, cukru i upraw energetycznych), w Portugalii (dla zbóż, wołowiny, baraniny, oliwy z oliwek i cukru), Zjednoczonym Królestwie (dla wysokiej jakości wołowiny), Słowenii (dla wołowiny) i Szwecji (dla poprawy systemów certyfikacji jakości).

2. Utrzymanie systemów wsparcia związanego z produkcją

Oprócz produktów objętych ewentualnie częściowym oddzieleniem płatności od produkcji, rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 utrzymuje szereg **specjalnych systemów wsparcia** związanych nadal z produkcją, takich jak: premia z tytułu jakości i dodatek do pszenicy durum, premia na hektar z tytułu uprawy roślin wysokobiałkowych, pomoc obszarowa z tytułu uprawy ryżu, pomoc z tytułu uprawy orzechów, pomoc z tytułu produkcji nasion, pomoc z tytułu uprawy roślin energetycznych, pomoc z tytułu uprawy ziemniaków skrobiowych, premia z tytułu produkcji przetworów mlecznych, pomoc z tytułu uprawy roślin strączkowych, pomoc na suszenie zbóż, pomoc z tytułu uprawy lnu i konopi oraz pomoc z tytułu uprawy buraków cukrowych.

3. Zasada współzależności (cross-compliance)

Przepisy dotyczące zasady współzależności stanowią jeden z nowych, kluczowych elementów reformy z 2003 r., który uzależnia płatności jednolite od przestrzegania przez rolników:

- a) **warunków agronomicznych i środowiskowych** określonych przez państwa członkowskie w celu ograniczenia erozji gruntów, utrzymania struktury i bogactwa materii organicznej gruntu oraz zapewnienia minimalnego poziomu konserwacji (niezależnie od tego, czy rolnicy faktycznie prowadzą produkcję na swoich gruntach, czy też nie);
- b) **obowiązujących norm wspólnotowych** w dziedzinie zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, środowiska i dobrostanu zwierząt (łącznie 19 norm wymienionych w załączniku III do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003).

Jeżeli zasady współzależności nie są przestrzegane przez rolnika, bezpośrednie płatności, o które rolnik może się

ubiegać, zostaną częściowo zmniejszone, a nawet całkowicie wycofane.

4. System doradztwa rolniczego

Przewidziano system audytu rolniczego na rzecz rolników, którzy otrzymają informacje na temat sposobu stosowania niektórych norm i dobrych praktyk w procesach produkcyjnych. Usługa ta, o charakterze fakultatywnym dla państw członkowskich, powinna pomóc producentom w zastosowaniu się do zasad współzależności.

5. Nowe instrumenty finansowe: mechanizm dyscypliny budżetowej i modulacja

Mechanizm dyscypliny budżetowej stosowany jest w celu utrzymania wydatków pierwszego filaru WPR poniżej rocznych pułapów budżetowych ustalonych w ramach wieloletnich perspektyw finansowych (→4.2.6). W sytuacji gdy prognozy wskażą, że łączne zaplanowane wydatki zostaną przekroczone w ciągu danego okresu obrachunkowego, sformułowana zostanie propozycja dostosowania płatności bezpośrednich.

W ramach reformy przewidzianej w Agencji 2000 (→4.2.2) państwa członkowskie mogły zastosować dobrowolnie modulację pomocy bezpośredniej w celu wzmocnienia drugiego filaru WPR (→4.2.5). Z chwilą wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 **modulacja staje się obowiązkowa**. Dotyczy wszystkich rolników 15 państw Unii, z wyjątkiem drobnych rolników (otrzymujących pomoc poniżej 5000 euro). W celu wzmocnienia programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich zmniejszone zostają (o 3% w 2005 r.; o 4% w 2006 r. i o 5% w latach 2007–2012) wszystkie płatności bezpośrednie (płatności jednolite i inna pomoc powiązana z produkcją).

Każde państwo członkowskie otrzymuje co najmniej 80% środków na zobowiązania, które uzyska w wyniku zastosowania modulacji (Niemcy 90% z powodu kryzysu w sektorze żyta). Pozostałe kwoty są rozdzielone między 15 państw członkowskich zgodnie z obiektywnymi kryteriami: powierzchnia użytków rolnych, zatrudnienie w rolnictwie, PKB per capita mierzony siłą nabywczą.

Dwa kraje, Zjednoczone Królestwo i Portugalia, mogą dodać do tego **modulację fakultatywną**.

6. Zintegrowany system zarządzania i kontroli

Każde państwo członkowskie tworzy zintegrowany system zarządzania i kontroli, który obejmuje następujące elementy: skomputeryzowaną bazę danych, system identyfikacji działek rolnych, system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności jednolitych, wnioski o pomoc, zintegrowany system kontroli i jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc.

C. Reforma rozporządzenia (WE) nr 1782/2003: „Ocena funkcjonowania WPR” z 2008 r.

Komisja zaproponowała w ramach „oceny funkcjonowania” WPR (która ma zostać przyjęta w zasadzie do stycznia 2009 r.) **zniesienie istniejących płatności powiązanych z produkcją**

(częściowe oddzielenie płatności od produkcji oraz specjalne systemy wsparcia) poprzez włączenie ich do systemu płatności jednolitych. Przewidziano jednak wyjątek, jeżeli chodzi o premię z tytułu krów mamek, premie w sektorze mięsa baraniego i koziego oraz pomoc dla sektora bawełny. W tych przypadkach zaproponowano, żeby pozwolić państwom członkowskim na utrzymanie (w obecnym stanie) pomocy powiązanej z produkcją w celu wsparcia działalności gospodarczej w regionach, w których możliwości zróżnicowania działalności gospodarczej są niewielkie.

Propozycje zmierzają również do: **uproszczenia systemu współzależności, rozszerzenia zakresu stosowania ponownego powiązania** na rzecz producentów pewnych artykułów (w szczególności mleka, ryżu oraz mięsa wołowego i baraniego), którzy w pewnych regionach znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, na rzecz obszarów objętych programami restrukturyzacyjnymi i/lub rozwojem wiejskim, oraz na rzecz środków zarządzania ryzykiem (ubezpieczanie zbiorów i w zakresie chorób zwierząt), a także do **wzmocnienia modulacji** na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zaproponował istotne zmiany odnośnie do propozycji reformy przedstawionych przez Komisję w styczniu 2003 r. (T5–0256/2003 z 5.6.2003, Dz.U. C 68 z 18.3.2004). W szczególności Parlament rozwinął pojęcie „częściowego oddzielenia płatności od produkcji”, przyjęte ostatecznie przez Radę. Zaproponował także odmienny system modulacji i ponowił wniosek o pełne współdecydowanie w dziedzinie polityki rolnej.

Parlament Europejski odrzucił propozycję w sprawie zasad dotyczących modulacji fakultatywnej do wysokości 20%. Posłowie wnieśli sprzeciw wobec propozycji z następujących powodów: mogłoby to zagrozić rentowności wielu gospodarstw, doprowadzić do znacznych różnic w obliczaniu płatności jednolitych na szczeblu krajowym i regionalnym, prowadząc do zakłóceń na rynku, spowodować renacjonalizację WPR oraz naruszyć prerogatywy PE, zważywszy, że państwa członkowskie mogłyby zwiększyć, bez rzeczywistego udziału PE, środki finansowe przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich, które są sklasyfikowane jako wydatki nieobowiązkowe (WN) i w zakresie których Parlament Europejski posiada znaczącą władzę decyzyjną (→4.2.6). Posłowie stwierdzili również, że Komisja powinna przedstawić nowe propozycje dotyczące finansowania drugiego filaru w ramach „oceny funkcjonowania” WPR z 2008 r. (T6–0036/2007 z 14.2.2007).

Z uwagi na fakt, że Komisja nie zgodziła się na wycofanie swojego wniosku, został on odesłany do komisji. Ponadto Parlament Europejski zawiesił 20% środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w budżecie na 2007 r. w oczekiwaniu na wycofanie wniosku. W wyniku jednomyślnego porozumienia politycznego, które ograniczyło

dobrowolną modulację do dwóch krajów (Zjednoczone Królestwo i Portugalia), zastrzeżenie Parlamentu zostało wycofane, co umożliwiło przyjęcie rozporządzenia (rozporządzenie (WE) nr 378/2007, Dz.U. L 95 z 5.4.2007).

Jeżeli chodzi o „ocenę funkcjonowania”, nad którą trwają negocjacje, Parlament Europejski zaproponował model stopniowej modulacji, odmienny od modelu przedstawionego

przez Komisję w komunikacie z dnia 20 listopada 2007 r. (P6_TA-PROV(2008)0093 z 12.3.2008). Ta propozycja została przyjęta przez Komisję w ramach projektów legislacyjnych z maja 2008 r.

→ Albert **MASSOT MARTÍ**
sierpień 2008 r.

4.2.5. Drugi filar WPR: polityka rozwoju obszarów wiejskich

Rozwój obszarów wiejskich, który stał się drugim filarem WPR, był wielokrotnie przedmiotem reform. Reformy te miały na celu poprawę konkurencyjności sektora rolniczego i leśnego, wzmocnienie więzi między działalnością rolniczą a środowiskiem naturalnym, poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i wsparcie różnicowania gospodarki w gminach wiejskich.

Podstawa prawna

Artykuły 36 i 37 traktatu WE.

Rozporządzenia (WE) nr 1257/1999 (Dz.U. L 160 z 26.6.1999), (WE) nr 1783/2003 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003) i (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 277 z 21.10.2005) i decyzja Rady 2006/144/WE (Dz.U. L 55 z 25.2.2006).

Cele

Celem reformy WPR przyjętej podczas szczytu w Berlinie w ramach Agendy 2000 (→4.2.2) było rozwinięcie takiego modelu rolnictwa europejskiego, który będzie ściśle związany ze zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, które stanowią 90% terytorium Wspólnoty (→4.2.10, tabela II). Polityka rolno i polityka w zakresie obszarów wiejskich odgrywają obecnie kluczową rolę w terytorialnej, gospodarczej i społecznej spójności Unii oraz w ochronie środowiska naturalnego (→4.2.10, tabela III). Obok środków rynkowych (**pierwszy filar**) polityka rozwoju obszarów wiejskich (**drugi filar**) stała się głównym elementem europejskiego modelu rolnictwa.

Reforma z 2003 r. potwierdziła jedynie znaczącą rolę tej polityki w nowej WPR. Jej głównym celem jest utworzenie spójnych i trwałych ram gwarantujących przyszłość obszarów wiejskich, opartych w szczególności na wielofunkcyjnym charakterze rolnictwa, tzn. zdolności rolnictwa do świadczenia szerokiej gamy usług, które wykraczają poza zwykłą produkcję żywności, oraz zdolności gospodarki wiejskiej do tworzenia nowych źródeł dochodu i nowych miejsc pracy przy jednoczesnej ochronie kultury, środowiska naturalnego i dziedzictwa obszarów wiejskich.

Osiągnięcia

A. Geneza polityki rozwoju obszarów wiejskich – pierwsze środki społeczno-strukturalne

Pierwsze wdrożone środki wspólnotowe dotyczące rozwoju obszarów wiejskich opierały się na trzech dyrektywach z 1972 r. w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych, w sprawie środków mających na celu zachęcenie do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej oraz wsparcie poradnictwa społeczno-ekonomicznego i szkolenia zawodowego rolników. W 1975 r. przyjęta została dodatkowo dyrektywa w sprawie rolnictwa na terenach górskich i wyżynnych oraz na niektórych obszarach o mniej korzystnych warunkach gospodarowania. W 1985 r. te cztery dyrektywy zostały zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 797/85 w sprawie poprawy efektywności struktur rolnych, które wprowadziło przepisy mające na celu promowanie inwestycji w gospodarstwach rolnych, podejmowania działalności przez młodych rolników, zalesiania, planowania użytkowania gruntów, wspierania rolnictwa na terenach górskich i wyżynnych oraz na obszarach o mniej korzystnych warunkach gospodarowania. Wszystkie te środki były **współfinansowane** z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Sekcji Orientacji oraz przez państwa członkowskie.

B. Reforma funduszy strukturalnych z 1988 r.

Po przeprowadzeniu tej reformy polityka rolno-strukturalna stała się częścią polityki rozwoju regionalnego, w ramach której rozwój obszarów wiejskich nie jest finansowany jedynie z Sekcji Orientacji EFOGR, ale również z innych funduszy strukturalnych (→4.5.1). Wspólnotowe działania strukturalne miały w tamtym okresie wiele celów, spośród których **cel 1**

(regiony opóźnione w rozwoju), **cel 5a** (dostosowanie struktur rolnych) i **cel 5b** (rozwój obszarów wiejskich) dotyczyły bezpośrednio rozwoju obszarów wiejskich.

C. Reformy z 1992 r.

1. Reforma WPR

Reforma WPR z 1992 r. uwydatniła środowiskowy wymiar rolnictwa, sektora ściśle związanego z zasobami naturalnymi i będącego największym użytkownikiem gruntów i wody oraz pierwszym producentem biomasy do celów energetycznych (→4.2.10, tabela III). Wprowadziła ona bardzo istotne zmiany w systemie wsparcia dla sektorów WPR (→4.2.2) oraz **środki (tzw. towarzyszące** ze względu na to, że uzupełniały politykę rynkową) w celu zrównoważenia zmniejszenia dochodów rolników spowodowanego reformą. Środki te dotyczyły ochrony środowiska naturalnego, zalesiania oraz systemu wcześniejszych emerytur. Należy zwrócić uwagę, że po raz pierwszy Sekcja Gwarancji EFOGR zaczęła finansować środki, które nie były bezpośrednio związane z rynkiem. W istocie reforma z 1992 r. zrywała z tradycyjną koncepcją WPR opartą na wyraźnym oddzieleniu polityki cenowej i rynkowej od polityki strukturalnej. Od tamtej chwili środki strukturalne są traktowane jako uzupełnienie mechanizmów gwarancyjnych.

2. Reforma funduszy strukturalnych

Reforma funduszy strukturalnych z 1992 r. wprowadziła, w ramach celu 1 i 5b, nowe środki, jak promowanie produktów wysokiej jakości, zapobieganie klęskom żywiołowym w najbardziej oddalonych regionach, odnowa i rozwój wsi oraz wspieranie i zachowanie dziedzictwa obszarów wiejskich. Środki były wspierane przez Sekcję Orientacji EFOGR tak jak poprzednie, w ramach współfinansowania.

D. Agenda 2000

1. Ogólny cel

Mimo prób przyłączenia wspólnotowej polityki rolno-strukturalnej do programu spójności gospodarczej i społecznej Agenda 2000 utrzymała jej specyfikę w zintegrowanych ramach, zwanych odtąd „rozwojem obszarów wiejskich”, oraz jej powiązanie w obrębie WPR. Nadrzednym celem Agendy 2000 było większe ukierunkowanie rolnictwa na rynek (→4.2.2). Jednak pomimo zwiększenia bezpośrednich dopłat do dochodów zmiany systemów wsparcia dla rynków wpłynęły niekorzystnie nie tylko na przychody rolników, ale ogólnie na gospodarkę obszarów wiejskich. Jednakże zróżnicowanie działalności na obszarach wiejskich mogło być wykorzystane jako uzupełnienie dochodów gospodarstw rolnych (poprzez rozwijanie i wprowadzenie do obrotu produktów wysokiej jakości, agroturystykę lub ochronę środowiska naturalnego czy dziedzictwa kulturowego) oraz mogło także stworzyć nowe perspektywy dla obszarów wiejskich.

Agenda 2000 zmieniła więc istniejące podejście i wprowadziła **zintegrowaną politykę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich**, która zapewniała lepszą spójność między rozwojem obszarów wiejskich (**drugi filar WPR**) a

polityką cenową i rynkową (pierwszy filar WPR). Nowe podejście zostało sformalizowane rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999 (Dz.U. L 160 z 26.6.1999), które zastąpiło również około dziesięć wcześniejszych rozporządzeń.

2. Wykonanie

Nowe rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 określiło **dziewięć** oddzielnych **działań**, z których większość weszła już w życie i była wielokrotnie zmieniana, ze zmiennym procentowym udziałem Wspólnoty w finansowaniu w zależności od rodzaju środka i lokalizacji geograficznej:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych mające służyć zwiększeniu dochodów oraz poprawie warunków życia, pracy i produkcji;
- pomoc młodym rolnikom w podejmowaniu działalności;
- wsparcie kształcenia zawodowego;
- wsparcie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę;
- rekompensaty dla obszarów o mniej korzystnych warunkach gospodarowania oraz dla obszarów podlegających ograniczeniom ekologicznym;
- wsparcie metod produkcji rolnej uwzględniających ochronę środowiska;
- racjonalizacja przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych w celu przyczynienia się do wzrostu ich konkurencyjności i wartości dodanej;
- wsparcie na rzecz poprawy funkcji gospodarczych, ekologicznych i społecznych lasów;
- wsparcie dla przystosowania i rozwoju ogółu obszarów wiejskich Wspólnoty: pozostały system z szeroką gamą środków (scalanie gruntów, tworzenie systemu usług z zakresu zastępstwa i zarządzania gospodarstwem rolnym, zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystką i rzemiosłem; przywracanie rolniczego potencjału produkcyjnego zniszczonego klęskami żywiołowymi itp) opartych na doświadczeniach zdobytych dzięki programom wdrażanym w regionach opóźnionych w rozwoju lub na obszarach wiejskich doświadczających trudności związanych z przekształceniami (poprzednie cele 1, 6 i 5b funduszy strukturalnych), które nie znalazły się w żadnym z ośmiu systemów przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999.

Na mocy nowych przepisów dotyczących funduszy strukturalnych (rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.U. L 161 z 26.6.1999) źródło finansowania wspólnotowego środków rozwoju obszarów wiejskich różniło się w zależności od danego obszaru:

- w obszarach celu nr 1 były one zintegrowane ze środkami mającymi na celu promowanie rozwoju obszarów wiejskich i finansowane z Sekcji Orientacji EFOGR;
- w obszarach celu nr 2 towarzyszyły środkom wsparcia i były finansowane z Sekcji Gwarancji EFOGR;

- na pozostałych obszarach miały zostać włączone do schematu planowania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (poza przypadkiem środków towarzyszących, które były finansowane z Sekcji Gwarancji EFOGR w całej Wspólnocie).

Należy też wspomnieć o inicjatywie wspólnotowej Leader+, finansowanej z Sekcji Orientacji EFOGR, która promowała wdrażanie zintegrowanych strategii na rzecz rozwoju lokalnego.

W czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Berlinie podjęto decyzję, iż maksymalna kwota przeznaczona rocznie na rozwój obszarów wiejskich oraz na środki towarzyszące będzie wynosiła średnio około 4,3 mld euro w latach 2000–2006.

E. Reforma WPR z 2003 r.: rozporządzenie (WE) nr 1783/2003

Reforma, o której decyzja została podjęta w czerwcu 2003 r. (→4.2.2), potwierdziła, że rozwój obszarów wiejskich jest jednym z podstawowych priorytetów WPR. W związku z tym Rada przyjęła przepisy w celu jej wzmocnienia poprzez zwiększone środki finansowe i rozszerzenie zakresu stosowania drugiego filaru:

- **Oprócz** specjalnych kwot przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich w ramach celu 2 polityki spójności gospodarczej i społecznej postanowiono przenieść środki z pierwszego filaru WPR do drugiego filaru dzięki stopniowej redukcji (**modulacja**) bezpośrednich dopłat do dużych gospodarstw rolnych (gospodarstwa otrzymujące dopłaty bezpośrednie w wysokości powyżej 5000 euro). W wyniku stopniowego zastosowania współczynnika modulacji 3% w 2005, 4% w 2006 i 5% począwszy od 2007 r. uwolniono łącznie dodatkową kwotę w wysokości 1,2 mld euro od 2007 r., która została przyznana państwu członkowskim w celu umożliwienia sfinansowania nowych środków towarzyszących.
- Niezależnie od modulacji, reforma z 2003 r. położyła szczególny nacisk na **treść** drugiego filaru, **poszerzając zakres stosowania instrumentów** rozporządzenia (WE) nr 1257/1999. W ramach nowego **rozporządzenia (WE) nr 1783/2003** ((Dz.U. L 270 z 21.10.2003) wprowadzono lub ulepszone **sześć kategorii środków**:

a. Jakość żywności

Pierwszy z planowanych środków dotyczy poprawy jakości żywności, która była mocno wspierana przez Unię Europejską, ale do tamtej chwili nie została objęta żadnym systemem specjalnych dopłat. Rolnicy biorący udział w programach mających na celu polepszenie jakości produktów i procesu produkcji będą otrzymywać, pod warunkiem udzielenia konsumentom pewnych gwarancji, pomoc na rzecz jakości w maksymalnej wysokości 3000 euro na gospodarstwo rolne rocznie. Kampanie informacyjne i promocyjne prowadzone przez grupy producentów będą mogły być dofinansowywane do 70% uznanych kosztów.

b. Przestrzeganie norm

Możliwe będzie udzielanie rolnikom tymczasowego i malejącego wsparcia mającego na celu pomoc w dostosowaniu się do surowych norm wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa pracy. Pomoc ta będzie mogła być udzielana przez okres pięciu lat i podlegać będzie ograniczeniu do wysokości 10 000 euro rocznie na gospodarstwo.

c. Usługi doradcze dla gospodarstw rolnych

Rolnicy będą mogli otrzymywać wsparcie w wymiarze 80% kosztów tego typu usługi, maksymalnie w wysokości 1500 euro.

d. Dobrostan zwierząt

Rolnikom, którzy podejmują się polepszenia dobrostanu posiadanych zwierząt hodowlanych do poziomu przekraczającego poziom wymagany w ramach zwykle stosowanych dobrych praktyk gospodarki rolnej, przyznawana będzie pomoc na podstawie dodatkowych kosztów i utraty zysków. Maksymalny wymiar tej pomocy to 500 euro rocznie na sztukę inwentarza żywego.

e. Obszary podlegające ograniczeniom ekologicznym

Rozporządzenie (WE) nr 1783/2003 przewiduje przyznanie pomocy na rzecz obszarów podlegających ograniczeniom ekologicznym w ramach programu Natura 2000 (→4.2.10, tabela III) w celu ochrony ptaków i ich siedlisk.

f. Młodzi rolnicy

W sposób wyraźny zostanie zwiększona pomoc dla młodych rolników na rzecz finansowania ich inwestycji oraz intensywność tego wsparcia.

F. Ramy finansowe i programowe dla rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. spowodowało większą różnorodność sytuacji związanych z obszarami wiejskimi, a także zwiększyło wagę i znaczenie rozwoju obszarów wiejskich. Obszary uprawowe 25 państw członkowskich wynoszą 163 mln ha (w stosunku do 145 mln 15 państw członkowskich). Wraz z 10 nowymi członkami liczba gospodarstw rolnych zwiększyła się o ponad milion, z czego większość to gospodarstwa niskotowarowe. Wzrosła także o trzy miliony liczba rolników (→4.2.10, tabela II).

Wobec tych nowych wyzwań, jakie należało podjąć, w 2005 r. w ramach prac przygotowawczych związanych z nowymi perspektywami finansowymi na lata 2007–2013 (→4.2.10, tabela I) instytucje europejskie stworzyły **jeden fundusz** na rzecz drugiego filaru WPR – **FEADER** (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), poprzez skoncentrowanie wszystkich poprzednich środków (rozporządzenie (WE) nr 1698/2005, Dz.U. L 277 z 21.10.2005) (→4.2.6).

Uzupełniając wieloletnie ramy finansowe na lata 2007–2013, na mocy decyzji Rady 2006/144/WE określono **strategiczne wytyczne** Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich na nowy

okres programowania (decyzja 2006/144/WE, Dz.U. L 55 z 25.2.2006). Strategiczne wytyczne określają dziedziny ważne z punktu widzenia realizacji priorytetów Wspólnoty, w szczególności w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju z Göteborga oraz odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia ustanowionej przez Radę Europejską w Göteborgu (w dniach 15 i 16 czerwca 2001 r.) oraz Radę Europejską w Salonikach (w dniach 20 i 21 czerwca 2003 r.). Zdefiniowano **cztery nowe osie**:

- poprawa konkurencyjności sektora rolniczego i leśnego (oś 1);
- poprawa stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich (oś 2);
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i promowanie różnicowania gospodarki wiejskiej (oś 3);
- budowanie lokalnych zdolności zatrudnienia i różnicowania (oś 4 – Leader).

Dla każdej osi proponowane są państwowym członkowskim kluczowe działania odnoszące się do krajowych lub regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007/2013. Dodatkowo, decyzja Rady określa **kryteria programowania**:

- opracowując krajową lub regionalną strategię właściwe władze wewnętrzne powinny przyjąć zintegrowane podejście konkretyzujące właściwe zagospodarowanie przestrzenne i optymalizujące efekt synergii między osiami;
- należy także dążyć do wzajemnego uzupełniania się instrumentów wspólnotowych, co umożliwi uzyskanie

synergii między polityką strukturalną, polityką zatrudnienia i polityką rozwoju obszarów wiejskich.

Krajowe i regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007/2013 zostały zatwierdzone przez Komisję w pierwszej połowie 2008 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze stał na stanowisku, że polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna wzmacniać, uzupełniać i dostosowywać WPR w celu ochrony europejskiego modelu rolnictwa. W 2005 r. przychylnie odniósł się do stworzenia jednego funduszu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, ale zaproponował inny podział finansowy dla priorytetowych osi (T6–0215/2005 z 7.6.2005, Dz.U. C 124 z 25.5.2006). W tej samej rezolucji posłowie stwierdzili również, że plan włączenia sieci Natura 2000 do nowego rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 bez uzyskania dodatkowych środków stanowi istotny problem. Zażądali, aby z powodu podjęcia zobowiązań przez FEADER dostępne środki wyniosły 95,75 mld euro według cen z 2004 r. na nowy okres programowania 2007–2013 (→4.2.10, tabela I).

W odniesieniu do strategicznych wytycznych polityki rozwoju obszarów wiejskich Parlament Europejski zatwierdził w ogólnym zarysie propozycje Komisji, ale podkreślił, że należy położyć większy nacisk na modernizację sektora rolniczego oraz potrzeby młodych rolników (T6–0062/2006 z 16.2.2006).

→ Albert **MASSOT MARTÍ**
sierpień 2008 r.

4.2.6. Finansowanie WPR

Finansowanie WPR tradycyjnie zapewniał jeden fundusz – EFOGR (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej). Sekcja Gwarancji służyła głównie finansowaniu wsparcia rynków i dopłat do dochodów. Sekcja Orientacji wykorzystywana była do finansowania środków na rzecz poprawy strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich. Dnia 1 stycznia 2007 r. EFOGR został zastąpiony przez EFRG i EFRROW.

Podstawa prawna

Artykuł 34 ust. 3 traktatu WE.

Rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 (Dz.U. L 209 z 11.8.2005) i nr 1698/2005 (Dz.U. L 277 z 21.10.2005).

Zmiany w ramach finansowych polityki rolnej

Od stycznia 1962 r. wdrażanie WPR zapewniał **Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)**. W 1964 r. został on podzielony na dwie sekcje, **Sekcję Gwarancji** oraz

Sekcję Orientacji, których działanie regulowały odrębne przepisy.

- **Sekcja Gwarancji**, o dużo większym znaczeniu, miała na celu finansowanie wydatków wynikających ze stosowania polityki rynkowej i cenowej. Wydatki te cechuje nieprzewidywalność (z tego względu, że ich rozmiary zależą od wielu zmiennych czynników: warunków klimatycznych i sanitarnych, zmian popytu, cen międzynarodowych itp), w związku z czym podlegają one w ciągu roku budżetowego modyfikacjom mającym na celu

dostosowanie przewidzianych środków do rzeczywistych potrzeb za pomocą budżetów korygujących lub dodatkowych. Sekcja **Gwarancji** należała do **wydatków obowiązkowych** (WO) w budżecie wspólnotowym (art. 272 TWE) wynikających bezpośrednio z Traktatu lub z aktów uchwalonych zgodnie z nim. Rada, główna gałąź wspólnotowej władzy budżetowej, ma wciąż ostatnie słowo w sprawie WO w ramach procedury uchwalania budżetu rocznego. Zasadniczo Sekcja Gwarancji EFOGR finansowała całość środków interwencji na rynkach.

- **Sekcja Orientacji** wspierała finansowanie działań prowadzonych w ramach polityki strukturalnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Wszystkie te wydatki były zaklasyfikowane jako **nieobowiązkowe** (WNO). Parlament Europejski ma wciąż uprawnienia decyzyjne dotyczące WNO w granicach maksymalnej stopy wzrostu obliczanej przez Komisję na podstawie parametrów gospodarczych. W przeciwieństwie do Sekcji Gwarancji Sekcja Orientacji EFOGR opiera się na zasadzie współfinansowania.

Od 1988 r., w celu ograniczenia wzrostu wydatków na WPR, przeznaczone na nią środki zaczęły podlegać ścisłej dyscyplinie budżetowej wraz z ustanowieniem **wytycznych dotyczących rolnictwa** (*guideline*) o charakterze wieloletnim (decyzja 88/377/WE uzupełniona porozumieniem międzyinstytucjonalnym z dnia 22 czerwca 1988 r. w ramach I pakietu Delors'a) (→4.2.2).

Tuż po podpisaniu traktatu z Maastricht i po posiedzeniu Rady Europejskiej w Edynburgu (grudzień 1992 r.) ramy finansowe uległy zmianom (II pakiet Delors'a). Porozumienie międzyinstytucjonalne z 1988 r. zostało zastąpione nowym porozumieniem w sprawie dyscypliny budżetowej na lata 1993–1999 (Dz.U. C 331 z 7.12.1993). Powieliło ono zasady z 1988 r., umacniając jednocześnie pozycję Parlamentu Europejskiego w zakresie wydatków obowiązkowych (WO). Od tamtego czasu PE dysponował prawem kontroli zagwarantowanym przez procedurę konsultacji poprzedzającą głosowanie nad budżetem. Z kolei decyzja 88/377 została zastąpiona decyzją 94/729/WE (Dz.U. L 293 z 12.11.1994), która utrwaliła zasadę, zgodnie z którą dyscyplina budżetowa ma zastosowanie do wszystkich wspólnych polityk. Agenda 2000 (→4.2.2) stanowiła kontynuację wytycznych dotyczących rolnictwa w ramach perspektywy finansowej na lata 2000–2006 (Dz.U. C 172 z 18.6.1999). Jednocześnie nowe **rozporządzenie (WE) nr 1258/1999** (Dz.U. L 160 z 26.6.1999) ustanowiło finansowanie WPR.

Ostatnie wieloletnie ramy finansowe na lata 2007–2013 zostały przyjęte w 2006 r. (Dz.U. C 139 z 14.6.2006). Znajduje się w nich dział „**zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona**”, który zawiera budżet na rolnictwo i obszary wiejskie, środowisko naturalne i rybołówstwo. Regulacja **rynków rolnych i płatności bezpośrednie** stanowią **33,9%** przewidzianych całkowitych **zobowiązań**, co odpowiada 293 mld euro w UE-27 (→4.2.10, tabela I.A.1). Z kolei **środki rozwoju obszarów wiejskich** stanowią **8%** tych zobowiązań,

czyli 69,750 mld euro (→4.2.10, tabela I.A.2). Budżet na rolnictwo i obszary wiejskie przewidziany na 2013 r. wynosi 49,8 mld euro, co odpowiada 39,3% całości budżetu, mniej niż odsetek przewidziany na WPR na początku okresu objętego perspektywą finansową (44,5% w 2007 r.) (→4.2.10, tabela I.B). W istocie budżet WPR podlega ścisłej dyscyplinie budżetowej i wszelkie reformy muszą być finansowane w ramach praktycznie stałej puli środków finansowych.

W ramach debat wstępnych dotyczących perspektywy na lata 2007–2013 miał również miejsce przegląd przepisów w dziedzinie finansowania wspólnej polityki rolnej:

- **Rozporządzenie (WE) nr 1290/2005** (Dz.U. L 209 z 11.8.2005) zastąpiło rozporządzenie (WE) nr 1258/1999. Na podstawie nowego rozporządzenia z dniem 1 stycznia 2007 r. EFOGR podzielił się na dwa odrębne fundusze: **Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG)**, mający na celu finansowanie środków rynkowych i dopłat do dochodów, oraz **Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)**. EFRG, którego budżet roczny w latach 2007–2013 wynosi ok. 41 mld euro (→4.2.10, tabela I.A.1), finansuje lub współfinansuje z państwami członkowskimi:
 - wydatki jednolitej wspólnej organizacji rynku (→4.2.3): refundacje wywozowe oraz interwencje mające na celu regulację rynków rolnych;
 - płatności bezpośrednie wynikające z rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 (→4.2.4);
 - wkład finansowy Wspólnoty w działania informacyjno-promocyjne na rzecz produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich;
 - wkład finansowy Wspólnoty w działania weterynaryjne, gromadzenie i wykorzystywanie zasobów genetycznych, systemy informacyjne rachunkowości rolniczej oraz inne wydatki jednorazowe.
- Z powodu specyfiki finansowej i programowej drugiego filaru WPR (→4.2.5) rozporządzeniu (WE) nr 1290/2005 towarzyszyło **rozporządzenie (WE) nr 1698/2005** (Dz.U. L 277 z 21.10.2005) w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez **EFRROW**. EFRROW przejął część budżetu Sekcji Gwarancji EFOGR (dotyczącą środków towarzyszących), Sekcji Orientacji EFOGR oraz inicjatywy Leader + (która odgrywa ważną rolę w rozwoju obszarów wiejskich, wspierając strategię lokalne oparte na partnerstwie i sieciach wymiany doświadczeń). EFRROW współfinansuje poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, środki rolno-środowiskowe, poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz zachęty na rzecz zróżnicowania gospodarki wiejskiej i tworzenia lokalnych zdolności (→4.2.5).

Ramy prawne rozporządzenia (WE) nr 1290/2005

Nowe rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 określa warunki umożliwiające Komisji zarządzanie budżetem rolnym oraz

jasne określenie obowiązków państw członkowskich w zakresie współpracy. W tym kontekście ustalono, że państwa członkowskie akredytują **agencje płatnicze** oraz **organy koordynujące**, mające na celu scentralizowanie informacji przeznaczonych do przedłożenia Komisji.

Złożonym sprawozdaniom rocznym powinno towarzyszyć poświadczenie wiarygodności rachunków podpisane przez osobę kierującą agencją płatniczą oraz zaświadczenie potwierdzające kompletność, dokładność i prawdziwość przekazanych sprawozdań. Nadzór ze strony Komisji odbywa się na drodze **procedury rozliczania rachunków** pod względem wiarygodności księgowej i zgodności. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty Komisja czuwa nad odzyskiwaniem nieprawidłowo wypłaconych kwot. Niezależnie od kontroli dokonywanych przez organy krajowe Komisja może organizować kontrole na miejscu.

Nowe rozporządzenie wprowadza zasady dotyczące **dyscypliny budżetowej**, odnoszące się w szczególności do ustalania dostępnych kwot rocznych na wydatki EFRG, prognoz dotyczących przestrzegania terminów płatności przez państwa członkowskie oraz zasad dotyczących redukcji i ewentualnego zawieszenia płatności miesięcznych lub kwartalnych. Aby nie dopuścić do przekroczenia pułapu budżetowego, Komisja korzysta z **systemu wczesnego ostrzeżenia** i monitorowania miesięcznego wydatków EFRG.

W celu zapewnienia sprawnego zarządzania działalnością funduszy służby Komisji wspiera w ich działaniach **Komitet ds. Funduszy Rolniczych**, w którym zasiadają przedstawiciele państw członkowskich. Nadzór *a posteriori* nad zarządzaniem środkami przeznaczonymi na politykę rolną zapewniają **Trybunał Obrachunkowy** oraz **Komisja Kontroli Budżetowej** Parlamentu Europejskiego.

Zmiany w wydatkach na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich

A. Zarys ogólny

Udział wydatków na rolnictwo w budżecie Unii Europejskiej od kilku lat stale się zmniejsza. Podczas gdy na początku lat 80. wydatki na WPR stanowiły 66% budżetu wspólnotowego, w 2013 r. powinny one stanowić już tylko 39% (→4.2.10, tabela I). Od 1992 r., kiedy miała miejsce pierwsza zakrojona na szeroką skalę reforma WPR i kiedy nastąpił gwałtowny wzrost wsparcia bezpośredniego, wydatki na rolnictwo pozostawały w rzeczywistości stabilne, wyjątek stanowiły lata 1996–1997 (z powodu kryzysu wywołanego chorobą wściekłych krów i przystąpienia do UE trzech nowych państw członkowskich). Koszt WPR dla budżetu w przeliczeniu na PKB UE zmniejszył się zatem z 0,54% w 1990 r. do 0,47% w 2007 r. (0,44% w przewidywaniach na 2013 r.) (→4.2.10, tabela I).

B. Podział wydatków według kategorii i sektorów

Wydatki w ramach pierwszego filara (49,8 mld euro w 2006 r.) (→4.2.10, tabela IV.1) składają się w 80,7% z pomocy bezpośredniej przyznawanej rolnikom (34 mld). Przeciwwagę

dla bardzo istotnego wzrostu wsparcia bezpośredniego od 1992 r. stanowi jednoczesna redukcja innych wydatków Sekcji Gwarancji EFOGR: subsydia wywozowe sięgają jedynie 5,9% (2,4 mld), a wydatki na inne interwencje na rynku (zakup po cenach gwarantowanych, wsparcie związane z orientacją, destylacje) wynoszą już tylko 5,6 mld (11,3% ogółu). Środki towarzyszące w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, za które odpowiada Sekcja Gwarancji EFOGR, sięgają natomiast 15,4% (7,7 mld).

W przeszłości uprawy roślin zielnych (zboża, rośliny oleiste i rośliny wysokobiałkowe), produkcja wołowiny i wyrobów mleczarskich stanowiły pierwsze trzy obszary wydatków Sekcji Gwarancji EFOGR. Po reformie z 2003 r. (→4.2.2 i 4.2.4) i oddzieleniu wsparcia od wielkości produkcji pierwszy obszar wydatków stanowią jednolite płatności obszarowe (29,1% całkowitej kwoty wydatków Sekcji Gwarancji EFOGR w 2006 r.), za nimi plasuje się wsparcie bezpośrednie powiązane nadal z produkcją roślin uprawnych (17,5%), premie dla sektora wołowiny (6,6%), wsparcie bezpośrednie dla produkcji oliwy z oliwek (4,6%) oraz wsparcie bezpośrednie dla sektora mleczarskiego (2,9%).

C. Podział według krajów

Tabela IV.1 na rok budżetowy 2006 (→4.2.10) pokazuje, że największym beneficjentem Sekcji Gwarancji EFOGR w liczbach bezwzględnych jest Francja (20,1%), która wyprzedza Hiszpanię (13,3%), Niemcy (13,1%) i Włochy (10,9%). W wypadku Sekcji Orientacji EFOGR na czele beneficjentów plasuje się Hiszpania (22,15%), a po niej Włochy (14,0%) i Niemcy (13,1%). Należy wspomnieć o niewielkim wpływie na wydatki Sekcji Gwarancji EFOGR nowych państw członkowskich (8,9%), co wiąże się z trwającym jeszcze procesem stopniowego dostosowania płatności bezpośrednich. Nowe państwa członkowskie otrzymują już natomiast sporą część wsparcia z Sekcji Orientacji EFOGR (22,1%), z uwagi na pierwszeństwo przyznawane modernizacji struktur rolnych oraz rozwojowi obszarów wiejskich w tych krajach.

Tabela IV.2 (→4.2.10) pokazuje także nieproporcjonalny podział wsparcia bezpośredniego w ramach WPR na poziomie gospodarstw: 82,12% beneficjentów WPR z UE-25 otrzymuje mniej niż 5000 euro rocznie, a całkowita kwota wsparcia w ich przypadku odpowiada 15,5% całkowitej kwoty płatności bezpośrednich z EFRG. Tymczasem bardzo niewielki odsetek gospodarstw (23 tys. z ogólnej liczby 7,3 mln, czyli 0,31%) otrzymuje ponad 100 000 euro, a całkowita kwota wsparcia w ich przypadku wynosi 4,4 mld euro (13,3% całkowitej kwoty płatności bezpośrednich w 2006 r.). Kraje, w których występuje większy odsetek dużych gospodarstw będących beneficjentami WPR, to: Republika Czeska, Zjednoczone Królestwo, Niemcy (część wschodnia) i Słowacja. Sytuacja ta rodzi oczywiście problemy z uzasadnieniem słuszności pomocy w ramach WPR w świetle wartości ogółu obywateli europejskich.

Rola Parlamentu Europejskiego

Dzięki porozumieniom międzyinstytucjonalnym z 1988, 1993, 1999 i 2006 r. Parlamentowi udało się zwiększyć swój wpływ na wydatki obowiązkowe (WO). W ramach procedury konsultacji Parlament przedstawia swoje stanowisko w sprawie całkowitej kwoty środków EFOGR oraz sposobu ich podziału na produkty i sektory działalności, ale ostateczną decyzję podejmuje Rada. Jednym z najważniejszych wkładów wniesionych przez Parlament w funkcjonowanie EFOGR było jego zdecydowane zaangażowanie na rzecz zmiany rozporządzenia (WE) nr 1258/1999 dotyczącego finansowania wspólnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich, co pozwoliło uniknąć sporów w ramach dialogu prowadzonego wyłącznie przez służby państw członkowskich oraz służby zainteresowanych regionów (T6–0193/2005 z 26.5.2005, Dz.U. C 117 z 18.5.2006). Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi PE stanowczo opowiadała się za utworzeniem organu pojedynczego w każdym państwie

członkowskim, w którego skład wchodziłoby przedstawiciele zainteresowanych regionów, w celu ułatwienia dialogu między regionami i władzami państwa członkowskiego. Parlament wyraził też ubolewanie nad niedokładnością szacunkowych wydatków z budżetu, przedstawianych przez Komisję w ramach opracowywania budżetu, i w związku z tym zamierza uzyskać większy wpływ na ten dział Sekcji Gwarancji EFOGR, aby monitorować poziom rozbieżności pomiędzy szacunkowymi a rzeczywistymi wydatkami. Parlament domagał się także, aby sprawozdania finansowe Komisji były przedkładane w tym samym czasie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, oraz zaproponował zmianę terminów przewidzianych na odzyskiwanie wydatków w rozporządzeniu (WE) nr 1290/2005.

→ Albert MASSOT MARTÍ
sierpień 2008 r.

4.2.7. Zewnętrzna polityka rolna Unii Europejskiej: Porozumienie w sprawie rolnictwa WTO

Obecnie WPR w jej zewnętrznym wymiarze podlega zasadom WTO, w szczególności Porozumieniu w sprawie rolnictwa z dnia 15 kwietnia 1994 r., które przewiduje program stopniowej liberalizacji produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi.

Podstawa prawna

W świetle Układu ogólnego w sprawie tarif celnych i handlu (GATT) podpisanego w Genewie w 1947 r. oraz Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO) podpisanego w Marrakeszu w 1994 r. (Dz.U. L 336 z 23.12.1994) do działań Unii Europejskiej i jej państw członkowskich mają zastosowanie następujące artykuły TWE:

- art. 133 (wspólna polityka handlowa),
- art. 300 (rokowania w sprawie umów międzynarodowych i ich zawieranie),
- art. 310 (umowy tworzące stowarzyszenie charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami).

Ogólne ramy zewnętrznej polityki rolnej Unii Europejskiej

Na tej podstawie prawnej od 1995 r. cała WPR podlega zasadom WTO. W celu zapewnienia przestrzegania nowych reguł wielostronnych przez państwa sygnatariuszy został powołany **Organ Rozstrzygania Sporów WTO (ORS)** dysponujący wiążącą procedurą w wypadku sporów.

Ponadto wpływ na WPR mają koncesje rolne przyznane dużej grupie krajów w ramach licznych **porozumień**

wielostronnych i dwustronnych (z krajami AKP, Mercosurem, obszarem eurośródziemnomorskim, Europejskim Obszarem Gospodarczym, Meksykiem, Chile i in), a także **jednostronne odstępstwa** przyznawane w ramach ogólnego systemu preferencji celnych (GSP). Te umowy preferencyjne także muszą być zgodne z przepisami WTO i wyjaśniają wysoki poziom importu produktów rolnych z krajów rozwijających się do UE (→4.2.10, tabela V).

Porozumienie w sprawie rolnictwa WTO

Podpisany w 1947 r. GATT miał zastosowanie do rolnictwa, ale w sposób wyrywkowy. Dlatego też państwa sygnatariusze (czy też „umawiające się strony”) wyłączyły praktycznie ten sektor z zakresu stosowania zasad zawartych w Układzie ogólnym. Podczas tzw. rundy urugwajskiej, rozpoczętej w Punta del Este w 1986 r., rolnictwo zostało włączone do wielostronnych negocjacji handlowych. Po ośmiu latach trudnych rozmów, wraz z podpisaniem porozumienia w Marrakeszu, Światowa Organizacja Handlu ustanowiła nowe wielostronne ramy na rzecz stopniowej liberalizacji rolnictwa.

Wszystkie porozumienia i protokoły ustaleń WTO dotyczące handlu towarami, które zostały zawarte w 1994 r. i weszły w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., mają zastosowanie do rolnictwa. Sektor rolnictwa wyróżnia się jednak tym, że w jego

przypadku istnieje szczegółowe porozumienie – **Porozumienie w sprawie rolnictwa**, którego postanowienia mają moc nadrzędną. Ponadto niektóre postanowienia **Porozumienia w sprawie środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS)** oraz **Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (ADPIC)** dotyczą także produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi.

Należy zaznaczyć, że porozumienia te charakteryzują się pewną elastycznością we wdrażaniu, z jednej strony na – rzecz krajów rozwijających się należących do WTO (specjalne i zróżnicowane traktowanie), a z drugiej – na rzecz krajów najsłabiej rozwiniętych i krajów rozwijających się, będących importerami netto produktów spożywczych (postanowienia specjalne).

Na podstawie Porozumienia w sprawie rolnictwa państwa członkowskie WTO zobowiązały się do wdrożenia obowiązującego programu reformy polityk rolnych (na lata 1995–2000 w wypadku krajów rozwiniętych oraz 1995–2004 w wypadku krajów rozwijających się). Program ten ustanawia zasady dotyczące **trzech głównych dziedzin** mających znaczny wpływ na WPR:

A. Dostęp do rynku

Porozumienie w sprawie rolnictwa ma na celu poprawę dostępu do rynku poprzez:

- przekształcenie wszystkich środków ochronnych na granicach w opłaty celne (**ekwiwalenty taryfowe**), a następnie ich stopniowe zredukowanie (**o 36% w ciągu 6 lat** w okresie 1995–2000, w porównaniu z okresem odniesienia 1986–1988);
- w wypadku produktów szczególnych niepodlegających taryfikacji – ustanowienie zobowiązań **minimalnego dostępu** dla krajów trzecich poprzez otwarcie kontyngentów taryfowych odpowiadających pod koniec 2000 r., dla każdej grupy produktów, 5% spożycia w okresie bazowym 1986–1988;
- utrzymanie tzw. **bieżącego dostępu** – istniejące już w 1995 r. koncesje celne na import powinny zostać utrzymane co najmniej na poziomie z lat 1986–1988;
- wprowadzenie specjalnej **klauzuli ochronnej**, która ma zastosowanie w wypadku przekroczenia określonego pułapu przywozu bądź w wypadku spadku cen przywozu poniżej określonego poziomu.

B. Wsparcie wewnętrzne

Porozumienie w sprawie rolnictwa przewiduje ograniczenie rozmiarów wsparcia w zależności od jego rodzaju, podzielonego na różne **kategorie** w zależności od ryzyka zakłócenia przez nie handlu produktami rolnymi, mierzonego stopniem jego **oddzielenia** od wielkości produkcji:

- **kategoria bursztynowa**, określana także jako **zagregowany wskaźnik wsparcia (AMS)**, obejmuje wsparcie podtrzymujące ceny oraz wsparcie powiązane z produkcją podlegające obowiązkowi redukcji. Powinna ona zostać ograniczona o 20% w ciągu 6 lat w porównaniu

z okresem odniesienia 1986–1988. Ponadto wszystkie państwa członkowskie WTO mogą zastosować **klauzulę de minimis**, pozwalającą na wyłączenie z bieżącego AMS wsparcia, którego kwota jest niższa niż 5% wartości danego produktu (pomoc szczególna) lub całkowitej produkcji rolnej (pomoc ogólna). Dla krajów rozwijających się ten pułap wynosi 10%.

- **kategoria niebieska** obejmuje wsparcie w ramach programów kontroli podaży zwolnione z obowiązków redukcji; np. pomoc bezpośrednią przyznaną od powierzchni i określonych plonów lub pogłowia (przypadek **pomocy wyrównawczej** zatwierdzonej w 1992 r. w ramach WPR) (→4.2.2). Pomoc ta nie może ponadto zostać zakwestionowana przed Organem Rozstrzygania Sporów WTO (ORS), ponieważ chroniła je dziewięcioletnia „klauzula pokoju”, która wygasła 31 grudnia 2003 r. Kwota wsparcia z tytułu AMS i pomoc należąca do kategorii niebieskiej („całkowity AMS”) dla każdego produktu nie może jednak przekraczać całkowitego wsparcia przyznanego w roku gospodarczym 1992.
- **kategoria zielona** obejmuje dwa rodzaje wsparcia. Pierwszy dotyczy programów **usług publicznych** (takich jak badania naukowe, szkolenie, popularyzacja wiedzy, usługi inspekcyjne, usługi marketingowe i promocyjne, usługi o charakterze infrastrukturalnym, krajowa pomoc żywnościowa czy rezerwy publiczne dla celów bezpieczeństwa żywności). Drugi obejmuje wsparcie bezpośrednie dla producentów, całkowicie **oddzielone od produkcji**. Chodzi tu głównie o programy gwarantowania dochodów i zapewniania bezpieczeństwa (katastrofy naturalne, udział finansowy państwa w ubezpieczeniu zbiorów itp.), programy mające na celu dostosowanie struktur (zachęty do zaniechania działalności rolnej, wycofywanie nakładów produkcyjnych, wsparcie dla inwestycji) oraz programy służące ochronie środowiska naturalnego. Wszystkie rodzaje pomocy należące do kategorii zielonej, ocenione jako zgodne z zasadami WTO, podlegają całkowitemu zwolnieniu z obowiązku redukcji.

C. Subsydia wywozowe

Porozumienie w sprawie rolnictwa umożliwia przyznawanie subsydiów wywozowych na produkty rolne. Zezwolono na nie jednak pod warunkiem, że państwa członkowskie zobowiążą się do ich zmniejszenia. Subsydia wywozowe powinny w związku z tym zostać zredukowane w ciągu 6 lat o 21% w odniesieniu do wielkości i o 36% w odniesieniu do budżetu w porównaniu z okresem bazowym 1986–1990 (w wypadku wołowiny są to lata 1986–1992). W wypadku Unii Europejskiej redukcję liniową przeprowadzono dla 20 grup produktów. Do produktów przetworzonych ma zastosowanie jedynie redukcja budżetu.

Wpływ porozumienia w sprawie rolnictwa na WPR

Reforma WPR z maja 1992 r. poza wewnętrznymi celami miała po części służyć ułatwieniu podpisania Porozumienia

w sprawie rolnictwa w ramach rundy urugwajskiej. W istocie Unia Europejska w znacznej mierze wypełniła zobowiązania podpisane w Marrakeszu:

A. Dostęp do rynku

Zobowiązania UE dotyczące **skonsolidowanych stawek celnych** odnoszą się do 1764 pozycji taryfowych. Średnia skonsolidowana stawka celna dla produktów rolnych, która na początku okresu wdrażania wynosiła 26%, pod koniec tego okresu wynosiła już tylko 17%. Dodatkowo UE stosuje stawki zerowe lub minimalne w odniesieniu do 775 pozycji spośród 1764. Jedynie w wypadku 8% pozycji taryfowych stawka celna przekracza 50%. Tak wysokie stawki dotyczą produktów mlecznych, mięsa wołowego, zbóż i produktów na bazie zbóż, cukru oraz substancji słodzących. Nie ulega wątpliwości, że negocjacje trwające w ramach rundy dauhańskiej (→4.2.8) dotyczyć będą w szczególności tych produktów.

Jeżeli chodzi o kontyngenty taryfowe, Unia Europejska wprowadziła w sumie 87 kwot, z których 37 odnosi się do „minimalnego dostępu”, a 44 do „bieżącego dostępu”.

B. Wywóz subsydiowany

Za 90% wywozu subsydiowanego zgłoszonego WTO odpowiada Unia Europejska. Należy jednak wziąć pod uwagę, że wiele praktyk angażujących znaczne środki i stosowanych przez głównych konkurentów Wspólnoty w zakresie pomocy żywnościowej, kredytów eksportowych i państwowych przedsiębiorstw handlowych nie podlega zasadom WTO. Ponadto Unia Europejska podjęła znaczne wysiłki na rzecz ograniczenia tej formy wsparcia stwarzającej poważne ryzyko zakłóceń w handlu produktami rolnymi. Udział refundacji wywozowych we wspólnotowym budżecie rolnym (EFOGR – Sekcja Gwarancji) zmniejszył się z 29,5% w 1993 r. (10,159 mld euro) w UE-12 do 5% (2,494 mld) w 2006 r. w wypadku UE-25. W wypadku części produktów wspólnotowych zobowiązania okazały się wiążące, w szczególności w wypadku masła, rzepaku, sera, owoców i warzyw, jaj, wieprzowiny, wołowiny, mięsa drobiowego i win.

C. Wsparcie wewnętrzne

Na przestrzeni całego okresu wdrażania Porozumienia w sprawie rolnictwa w zakresie wsparcia wewnętrznego dokonały się znaczące zmiany. Kategoria bursztynowa (AMS) znacznie się skurczyła: z 81 mld euro w początkowym okresie po podpisaniu porozumienia do 30,8 mld w 2003 r. Na początkowym etapie część tego wsparcia przeszła do kategorii niebieskiej. Jednak reforma WPR z 2003 r., która oddzieliła większość istniejącego wsparcia bezpośredniego od wielkości produkcji, a także późniejsze reformy (dotyczące oliwy z oliwek, tytoniu, bawełny, cukru, owoców i warzyw oraz wina) umożliwiły przekształcenie większości rodzajów wsparcia kategorii niebieskiej we wsparcie kategorii zielonej. Dodatkowo pełne wdrożenie tych reform mogłoby pociągnąć za sobą redukcję AMS do 20 mld euro w nadchodzących latach.

Należy zauważyć, że podczas gdy Europa rzeczywiście ograniczyła wsparcie, Stany Zjednoczone zwiększyły wsparcie dla rolnictwa stwarzające poważne ryzyko zakłóceń w handlu, stosując formy wsparcia nieobjęte zasadami WTO (np. dopłaty przeciwykliczne przyznawane na podstawie bardzo szerokiej interpretacji klauzuli *de minimis*).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze bardzo uważnie śledził przebieg negocjacji wielostronnych, w szczególności negocjacji w dziedzinie rolnictwa. Wyrazem tego zainteresowania są liczne rezolucje: z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie III Konferencji Ministerialnej WTO w Seattle (Dz.U. C 296 z 18.10.2000), z dnia 25 października 2001 r. w sprawie otwartości i demokracji w handlu międzynarodowym (Dz.U. C 112 z 9.5.2002), z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie posiedzenia WTO w Ad-Dausze (Dz.U. C 177 z 25.7.2002), z dnia 25 września 2003 r. w sprawie V Konferencji Ministerialnej WTO w Cancún (Dz.U. C 77 z 26.3.2004), z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie oceny rundy dauhańskiej (Dz.U. C 92 z 20.4.2006), z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie przygotowania VI Konferencji Ministerialnej WTO w Hongkongu (Dz.U. C 285 z 22.11.2006), z dnia 4 kwietnia 2006 r. w sprawie oceny rundy dauhańskiej (Dz.U. C 293 z 2.12.2006) oraz rezolucja z dnia 24 kwietnia 2008 r. „Ku zreformowanej Światowej Organizacji Handlu” (P6_TA-PROV(2008)0180).

Parlament Europejski zawsze wzywał Komisję do ochrony interesów europejskich producentów i konsumentów, a także interesów producentów w krajach, z którymi UE tradycyjnie utrzymuje szczególne stosunki (kraje AKP). W 1999 r. na początku tzw. Rundy Milenijnej WTO Parlament wyraził poparcie dla stanowisk negocjatorów Wspólnoty, którzy opowiadali się za europejskim modelem rolnictwa opartym na wielofunkcyjnym charakterze działalności rolnej. W rezolucjach z 2001 r. Parlament Europejski potwierdził swoje poparcie i podkreślił znaczenie wyraźnego uznania względów pozahandlowych oraz uwzględnienia wymagań obywateli w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska naturalnego, jakości żywności i dobrostanu zwierząt.

Parlament wyraził również ubolewanie z powodu fiaska konferencji w Seattle, Cancún i Hongkongu oraz poparcie dla wysiłków podejmowanych przez UE na rzecz kontynuowania negocjacji w ramach rundy dauhańskiej.

Natomiast w ostatniej rezolucji z dnia 24 kwietnia 2008 r. posłowie podkreślili konieczność przeprowadzenia gruntownej reformy WTO. W szczególności uznali za konieczne zwiększenie koordynacji działań WTO z działaniami innych organizacji międzynarodowych, takich jak MOP, FAO, UNEP, UNDP czy WHO.

→ Albert MASSOT MARTÍ
sierpień 2008 r.

4.2.8. Runda dauhańska a rolnictwo

Porozumienia zawarte w ramach rundy urugwajskiej, a w szczególności Porozumienie w sprawie rolnictwa, regulują obecnie kwestie wielostronnego handlu produktami rolnymi. Na konferencji ministerialnej, która odbyła się w Ad-Dausze dnia 14 listopada 2001 r., ustalono nowy całościowy program negocjacji. Dotychczas nie zmierzały one, jak się wydaje, do osiągnięcia konsensusu w bliskiej perspektywie, jednak porozumienie pozostaje możliwe.

Podstawa prawna

Ramy trwających negocjacji w dziedzinie rolnictwa zostały określone w **art. 20 Porozumienia w sprawie rolnictwa zawartego w Marakeszu**. W tym artykule członkowie WTO potwierdzili, że ograniczenie wsparcia i ochrony sektora rolnictwa jest procesem ciągłym, który należy wdrażać stopniowo. Wyrazili także zgodę na rozpoczęcie negocjacji mających na celu kontynuację tego procesu w dniu 1 stycznia 2000 r. Dodatkowo ust. d) tego artykułu precyzuje, że negocjacje powinny uwzględniać zagadnienia wychodzące poza ramy handlu (takie jak kwestie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności, rozwoju obszarów wiejskich, dobrostanu zwierząt itp) oraz specjalne i różnicowane traktowanie krajów rozwijających się.

Cele

Rozmowy rozpoczęły się już w marcu 2000 r., zgodnie z postanowieniami art. 20 Porozumienia w sprawie rolnictwa, jednak dopiero **czwarta konferencja ministerialna WTO, która odbyła się w Ad-Dausze (Katar) w listopadzie 2001 r.**, dała prawdziwy początek negocjacom w dziedzinie rolnictwa.

W końcowej deklaracji konferencji potwierdzono cele prac przygotowawczych, określono ogólne ramy negocjacji – które obecnie są częścią dauhańskiej agendy rozwoju – oraz ustanowiono nowy harmonogram:

- **celem** negocjacji pozostaje wprowadzenie w dalekiej perspektywie systemu sprawiedliwego handlu, zorientowanego na rynek za pomocą programu gruntownych reform obejmującego uściślenie zasad i ustanowienie specjalnych zobowiązań dotyczących wspierania i ochrony rolnictwa przez władze publiczne w celu zaradzenia ograniczeniom i zakłóceniom na światowych rynkach rolnych oraz zapobiegania takim zjawiskom;
- aby osiągnąć ten cel, nie przesądzając o efekcie końcowym, **członkowie zobowiązali się do prowadzenia negocjacji** dążących do istotnej poprawy dostępu do rynków, do ograniczenia, z perspektywą stopniowego zniesienia, wszelkich form subsydiów wywozowych oraz do istotnego ograniczenia wsparcia wewnętrznego powodującego zakłócenia w handlu, przy jednoczesnym włączeniu specjalnego i różnicowanego traktowania krajów rozwijających się do wszystkich obszarów negocjacji oraz z uwzględnieniem kwestii pozahandlowych wymienionych

w propozycjach negocjacyjnych przedstawionych przez członków WTO; negocjacje miały odbywać się w ramach sesji nadzwyczajnych Komitetu ds. Rolnictwa.

- wyznaczone zostały trzy kluczowe **terminy** tworzące ramy dla tego procesu: 31 marca 2003 r. jako termin ustalenia warunków negocjacji (metod, jakie należy przyjąć, aby ostatecznie doprowadzić do obniżenia taryf i ograniczenia subsydiów przez członków WTO oraz aby cel ten był przedmiotem ich wiążących zobowiązań), V sesja konferencji ministerialnej (zaplanowana na wrzesień 2003 r. w Meksyku) jako termin prezentacji projektów globalnych zobowiązań oraz 1 stycznia 2005 r. jako termin zakończenia całości programu negocjacji.

Trwające negocjacje

A. Postępy

Jak dotąd nie dotrzymano uzgodnionych terminów.

1. Negocjacje w sprawie **zasad zobowiązań** nie zostały zamknięte przed terminem wyznaczonym na 31 marca 2003 r. Istotne różnice zdań między członkami WTO spowodowały odrzucenie przez nich kompromisowego tekstu przedłożonego przez przewodniczącego negocjacji rolnych. Członkowie rozpoczęli tymczasem „mniej ambitne” rozmowy w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie warunków negocjacji na konferencji ministerialnej w Cancún, przewidzianej na wrzesień 2003 r.
2. Zgodnie z założeniami z Ad-Dauhy **V konferencja ministerialna**, która odbyła się w dniach 10–14 września 2003 r. w **Cancún**, miała być etapem dużo bliższym zakończenia negocjacji. Miała ona na celu dokonanie oceny postępów poczynionych od konferencji w Ad-Dausze w zakresie około 20 poddanych negocjacom zagadnień (w tym rolnictwa). Dodatkowo na podstawie konsensusu osiągniętego w sprawie warunków negocjacji członkowie powinni byli na niej przedstawić swoje projekty globalnych zobowiązań. Ostatecznie jednak konferencja w Cancún także zakończyła się fiaskiem. Złożyło się na to kilka czynników: opóźnienie w ustaleniu warunków negocjacji, brak politycznej woli zbliżenia stanowisk członków oraz kontrowersje otaczające tzw. kwestie singapurskie dotyczące handlu i inwestycji, polityki konkurencji, przejrzystości zamówień publicznych i ułatwienia handlu. Chociaż zagadnienia dotyczące rolnictwa (w tym inicjatywa w sprawie bawełny

przedstawiona przez cztery kraje afrykańskie) były poważną przeszkodą, największe piętno odcisnęła na konferencji odmowa krajów rozwijających się wobec poddania pod dyskusję „kwestii singapurskich”. Po konferencji w Cancún negocjacje dotyczące rolnictwa, podobnie jak prace nad wszelkimi kwestiami zawartymi w agendzie dauhańskiej, zostały zawieszono do końca 2003 r.

3. Proces został wznowiony na początku 2004 r. wraz z pojawieniem się szeregu inicjatyw politycznych ze strony Australii, Brazylii, Stanów Zjednoczonych, Indii i UE. W maju UE ogłosiła kilka znaczących ustępstw, m.in. zgodę na negocjacje w sprawie jednego terminu wycofania wszelkich form subsydiów wywozowych na produkty rolne. Wynikiem było zawarcie **porozumienia ramowego Rady Generalnej z dnia 1 sierpnia 2004 r.**, które określało główne **zasady** warunków negocjacji. Skutkiem tej decyzji było też usunięcie z agendy dauhańskiej trzech „kwestii singapurskich”, dotyczących powiązań handlu z inwestycjami, polityki konkurencji oraz przejrzystości zamówień publicznych.
4. Początkowy termin, ustalony na 1 stycznia 2005 r., został przekroczony. Członkowie postawili sobie wówczas za nieoficjalny cel zakończenie negocjacji przed końcem 2006 r., który to termin również nie został dotrzymany. Rozbieżne stanowiska członków miały jeszcze szansę ulec zbliżeniu podczas **konferencji ministerialnej w Hongkongu w grudniu 2005 r.**, jednak niektóre z nich nie dały się pogodzić, w związku z czym dyrektor generalny Pascal Lamy zawiesił negocjacje w 2006 r. Na początku 2007 r. podjęto nowe wysiłki w celu wyjścia z impasu. W lipcu 2007 r. przewodniczący grupy negocjacyjnej ds. rolnictwa Crawford Falconer przedstawił nowy projekt warunków negocjacji, do którego wniesiono poprawki w sierpniu 2007 r. Wynikiem następujących po tym rozmów było opracowanie przez przewodniczącego licznych dokumentów roboczych. Ostatecznie przedstawiono trzy nowe zmienione projekty warunków negocjacji (z dnia 8 lutego, 19 maja i 10 lipca 2008 r.), które miały posłużyć za szkielet do zawarcia ostatecznego porozumienia w Genewie podczas posiedzenia Komitetu negocjacji handlowych pod koniec lipca.
5. **Pakiet z lipca 2008 r.**, oparty na zmienionym projekcie przewodniczącego Crawforda Falconera z dnia 10 lipca (TN/AG/W/4/Rev.3), dotyczy następującej kwestii:

a. *Wsparcie wewnętrzne*

- **Całkowite wsparcie wewnętrzne powodujące zakłócenia w handlu** (kategoria bursztynowa + kategoria niebieska + klauzula *de minimis*) (→4.2.7) miałyby ulec zmniejszeniu o 75–85% w wypadku UE, o 66–73% w wypadku Stanów Zjednoczonych i Japonii, o 50–60% w wypadku pozostałych członków (w ciągu pięciu lat w wypadku krajów rozwiniętych i ośmiu lat w wypadku krajów rozwijających się). W wypadku USA, UE i Japonii

miałyby zastosowanie natychmiastowa redukcja o 33%, w wypadku pozostałych członków – o 25%.

- **Kategoria bursztynowa** (AMS) (→4.2.7) miałyby ulec zmniejszeniu ogółem o 70% w wypadku UE, o 60% w wypadku Stanów Zjednoczonych i Japonii oraz o 45% w wypadku pozostałych członków. Pułap cen i wsparcia dla danego produktu odpowiadałby średniemu wsparciu kategorii bursztynowej zgłoszonemu w latach 1995–2000.
- **Kategoria niebieska** (→4.2.7) zostałaby rozszerzona, lecz ograniczona do 2,5% produkcji w wypadku krajów rozwiniętych i do 5% w wypadku krajów rozwijających się; ustalone zostałyby pułapy dla produktów.
- W wypadku **klauzuli *de minimis*** (→4.2.7) pułap zostałby utrzymany na poziomie 2,5% produkcji w wypadku krajów rozwiniętych oraz 6,7% w wypadku krajów rozwijających się (nie byłoby jednak redukcji, gdyby wsparcie dotyczyło głównie rolników produkujących na własne potrzeby lub dysponujących ograniczonymi zasobami).
- Warunki dotyczące **kategorii zielonej** (→4.2.7) zostałyby zastrzeżone.

b. *Dostęp do rynków*

- **Taryfy** zostałyby obniżone zgodnie z określoną formułą, która przewidywałaby większe redukcje w wypadku wyższych opłat celnych. W wypadku krajów rozwiniętych redukcje wynosiłyby od 50% w wypadku taryf niższych niż 20% do 66–73% w wypadku taryf wyższych niż 75%, przy czym średnia minimalna redukcja wynosiłaby 54% w wypadku krajów rozwiniętych oraz od 33,3% do 44–48% w wypadku krajów rozwijających się. Kraje najslabiej rozwinięte byłyby zwolnione z redukcji.
- **„Produkty wrażliwe”** (w wypadku wszystkich krajów) oraz **„produkty szczególne”** (w wypadku krajów rozwijających się) podlegałyby mniejszym redukcjom. Ponadto w wypadku produktów wrażliwych redukcje mogłyby zostać zrekompensowane dzięki kontyngentom taryfowym o preferencyjnych stawkach, a produkty szczególne mogłyby zostać zwolnione z wszelkich redukcji.

- **Specjalna klauzula ochronna** (→4.2.7) zostałaby stopniowo wycofana w krajach rozwiniętych. Kraje rozwijające się dysponowałyby nowym specjalnym mechanizmem ochronnym (SMO) dla 2,5% pozycji taryfowych, który umożliwiałby im czasowe podnoszenie opłat celnych w celu sprostania wzrostowi importu i spadkom cen.

c. *Konkurencja eksportowa*

- **Subsydia wywozowe** (→4.2.7), w tym subsydia ukryte pod postacią kredytu eksportowego, pod postacią przepisów dotyczących państwowych przedsiębiorstw handlowych zajmujących się eksportem oraz pod postacią pomocy żywnościowej innej niż w sytuacjach nadzwyczajnych, zostałyby wycofane do końca 2013 r. Połowa z nich zostałaby zniesiona do 2010 r.

- Dnia 29 lipca 2008 r. po dziewięciu dniach negocjacji dyrektor generalny WTO Pascal Lamy poinformował o fiasku rozmów dotyczących projektów dokumentów określających warunki negocjacji w dziedzinie rolnictwa. W wypadku większości zagadnień stanowiska były zbieżne, jednak nie udało się przewyższyć rozbieżności w kwestii **specjalnego mechanizmu ochronnego (SMO)** dla krajów rozwijających się, który umożliwiłby im neutralizację skutków wzrostu importu produktów żywnościowych.
- Ogólnie istniała rozbieżność stanowisk między tymi państwami (m.in. Stany Zjednoczone), które żądały wysokiego progu uruchomienia mechanizmu (40% – silny wzrost importu byłby konieczny do wprowadzenia dodatkowych opłat celnych), aby uniknąć sytuacji, w której środki ochronne miałyby zastosowanie w wypadku normalnego nasilenia się wymiany handlowej, a tymi (m.in. Indie i Chiny), które opowiadały się za niższym progiem (10%), aby SMO był łatwy w stosowaniu.
- Poza specjalnym mechanizmem ochronnym także inne zagadnienia pozostawały niezgodnione w chwili zawieszenia negocjacji: kwestie związane z **bawełną** (produktem strategicznym dla niektórych państweksporterów afrykańskich), kwestie odnoszące się do **oznaczeń geograficznych i różnorodności biologicznej** (propozycje w dziedzinie własności intelektualnej dotyczące nazw pochodzenia i reform patentów odnoszących się do materiału genetycznego i tradycyjnej wiedzy) oraz kwestie dotyczące **bananów** (które w zasadzie powinny zostać uregulowane poprzez zawarcie oddzielnego porozumienia między UE, dostawcami z Ameryki Łacińskiej i krajami AKP).
- Negocjacje mające na celu wyjście z impasu powinny być kontynuowane w 2009 r. po zakończeniu wyborów w Stanach Zjednoczonych i Indiach.

B. Stanowiska

Ostatnie fiasko rozmów w Genewie w lipcu 2008 r. potwierdza, że obecnie prowadzone negocjacje wielostronne są kwestią równie delikatną jak rozmowy w ramach rundy urugwajskiej i że opierają się na grze sojuszników i oponentów, w której kluczowe role odgrywają UE, Grupa Cairns i Stany Zjednoczone oraz kraje rozwijające się.

1. Unia Europejska

Korzystając od czasu do czasu ze wsparcia grupy krajów (tzw. przyjaciół wielofunkcyjności), która podziela niektóre z jej idei, UE opowiada się przede wszystkim za wielostronnym systemem handlu lepiej zorganizowanym i bardziej zorientowanym rynkowo, lecz uwzględniającym również równowagę społeczną, gospodarczą i środowiskową. Unia Europejska opiera się na wysiłkach już poczynionych i tych, które należy podjąć w przyszłości w zakresie wsparcia wewnętrznego (reformy WPR z 1992, 1999 i 2003 r., →4.2.2) oraz dostępu do rynku (inicjatywa „Wszystko oprócz broni”, →6.5.2).

W ostatnio przedstawionej propozycji zasad zobowiązań UE zaakceptowała średnią redukcję taryf o 60% w ramach działań na rzecz dostępu do rynku, co jest bez wątpienia najbardziej delikatną kwestią z perspektywy rolnictwa wspólnotowego. Propozycje UE dotyczące dostępu do rynków są uzależnione od szczegółowych ofert innych krajów rozwiniętych dotyczących zniesienia rozmaitych form wsparcia dla wywozu. Zobowiązanie Stanów Zjednoczonych odnoszące się do pomocy żywnościowej i kredytów eksportowych jest jak dotąd niewystarczające. Australia, Nowa Zelandia i Kanada powinny podjąć bardziej zdecydowane zobowiązania dotyczące reformy państwowych przedsiębiorstw handlowych. Unia Europejska dąży także do większej dyscypliny w kwestii amerykańskich płatności dla sektora rolnictwa, które w największym stopniu zakłócają handel (dopłaty przeciwykliczne).

UE potwierdziła też dążenie do osiągnięcia równowagi w procesie reformowania systemu handlu produktami rolnymi poprzez zapewnienie specjalnego traktowania krajów rozwijających się, ustanowienie szczególnych zobowiązań dotyczących produktów wrażliwych czy też realne uwzględnienie kwestii pozahandlowych (dotyczących środowiska naturalnego, rozwoju obszarów wiejskich, dobrostanu zwierząt oraz rzeczywistej ochrony nazw pochodzenia).

2. Stany Zjednoczone

W ramach WTO Stany Zjednoczone starają się o wdrożenie gruntownej reformy światowego handlu produktami rolnymi. Ignorując krytykę poziomu i form własnej polityki wsparcia wewnętrznego, Stany Zjednoczone wydają się gotowe do znacznej redukcji tego wsparcia powodującego zakłócenia w handlu.

Ostatnia propozycja Stanów Zjednoczonych ma na celu redukcję wsparcia dla rolników do mniej niż 15 mld USD rocznie, co stanowi nieco korzystniejszą ofertę niż poprzednia, przewidująca 17 mld. W swoim projekcie przewodniczący Crawford Falconer nawołuje Stany Zjednoczone do zmniejszenia subsydiów do poziomu 13–16,4 mld. Brazylia, będąca rzecznikiem krajów wschodzących, ocenia, że subsydia amerykańskie na takim poziomie byłyby w dalszym ciągu zbyt wysokie. W 2007 r. Stany Zjednoczone przeznaczyły ok. 8 mld USD na wsparcie dla rolników. Oferta amerykańska umożliwiłaby zatem władzom w Waszyngtonie zwiększenie wsparcia o 7 mld. Negocjatorzy amerykańscy podkreślają jednak, że stosunkowo niski poziom pomocy wypłaconej w zeszłym roku był związany z nagłą wyżką cen surowców rolnych na światowych rynkach. Subsydia amerykańskie mają bowiem w znacznej części charakter przeciwykliczny i służą wyrównaniu różnicy między cenami światowymi i cenami producenta. Administracja amerykańska przewiduje ewentualne zwiększenie wsparcia dla rolników w wypadku spadku cen światowych.

3. Grupa Cairns

Grupa skupiająca 17 państweksporterów, w których wspólnym interesie leży zmniejszenie szkodliwych dla rolnictwa

przeszkód, ma bardzo negatywny stosunek do krajów rozwiniętych, które utrzymują wysoki poziom subsydiów. Grupa jest szczególnie krytycznie nastawiona do UE, którą obarcza odpowiedzialnością za niekorzystne skutki wywierane przez WPR na rolnictwo oraz za ograniczony dostęp do rynków Wspólnoty. Grupa stanowczo popiera zniesienie subsydiów wywozowych, a bardzo chłodno podchodzi do koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa zalecanej przez UE.

4. Kraje rozwijające się

Kraje rozwijające się, które stanowią trzy czwarte członków WTO, stały się nieufne i starają się bronić własnej produkcji rolniczej oraz aspektów pozahandlowych (bezpieczeństwo żywności, środki utrzymania, ubóstwo, zatrudnienie na obszarach wiejskich itd). Kraje te wzywają również do specjalnego i zróżnicowanego traktowania dostosowanego do ich specyfiki. Na konferencji ministerialnej w Cancún stworzyły one nowe sojusze, aby bardziej skutecznie walczyć o swoje interesy.

- W 2006 r. 22 członków z 20 krajów (**G20**) pod przywództwem Brazylii, Indii i Chin zjednoczyło się, aby chronić jednocześnie miliony drobnych rolników i rodzący się przemysł przed zbyt silnymi obniżkami opłat celnych. Grupa ta, która jest także przeciwna wsparciu dla rolnictwa, wezwała w szczególności do zniesienia subsydiów wywozowych oraz do zaostrzenia uregulowań dotyczących pomocy żywnościowej i kredytów eksportowych.
- W 2003 r. został zawarty nowy sojusz między Unią Afrykańską, krajami AKP oraz krajami najsłabiej rozwiniętymi (**G90**) dotyczący szeregu wspólnych stanowisk negocjacyjnych w zakresie rolnictwa, dostępu

do rynku dla produktów nierolnych, „kwestii singapurskich” oraz rozwoju. Kraje afrykańskie potępiły w szczególności ograniczony dla ich produktów dostęp do rynków krajów rozwiniętych oraz wysoki poziom i dużą liczbę barier taryfowych i pozataryfowych. Podały również krytyce wsparcie dla rolnictwa w krajach rozwiniętych (Stany Zjednoczone, UE i Japonia) jako jeden z najbardziej dyskusyjnych elementów rundy dauhańskiej.

- Ponadto powstał sojusz krajów rozwijających się (**G33**) na rzecz uznania produktów strategicznych („produktów szczególnych” wybranych przez samych beneficjentów i zwolnionych z ograniczeń lub kwot) oraz na rzecz wprowadzenia specjalnego mechanizmu ochronnego dla krajów rozwijających się.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski (PE) wielokrotnie wypowiadał się na temat negocjacji w ramach rundy dauhańskiej. Czuwając nad przestrzeganiem mandatu negocjacyjnego przyznanego Komisji, PE nieustannie wspierał wysiłki przedstawicieli europejskich zmierzające do osiągnięcia postępów w negocjacjach i zawarcia zrównoważonego porozumienia¹.

→ Albert **MASSOT MARTÍ**
sierpień 2008 r.

¹ Rezolucje z dnia 13 grudnia 2001 r. (Dz.U. C 177 E z 25.7.2002, s. 290), z dnia 25 września 2003 r. (Dz.U. C 77 E z 26.3.2004, s. 393), z dnia 12 maja 2005 r. (Dz.U. C 92 E z 20.4.2006, s. 397), z dnia 1 grudnia 2005 r. (Dz.U. C 285 E z 22.11.2006, s. 126) oraz z dnia 4 kwietnia 2006 r. (Dz.U. C 293 E z 2.12.2006, s. 155).

4.2.9. WPR a traktat z Lizbony

Traktat z Lizbony podpisano w dniu 13 grudnia 2007 r. W porównaniu z obowiązującymi traktatami i wynikającymi z nich uregulowaniami wprowadza on poważne zmiany w polityce rolnej. Nowe przepisy w dziedzinie rolnictwa wejdą jednak w życie dopiero po ratyfikacji proponowanych aktów przez wszystkie państwa członkowskie UE.

Wstęp

W traktacie z Lizbony dokonano całościowego i wyczerpującego przekształcenia dwóch traktatów założycielskich, tj. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), pod nową nazwą: **Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)** (Dz.U. C 115 z 9.5.2008) (→1.1.6).

Nowy TFUE wprowadza kilka zmian formalnych do **rozdziału TWE poświęconego rolnictwu**. Przede wszystkim, nie zmieniając struktury rozdziału, modyfikuje on numerację obowiązujących przepisów (dawne art. 32–38 stają się

art. 38–44). Zastępuje też wyrażenie *wspólny rynek* terminem *rynek wewnętrzny*. Nowy traktat nie oddziela natomiast *wspólnej polityki rolnej* od *wspólnej polityki rybołówstwa*. Nie realizuje też odważnego zamiaru dostosowania celów i fundamentów WPR do nowych oczekiwań obywateli wobec działalności rolniczej (dotyczących zrównoważonego rozwoju, jakości produktów, zdrowia publicznego i ochrony konsumentów, rozwoju obszarów wiejskich i zagospodarowania przestrzennego, umocnienia wielofunkcyjnego rolnictwa obecnego na całym terytorium, a także wkładu w przeciwdziałanie zmianom klimatu). Nowy TUE otwiera jednak drogę do przyszłej aktualizacji rozdziału

poświęconego rolnictwu poprzez wykorzystanie *uproszczonej procedury zmiany* (art. 48 ust. 6 TUE). Pomimo pewnych braków TFUE oznacza istotne zmiany w WPR, zwłaszcza na poziomie **prawodawczym, wykonawczym i finansowym**.

Zmiany w procedurze prawodawczej

A. Nowy charakter WPR: kompetencje dzielone między UE a państwami członkowskimi

TFUE (tytuł I) wprowadza ogólny podział **kompetencji** na trzy kategorie: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone oraz kompetencje w zakresie koordynowania lub wspierania działań. W tym kontekście art. 4 ust. 2 lit. d) przyznaje Unii w dziedzinie rolnictwa **kompetencje dzielone** z państwami członkowskimi, wbrew powszechnie przyjętej doktrynie i opinii służb prawnych Komisji (SEC(1992) 1990 z 27.10.1992), które do chwili obecnej uważały politykę rynkową (pierwszy filar WPR) za obszar wyłącznej kompetencji UE.

Nowy art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE będzie miał wpływ na działalność prawodawczą w dziedzinie rolnictwa, jeżeli instytucje europejskie zastosują **zasadę pomocniczości** w dziedzinach, które nie należą do kompetencji wyłącznych UE (art. 5 ust. 3 i art. 12 TUE). Należy zauważyć w tym miejscu, że **parlamenty krajowe** będą mogły skierować do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię dotyczącą zgodności danego projektu aktu prawodawczego w dziedzinie rolnictwa z zasadą pomocniczości.

B. Wprowadzenie procedury współdecyzji w dziedzinie rolnictwa

Rozdział TFUE poświęcony rolnictwu (art. 42 akapit pierwszy, art. 43 ust. 2) uznaje procedurę **współdecyzji** za *zwykłą procedurę prawodawczą* WPR, zastępując obowiązującą procedurę konsultacji (→4.2.1). Jest to duża zmiana w WPR, umacniająca rolę Parlamentu Europejskiego jako prawdziwego współprawodawcy w dziedzinie rolnictwa.

Nowy traktat stwarza jednak poważne problemy interpretacyjne, ponieważ wprowadza **wyjątki** od zwykłej procedury (na rzecz Rady). **Artykuł 42 akapit drugi** przewiduje np. w odniesieniu do reguł konkurencji, że „Rada, na wniosek Komisji, może zezwolić na przyznanie pomocy: a) na ochronę gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze; b) w ramach programów rozwoju gospodarczego”. Ponadto art. 43 ust. 3 stanowi, że „Rada, na wniosek Komisji, przyjmuje środki dotyczące ustalania cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych, jak również dotyczące ustalania i przydziału wielkości dopuszczalnych połowów”.

Wobec braku wyraźnego rozgraniczenia kompetencji prawodawczych Parlamentu Europejskiego i Rady w dziedzinie rolnictwa mogą pojawić się problemy prawne i polityczne, mimo że utrwalone orzecznictwo potwierdza zawężoną interpretację wyjątków. Nie do pomyślenia jest obecnie, by Parlament Europejski zaakceptował ogólne zastrzeżenia uprawnień

wykonawczych na rzecz Rady, co mogłoby warunkować (a nawet pozbawić sensu) przyznane mu w nowym traktacie uprawnienia współdecyzyjne, zwłaszcza w ramach gruntownych reform WPR, gdzie ustalanie wielkości pomocy i cen będzie kwestią zasadniczą. Konieczne wydaje się zatem zawarcie porozumienia międzyinstytucjonalnego o współpracy prawodawczej w celu wyjaśnienia struktury i szczebli decyzyjnych w odniesieniu do aktów dotyczących rolnictwa.

Zmiany na szczeblu wykonawczym

A. Nowe rozróżnienie uprawnień przekazanych i uprawnień wykonawczych

Zgodnie z nowym art. 290 TFUE akt prawodawczy może **przekazywać** Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów o charakterze nielegislacyjnym i zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, **inne niż istotne elementy** aktu prawodawczego. W takim wypadku akt prawodawczy wyraźnie określa cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień, a także warunki ich odwołania przez Parlament bądź Radę. Istnieje realne ryzyko powstania dużej liczby aktów delegowanych w dziedzinie rolnictwa, dotyczących szczególnie wspólnej organizacji jednolitego rynku (→4.2.3), zwłaszcza jeśli instytucje nie zdołają jasno rozgraniczyć uprawnień prawodawczych Parlamentu Europejskiego i Rady.

Z kolei art. 291 TFUE przewiduje przyznanie **uprawnień wykonawczych** Komisji lub Radzie tam, gdzie konieczne będą jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii. W tym kontekście po wejściu w życie nowego traktatu konieczne będzie wprowadzenie zmian do istniejących ram prawnych w zakresie procedury *komitologii* (decyzja 1999/468/WE, Dz.U. L 184 z 17.7.1999) (→4.2.1).

Zawarte w TFUE kwestie finansowe dotyczące rolnictwa

W porównaniu z obowiązującymi traktatami i wynikającymi z nich uregulowaniami traktat z Lizbony wprowadza poważne zmiany w kwestiach finansowych. Włącza on do TFUE nowy tytuł II, zawierający 6 rozdziałów i 15 artykułów. Większość nowych przepisów finansowych ma zasięg ogólny. Mają one jednak szczególne konsekwencje dla wydatków na rolnictwo, które – nie zapominajmy – stanowią wciąż jeszcze główną część wspólnotowego budżetu (→4.2.10, tabele I i IV).

A. Zniesienie rozróżnienia na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe

W celu uproszczenia procedury uchwalania budżetu rocznego TFUE w nowych art. 314 i 315 (dawne art. 272 i 273 TWE) znosi rozróżnienie na **wydatki obowiązkowe** (WO) i **wydatki nieobowiązkowe** (WN) (→4.2.6). Oba organy władzy budżetowej (Parlament Europejski i Rada) mają odtąd wspólnie decydować o wszystkich wydatkach budżetowych. Rada nabywa zatem uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawach WN, a Parlament Europejski – w sprawach WO (w tym w sprawie

wydatków na rolnictwo). Rozróżnienie na WO i WN istnieje jednak jeszcze w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz.U. C 139 z 14.6.2006) oraz w ogólnych przepisach finansowych (rozporządzenie (WE) 1605/2002, Dz.U. L 248 z 16.9.2002), które trzeba będzie dostosować po ratyfikacji traktatu z Lizbony.

B. Nowa roczna procedura budżetowa

W tytule II TFUE (*Postanowienia finansowe*) wprowadzono nowy rozdział 3 (*Roczny budżet Unii*), który zmienia i upraszcza istniejącą procedurę budżetową. Nowy **art. 314 TFUE** zastępuje art. 272 TWE i ustanawia specjalną procedurę prawodawczą zmierzającą do przyjęcia budżetu rocznego, uzgadnianego przez PE i Radę. Wskutek zniesienia wstępnego projektu budżetu (WPB) obecne dwa czytania zostają zastąpione **jednym czytaniem**: Komisja przedstawia propozycję **projektu budżetu (PB)** do dnia 1 września, następnie Rada przyjmuje **stanowisko** i przekazuje je PE do dnia 1 października, informując o powodach wprowadzenia zmian do propozycji Komisji. Należy przypomnieć, że obecnie Rada w żaden sposób nie uzasadnia dokonywanych przez siebie zmian. Od tego etapu nowa procedura przewiduje **trzy głosowania w Parlamencie**:

- 1. Pierwsze głosowanie**, większością kwalifikowaną, dotyczy poprawek do PB. TFUE nie precyzuje przebiegu tego głosowania na posiedzeniu plenarnym, w wyniku którego ma powstać **stanowisko PE** w sprawie ogółu środków, zamykające etap **pierwszego czytania**.
- 2. Drugie głosowanie**, większością zwykłą, dotyczy wyników pracy **komitetu pojednawczego**, w którym – w wypadku rozbieżności opinii na temat projektu budżetu po poprawkach – zasiadają przedstawiciele Rady i taka sama liczba posłów reprezentujących Parlament Europejski. Komitet pojednawczy to jedna z głównych nowości w rocznej procedurze budżetowej zawartej w TFUE. Urzeczywistnia on dialog między oboma organami władzy budżetowej. Jeżeli w ciągu 21 dni PE i Rada nie zatwierdzą wspólnego projektu, to Komisja ma obowiązek przedstawić nowy projekt budżetu (PB). TFUE nie określa dokładnej liczby członków ani szczebla przedstawicieli Rady. Są to dwie bardzo delikatne kwestie, które PE i Rada będą musiały przedyskutować i sformalizować w postaci porozumienia międzyinstytucjonalnego. Ponadto należy podjąć pewne decyzje dotyczące wyłącznie Parlamentu Europejskiego, np. co do zakresu upoważnienia udzielanego przez zgromadzenie plenarne przedstawicielom PE w Komitecie pojednawczym oraz danej im swobody negocjacji, przewodnictwa delegacji PE, wyboru reprezentantów, a także stosunków między komitetem pojednawczym, Komisją Budżetową PE i pozostałymi komisjami właściwymi (w omawianym przypadku Komisją Rolnictwa i Rozwoju Wsi).
- 3.** Istnieje jeszcze **trzeci wariant głosowania** w wypadku odrzucenia wspólnego projektu przez Radę. W takiej

sytuacji głosowanie w PE decyduje o zatwierdzeniu całości lub części poprawek przyjętych podczas jedyne go czytania. Oznacza to, że PE, stanowiąc większością kwalifikowaną (większość członków oraz trzy piąte oddanych głosów), ma ostatnie słowo w sprawie budżetu rocznego.

C. Konsolidacja wieloletnich ram finansowych i dyscyplina budżetowa

Postanowienia dotyczące dyscypliny budżetowej wprowadza nowy **art. 310 ust. 4 TFUE**, który nawiązuje także do *wieloletnich ram finansowych*. W gruncie rzeczy traktat powiela i aktualizuje większość obowiązujących przepisów dotyczących wieloletnich perspektyw finansowych, zawartych w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami. Trzeba jednak powiedzieć, że za sprawą **art. 312 TFUE** po raz pierwszy włączono *wieloletnie ramy finansowe* i rządzące nimi reguły do prawa pierwotnego.

Postanowienia traktatu z Lizbony potwierdzają okres, na jaki tworzone są wieloletnie ramy finansowe (pięć lat). Wprowadzają ponadto *specjalną procedurę prawodawczą*, mającą na celu przyjęcie rozporządzenia określającego roczne pułapy środków, a także formalizują zawartość ram finansowych w oparciu o kategorie wydatków, stosownie do głównych kierunków działalności UE. Należy przypomnieć, że z finansowego punktu widzenia WPR to wciąż pierwsza polityka wspólnotowa, pomimo zamrożenia jej budżetu i narzucenia obowiązkowych pułapów rocznych. Pierwszy filar WPR (polityka rynkowa i wsparcie) stanowił 33,9% ostatniej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 (→4.2.10, tabela I). W tym samym okresie drugi filar (rozwoj obszarów wiejskich) stanowił 8% łącznej liczby środków. Trzeba dodać, że zasada *dyscypliny budżetowej* jest dobrze znana w sektorze rolnictwa, została nawet włączona do prawa wtórnego (art. 11 rozporządzenia (WE) 1782/2003, Dz.U. L 270 z 21.10.2003).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski był jedną z sił napędowych Konwentu, który opracował projekt Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Po odrzuceniu projektu przez Francję i Niemcy podjęcie podejście polegające na zastąpieniu traktatów konstytucją zarzucono jednak na rzecz zmiany obowiązujących traktatów. Projekt traktatu z Lizbony to owoc wysiłków, które Parlament wspierał od początku (P6_TA-PROV(2008)0055), oczekując ich ratyfikacji przez państwa członkowskie.

Z chwilą wejścia w życie TFUE instytucje europejskie podejmą działania mające na celu określenie nowych procedur prawodawczych, ewentualnych warunków współpracy międzyinstytucjonalnej i przeglądu obowiązujących przepisów.

→ Albert MASSOT MARTÍ
sierpień 2008 r.

4.2.10. WPR w liczbach

W poniższych tabelach przedstawiono podstawowe dane liczbowe na temat rolnictwa we Wspólnocie Europejskiej (II) i główne wskaźniki rolno-środowiskowe (III). Tabele I i IV dotyczą finansowania WPR, a tabela V odnosi się do handlu produktami rolno-spożywczymi w podziale na strefy geograficzne.

Tabela I – WPR w ramach finansowych na lata 2007–2013

Środki na pokrycie zobowiązań (mln euro po stałych cenach z 2004 r.)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007–2013
A. Razem środki na pokrycie zobowiązań wieloletnich UE-27, w tym:	120 702 (100%)	121 473 (100%)	122 564 (100%)	122 952 (100%)	124 007 (100%)	125 527 (100%)	127 091 (100%)	864 316 (100%)
1. Rolnictwo – polityka rynkowa i płatności bezpośrednie, w tym	43 120 (35,7%)	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645 (32%)	293 105 (33,9%)
EU-15	39 928 (33,0%)	38 710	37 723	36 735	35 775	34 828	33 826 (26,6%)	257 525 (29,7%)
UE-12 (nowe państwa członkowskie)	3192	3987	4556	5129	5678	6219	6819	35 580 (4,1%)
2. Rolnictwo – rozwój obszarów wiejskich, w tym	10 710 (8,8%)	10 447	10 185	9955	9717	9483	9253 (7,3%)	69 750 (8,0%)
EU-15	—	—	—	—	—	—	—	36 740 (4,2%)
UE-12 (nowe państwa członkowskie)	—	—	—	—	—	—	—	33 010 (3,8%)
B. RAZEM ROLNICTWO (1 + 2)	53 830 (44,5%)	53 144 (43,7%)	52 464 (42,8%)	51 819 (42,1%)	51 170 (41,2%)	50 530 (40,2%)	49 898 (39,3%)	362 855 (41,9%)
RAZEM ŚRODKI NA POKRYCIE ZOBOWIĄZAŃ WIELOLETNICH (A) WYRAŻONE W PROCENTACH PNB (UE-27)	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
RAZEM ŚRODKI NA POKRYCIE ZOBOWIĄZAŃ ROLNICTWA (B) WYRAŻONE W PROCENTACH PNB (UE-27)	0,49%	0,47%	0,46%	0,43%	0,42%	0,41%	0,39%	0,44%

Źródła: Opracowano na podstawie następujących dokumentów: European Commission, Working Document of the Commission Services: Indicative breakdown of expenditure within individual headings and sub-headings, after the trilogue of 4 April 2006, Fiche N° 94 REV1, 11 April 2006), porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (Dz.U. L 139 z 14.6.2006, załącznik I), decyzja Rady 2006/493/WE ustanawiająca kwotę wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. L 195 z 15.7.2006).

Tabela II – Podstawowe dane Liczbowe na temat rolnictwa we Wspólnocie Europejskiej

	Powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo (w 1000 ha)	Liczba gospodarstw (w 1000 gospodarstw)	Powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo na jedno gospodarstwo (w ha)	Zatrudnienie w sektorze (rolnictwo, leśnictwo, myślistwo, rybołówstwo) (w 1000 osób)	Produkcja sektora działalności rolniczej (w mln euro)	Udział rolnictwa w PKB/WDB (w %)	Powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo zaklasyfikowanych jako obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (w %)
	2006	2005	2005	2006	2006	2006	2000–2003
BE	1382,0	52	26,9	83	6827	0,7	20,4
BG	5190,0	535	5,1	252	3471	6,2	—
CZ	3566,0	42	84,2	182	3567	0,8	50,4
DK	2699,0	48	53,6	87	8133	1,1	1,1
D	16 951,0	390	43,7	844	40 070	0,6	49,6
EE	762,0	28	29,9	32	542	1,7	39,8
GR	3254,0	834	4,8	533	10 470	3,1	82,7
E	25 359,0	1079	23,0	944	37 327	2,3	81,3
F	29 538,0	567	48,6	977	60 645	1,4	44,0
IRL	4307,0	133	31,8	117	5498	0,9	52,8
I	14 710,0	1729	7,4	982	43 076	1,7	51,0
CY	169,0	45	3,4	15	618	2,3	90,5
LV	1856,0	129	13,2	122	851	1,9	72,7
LT	2791,0	253	11,0	187	1612	2,3	43,7
LUX	129,0	2	52,7	4	244	0,3	100,0
HU	5809,0	715	6,0	188	6001	2,5	19,2
MT	10,0	11	0,9	3	127	1,2	100,0
NL	1899,0	82	23,9	259	22 110	1,7	11,1
A	3240,0	171	19,1	217	5699	1,0	75,3
PL	15 957,0	2477	6,0	2304	16 173	2,4	51,2
P	3767,0	324	11,4	604	6767	1,8	86,7
RO	14 117,0	4256	3,3	2843	14 365	7,2	—
SL	491,00	77	6,3	92	1064	1,5	73,9
SK	1939,0	69	27,4	101	1770	1,1	50,2
FIN	2301,0	71	32,1	114	3756	0,5	100,0
S	3150,0	76	42,1	98	4382	0,4	52,1
UK	16 761,0	287	55,4	382	21 558	0,4	47,1
UE-15	145 404,0	5843	21,4	6244	276 562	1,1	57,4
UE-25	162 796,0	9688	16,0	9468	308 888	1,2	55,1
UE-27	182 103,0	14 479	11,9	12 564	326 725	1,2	—

Źródła: Komisja Europejska – Rolnictwo w Unii – Informacje statystyczne i ekonomiczne 2007; Komisja Europejska – Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2007, listopad 2007.

Tabela III – Podstawowe wskaźniki rolno-środowiskowe

	a) Powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo sklasyfikowanych jako obszar Natura 2000 (w %)	b) Obszar sklasyfikowany jako szczególnie narażony na azotany (w %)	c) Ryzyko erozji (wymywanie gleby przez wodę) (w t/ha/rok)	d) Powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo przeznaczona na rolnictwo ekologiczne (w %)	e) Produkcja energii odnawialnej w rolnictwie (w kTe)	f) Produkcja energii odnawialnej w leśnictwie (drewno i odpady) (w kTe)	g) Powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo do ekstensywnego wypasu (w %)
	2006	2005	2004	2005	2005	2005	2005
BE	3,07	23,6	1,07	1,66	0,9	423,0	0,0
BG	—	—	0,56	0,52	0,0	743,0	0,0
CZ	n.a.	36,6	1,31	7,17	119,8	1537,0	31,7
DK	7,57	100,0	2,29	5,18	64,0	1282,0	0,0
D	4,07	100,0	0,89	4,74	1595,2	6906,0	6,4
EE	4,84	7,0	0,16	7,21	6,3	706,0	53,5
GR	25,68	10,6	5,77	7,25	2,7	957,0	2,4
E	24,03	12,6	2,41	3,25	234,3	4176,0	31,2
F	5,01	44,1	1,55	2,00	523,3	9430,0	8,6
IRL	6,26	100,0	0,11	0,83	0,0	215,0	0,0
I	12,15	8,3	3,11	8,42	361,2	1790,0	25,5
CY	0,42	8,1	—	1,12	0,9	9,0	0,0
LV	11,98	12,5	0,11	6,97	11,2	1987,0	58,4
LT	0,13	100,0	0,33	2,31	10,8	722,0	47,5
LUX	6,94	100,0	0,54	2,45	0,0	15,0	0,0
HU	0,51	46,5	0,41	3,01	19,5	1000,0	17,2
MT	4,78	100,0	—	0,14	1,8	n.a.	0,0
NL	5,93	100,0	0,08	2,49	4,4	505,0	0,0
A	7,58	100,0	0,46	11,03	76,6	3507,0	43,5
PL	0,75	1,7	0,67	0,56	125,7	4166,0	10,3
P	22,26	1,2	4,59	6,34	0,9	2713,0	55,6
RO	—	—	0,44	0,63	0,0	3229,0	37,5
SL	n.a.	100,0	0,87	4,84	7,2	469,0	69,2
SK	n.a.	33,6	1,29	4,80	70,3	398,0	32,6
FIN	34,05	100,0	—	6,52	7,2	6672,0	20,3
S	48,02	15,2	—	6,98	86,0	7937,0	49,9
UK	4,01	38,4	0,31	3,82	45,9	604,0	25,1
UE-15 ¹	12,22	44,9	1,00	4,28	3002,6	46 917,0	19,3
UE-25 ²	10,47	41,4	1,64	3,97	3376,0	58 126,0	20,1
UE-27 ³	10,47	41,4	1,52	3,65	3376,0	62 099,0	21,2

¹ c) UE-15 oprócz FIN i S; f) Oprócz MT.

² a) Oprócz CZ, SL i SK; b) UE-10, dane z 2007; c) Oprócz CY, MT, FIN i S; f) Oprócz MT.

³ a) Oprócz BG, RO, CZ, SL, SK; b) UE-10 dane z 2007; c) Oprócz CY, MT, FIN i S; f) Oprócz MT.

Źródła: European Commission – Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2007, listopad 2007.

Tabela IV – Wydatki WPR w podziale na państwa członkowskie (2006)

Państwa członkowskie (UE-25)	1. Podział wg państw członkowskich Płatności i polityka rynkowa / Rozwój obszarów wiejskich				2. % gospodarstw korzystających z płatności bezpośrednich EFOGR -Gwarancja		
	EFOGR-Gwarancja (w mln euro)	% całości UE-25	EFOGR-Orientacja (w mln euro)	% całości UE-25	Płatności ≤5000 euro	Płatności ≤20000 euro	Płatności ≥100000 euro
B	943,7	1,89	8,6	0,20	44,3	84,53	0,16
CZ	517,3	1,04	75,3	1,79	74,1	87,83	3,51
DK	1162,2	2,33	3,5	0,08	52,5	79,58	1,08
D	6543,4	13,12	552,4	13,19	51,0	83,92	1,33
EE	87,7	0,17	25,1	0,59	94,9	98,69	0,05
GR	3070,6	6,15	505,9	12,08	90,6	99,51	0,00
E	6654,5	13,34	927,7	22,15	77,3	94,76	0,30
F	10 044,6	20,14	143,0	3,41	34,0	67,69	0,84
IRL	1723,2	3,45	26,2	0,62	45,9	88,97	0,19
I	5461,0	10,95	586,7	14,01	91,3	98,37	0,13
CY	50,9	0,10	0,0	0,0	99,3	99,97	0,00
LV	160,7	0,32	34,8	0,83	98,9	99,81	0,00
LT	346,1	0,69	49,2	1,17	99,1	99,84	0,01
LUX	44,7	0,09	0,4	0,0	25,0	68,00	0,50
HU	826,1	1,65	135,3	3,23	94,4	98,80	0,22
MT	11,2	0,02	1,8	0,04	99,0	100,0	0,00
NL	1209,6	2,42	18,8	0,44	66,7	91,62	0,14
A	1271,5	2,55	21,8	0,52	66,9	97,05	0,05
PL	2033,5	4,08	515,9	12,32	99,3	99,86	0,01
P	946,4	1,89	326,3	7,79	92,5	98,08	0,23
SL	142,6	0,28	10,2	0,24	99,6	99,98	0,00
SK	294,0	0,58	78,3	1,87	84,8	91,52	1,89
FIN	817,1	1,63	44,8	1,07	47,9	93,22	0,05
S	923,9	1,85	25,6	0,61	63,0	89,12	0,37
UK	4287,2	8,59	69,5	1,65	49,4	74,11	2,89
UE¹	291,5	0,58	6,0	0,14	—	—	—
UE-10	4470,2	8,96	925,8	22,11	—	—	—
UE-25	49 865,2	100,0	4187,0	100,0	82,12	94,52	0,31

¹ Wydatki poniesione przez Komisję.

Źródła: 1. Komisja Europejska – EU budget 2006 Financial Report, 2. Komisja Europejska – Indicative Figures on the Distribution of Aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) N° 1259/1999 and Council Regulation (EC) N° 1782/2003 – Financial Year 2006.

Tabela V – Handel produktami rolno-spożywczymi UE-25 w podziale na strefy geograficzne (2006)

KRAJ / GRUPA KRAJÓW	a)		b)		Saldo (b-a)
	Przywóz (w mln euro)	% z (3)	Wywóz (w mln euro)	% z (3)	
1. RAZEM (2+3)	278 806	—	285 835	—	7029
2. Handel wewnątrz UE	211 068	—	213 570	—	2502
3. Handel poza UE	67 738	100,0	72 265	100,0	4527
Kraje kandydujące (2006) ¹	4633	6,8	4331	6,0	-302
Szwajcaria	2417	3,6	4683	6,5	2266
Norwegia	372	0,5	2142	3,0	1770
Rosja	607	0,9	6641	9,2	6034
Państwa basenu Morza Śródziemnego ²	7235	10,7	8396	11,6	1161
Państwa arabskie Zatoki Perskiej ³	249	0,4	3255	4,5	3006
Indie	1396	2,1	348	0,5	-1048
Chiny	2862	4,2	1375	1,9	-1487
Japonia	138	0,2	4083	5,7	3945
ASEAN ⁴	5565	8,2	2529	3,5	-3036
NAFTA ⁵	8407	12,4	17 503	24,2	9096
Stany Zjednoczone Ameryki	6496	9,6	14 624	20,2	8128
Mercosur ⁶	14 552	21,5	805	1,1	-13747
Brazylia	9129	13,5	630	0,9	-8499
Argentyna	4830	7,1	107	0,1	-4723
AKP (konwencja z Lomé)	8905	13,1	5048	7,0	-3857
Australia	1821	2,7	1438	2,0	-383
Nowa Zelandia	2203	3,3	196	0,3	-2007

¹ Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Turcja.

² Maroko, Algieria, Tunezja, Turcja, Egipt, Izrael, Liban, Syria, Libia, Jordania, Zachodni Brzeg Jordanu i Strefa Gazy, Wyspy Kanaryjskie, Ceuta, Melilla, Jugosławia, Albania, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii.

³ Arabia Saudyjska, Kuwejt, Bahrajn, Oman, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

⁴ Myanmar, Tajlandia, Laos, Wietnam, Indonezja, Maleszja, Brunei, Singapur, Filipiny i Kambodża.

⁵ Kraje sygnatariusze Północnoamerykańskiego Układu Wolnego Handlu (ALENA/NAFTA).

⁶ Brazylia, Paragwaj, Urugwaj i Argentyna.

Źródło: Komisja Europejska – Rolnictwo w Unii Europejskiej – Informacje statystyczne i ekonomiczne 2007.

→ Albert MASSOT MARTÍ
sierpień 2008 r.

4.3. Polityka leśna

4.3.1. Ramy europejskiej strategii leśnej

Unia Europejska dysponuje bogatym dziedzictwem obszarów leśnych, które powiększają się wraz z kolejnymi jej rozszerzeniami. Obecnie traktat nie zapewnia odrębnej podstawy prawnej europejskiej strategii leśnej, lecz postanowienia dotyczące polityk pokrewnych oraz szereg planów działania i rozporządzeń tworzą zbiór przepisów prawnych w tym zakresie.

Unia Europejska jest szóstym obszarem na świecie pod względem wielkości powierzchni zalesionej, obejmującej zróżnicowane typy lasów, w których prowadzi się odpowiednią gospodarkę i które mają znaczny potencjał gospodarczy. Jednakże brak w traktatach odpowiedniej podstawy prawnej dotyczącej lasów utrudnia opracowanie faktycznej europejskiej polityki leśnej. W europejskiej strategii leśnej, która została rozwinięta pomimo wspomnianego braku właściwej podstawy prawnej, nacisk kładziony jest na zrównoważoną gospodarkę leśną i angażowanie instrumentów należących do innych polityk wspólnotowych, takich jak rozwój obszarów wiejskich, ochrona środowiska naturalnego, współpraca na rzecz rozwoju, harmonizacja prawodawstwa, badania naukowe, statystyki itd.

Znaczenie lasów w Unii Europejskiej

Unia Europejska jest jednym z najważniejszych światowych podmiotów w sektorze leśnym. Przystąpienie Szwecji, Finlandii i Austrii w 1995 r. spowodowało podwojenie gruntów leśnych Unii (których powierzchnia osiągnęła 113 mln ha, z czego 87 mln stanowią lasy o funkcji produkcyjnej), natomiast średni współczynnik zalesienia UE wzrósł z 21% do 31%. Po rozszerzeniu w 2004 r. powierzchnia lasów w UE-25 wzrosła o 20% i przekroczyła 148 mln ha, przy uwzględnieniu jedynie lasów o funkcji produkcyjnej, bądź też 160 mln ha, jeśli uwzględnić lasy i inne powierzchnie zalesione. UE-25 zajmuje szóstą pozycję na świecie pod względem powierzchni lasów, która jest porównywalna do powierzchni lasów w Chinach czy Indonezji. Rumunia i Bułgaria, przystępując do Unii w 2007 r., wniosły do niej kolejne grunty leśne o powierzchni około 10 mln ha.

Prosty podział na lasy liściaste (55% łącznej powierzchni) i iglaste (45% łącznej powierzchni) jest odzwierciedleniem stopnia zróżnicowania warunków ekologicznych na podstawie szerokości geograficznej oraz wysokości nad poziomem morza. Od łańcuch podbiegunowego aż po lasy Gujany, większość najważniejszych typów światowych ekosystemów leśnych (umiarkowane, borealne, alpejskie, śródziemnomorskie,

podzwrotnikowe, zwrotnikowe itd) występuje na terytorium UE. Wynikająca z warunków naturalnych działalność rolna, pasterska i gospodarka leśna, a także presja społeczna, struktura zaludnienia lasów oraz miejsce lasów w krajobrazie naturalnym przekładają się na ewolucję wyrażaną przez społeczeństwo zapotrzebowania na pochodzące z lasów towary i usługi o charakterze „wielofunkcyjnym”. Podział lasów pod względem sytuacji własnościowej na prywatne (35%) oraz publiczne (65%) wpływa na znaczny wybór opcji dotyczących gospodarki leśnej i przemysłu leśnego.

Średnia powierzchnia lasu publicznego w UE-15 przekracza 1000 ha, natomiast las prywatny ma średnio 13 ha. Lasy prywatne są zarządzane przez ponad 15 mln właścicieli gruntów leśnych, którzy w większości przypadków są drobnymi właścicielami nieprowadzącymi działalności przemysłowej i zajmują się gospodarką leśną opartą na zasadzie **równowagi środowiskowej**. W branży produkcji drewna i papieru zatrudnionych jest 4,3% pracowników sektora surowcowego oraz 3,7% sektora przetwórczego, co stanowi 2,5% ogólnej liczby zatrudnionych w UE, czyli wartość odpowiadającą wielkim branżom przemysłowym (przemysł chemiczny, maszynowy, transport itp). Chodzi tu więc o ponad 3,5 mln miejsc pracy, zlokalizowanych zwykle na terenach wiejskich, które wnoszą decydujący wkład w utrzymanie żywotności obszarów wiejskich, często znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, gdzie możliwości rozwoju gospodarczego są znacznie ograniczone. Branża produkcji drewna i papieru wytwarza 2,2% europejskiego PKB i generuje obroty roczne przekraczające 300 mld euro, chociaż liczba ta jest prawdopodobnie niedoszacowana ze względu na szeroki wachlarz przedsiębiorstw zajmujących się przetwórstwem drewna.

Udział lasów w zagospodarowaniu terenu w rozszerzonej UE wykazuje tendencję wzrostową (w przeciwieństwie do udziału użytkowanej powierzchni rolnej, który stale maleje): rocznie powstaje ponad 450 tys. ha nowych lasów. Jest to skutek polityki zalesiania i ponownego zalesiania realizowanej w Europie od kilkadziesiąt lat, jak też bezsprzecznego europejskiego *know-how* w dziedzinie leśnictwa. Wspomniana

nadwyżka zasobów leśnych czyni z UE wyjątek w skali światowej, ponieważ lasy na świecie giną w alarmującym tempie około 15 mln ha rocznie (są to tradycyjnie lasy tropikalne, a w ostatnich latach tajga).

UE-25 odpowiada za 20–25% światowej produkcji i konsumpcji drewna oraz produktów powstałych z drewna. Unia Europejska stanowi także, po Japonii, drugi na świecie rynek konsumpcji drewna tropikalnego. Unia Europejska, w której tradycyjnie występował deficyt w wymianie handlowej drewna z resztą świata, w związku z ostatnimi rozszerzeniami zmniejszyła ten deficyt z 21 do 7 mld euro.

Unia jest ponadto ważnym podmiotem we współpracy międzynarodowej w dziedzinie leśnictwa. Unia Europejska jest największym na świecie ofiarodawcą pomocy w zakresie współpracy na rzecz rozwoju w sektorze leśnym (ponad 600 mln euro rocznie – jeśli chodzi o wkład funduszy europejskich (EFR oraz linie budżetowe rocznego budżetu UE, jak też budżety państw członkowskich)) – co stanowi 40% pomocy publicznej na rzecz rozwoju w dziedzinie zrównoważonej gospodarki leśnej. Ponadto UE stanowi najważniejszą grupę krajów członkowskich w Międzynarodowej Organizacji Drewna Tropikalnego, dysponując 33% głosów w tej organizacji.

Dziedzictwo obszarów leśnych w UE jest ogólnie zachowane w dobrym stanie, a w jego wielowiekowej i bogatej historii odzwierciedlają się złożone relacje pomiędzy człowiekiem a przyrodą. Ponad 85% europejskich lasów jest zagospodarowanych, a 50% z nich posiada certyfikaty. Ponad 2/3 europejskich lasów sklasyfikowano jako lasy o charakterze półnaturalnym, około 12% z nich uznano za lasy chronione, 30% obszarów „Natura 2000” zlokalizowanych jest w lasach. Dzięki swoim renomowanym uczelniom leśnym Europa kształci liczną kadrę specjalistów oraz techników leśnych, którzy rozpowszechniają na świecie stosowaną wiedzę w zakresie gospodarki leśnej, którą obecnie określa się mianem **zrównoważonej**.

Unia jest formalnie zaangażowana w ogólnoeuropejskie procesy (strasburski i helsiński) na rzecz ochrony „zrównoważonej gospodarki leśnej”. Unia jest również – bezpośrednio bądź poprzez państwa członkowskie – partnerem porozumień międzynarodowych dotyczących środowiska naturalnego: Forum Leśnego Narodów Zjednoczonych (UNFF), Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), Protokołu z Kioto dołączonego do tej Konwencji. W dniu 31 maja 2002 r. UE ratyfikowała Protokół z Kioto, zgodnie z którym każde państwo członkowskie jest zobowiązane do przestrzegania celów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W związku z tym UE opracowała wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), który nakłada na niektóre sektory obowiązek ograniczania emisji do określonych kwot (dyrektywa 2003/87/WE, z dnia 13 października 2003 r.). Jednocześnie, mimo że w skali światowej wylesianie jest odpowiedzialne za około 20% globalnych emisji gazów cieplarnianych, EU ETS nie uwzględniła obecnie sektora leśnego

ani nie przewiduje żadnego mechanizmu pozwalającego na promowanie składowania dwutlenku węgla przez ekosystemy leśne.

Komisja zaproponowała ostatnio zmianę dyrektywy 2003/87/WE reformującej funkcjonowanie EU ETS (COM(2008) 16, z dnia 23 stycznia 2008 r.) – we wniosku tym nadal wyklucza się sektor leśny z zakresu przedmiotowej dyrektywy. Unia Europejska wzięła ponadto udział w pracach konferencji stron UNFCCC, która odbyła się w dniach 3–14 grudnia 2007 r. na Bali. Przy tej okazji szeroko omawiano kwestię wprowadzenia mechanizmu wynagradzającego wysiłki w zakresie walki z wylesianiem oraz w zakresie zrównoważonej gospodarki leśnej, jednak nie osiągnięto konsensusu w tej sprawie.

Podstawa prawna

Brak w traktacie rzymskim odpowiedniej podstawy prawnej dotyczącej lasów (drewno oraz inne produkty pochodzące z lasów – za wyjątkiem korka – nie zostały wspomniane pośród produktów w załączniku II do Traktatu) stanowił główną przeszkodę w utworzeniu wspólnej polityki leśnej, w przeciwieństwie do rolnictwa (wspólna polityka rolna) i rybołówstwa (wspólna polityka rybacka).

Nie wpłynęło to jednak na aktywność Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie leśnictwa. Jednakże różne działania wspólnotowe realizowane na rzecz tego sektora od 1957 r. opierały się na podstawach prawnych odnoszących się do innych polityk, takich jak wspólna polityka rolna, polityka regionalna, polityka przemysłowa, polityka w zakresie ochrony środowiska, polityka współpracy na rzecz rozwoju, polityka handlowa, harmonizacja prawodawstwa itd. Zastosowanie miały następujące postanowienia traktatu WE:

— w odniesieniu do lasów wspólnotowych:

Artykuły 37, 158–162 i 174;

— w odniesieniu do lasów tropikalnych:

Artykuł 310 w zakresie współpracy z krajami Afryki, Karaibów i krajami położonymi na Pacyfiku oraz krajami azjatyckimi i krajami Ameryki Łacińskiej stowarzyszonymi ze Wspólnotą;

Artykuł 133 w zakresie udziału Wspólnoty w międzynarodowym porozumieniu w sprawie lasów tropikalnych.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski wielokrotnie próbował uzupełnić ten brak, np. w 1993 r., kiedy to realizowano projekt „EUROFOR”, który doprowadził do opublikowania analizy pt. „Europa i lasy”. Analiza ta zapoczątkowała pierwszą inicjatywę legislacyjną PE, na podstawie art. 138B traktatu z Maastricht („sprawozdanie Thomasa”, zmienione i poddane pod głosowanie podczas sesji plenarnej w styczniu 1997 r. w Strasburgu). W następstwie tej inicjatywy Komisja przedstawiła w 1998 r. sprawozdanie, a Rada przyjęła pod koniec 1998 r. rezolucję nr 1999/C 56/01 z dnia 15 grudnia 1998 r. dotyczącą europejskiej strategii leśnej (Dz.U. nr C56 z 26.2.1999, s. 1).

W rezolucji PE przewidziano również możliwość stworzenia podkomisji ds. lasów w Parlamencie Europejskim oraz obowiązek przedstawienia przez Komisję sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na temat realizacji europejskiej strategii leśnej, w terminie pięciu lat. W dniu 3 grudnia 2003 r. Komisja przedstawiła dokument programowy oraz ankietę służące przygotowaniu wspomnianego sprawozdania, a w dniu 13 sierpnia 2004 r. Komisja rozpoczęła procedurę konsultacji w tej kwestii z organizacjami zawodowymi oraz innymi podmiotami sektora leśnego.

W dniu 10 marca 2005 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie na temat stanu realizacji strategii leśnej (COM(2005) 84 wersja ostateczna), wraz z dokumentem roboczym służb Komisji (SEC(2005) 333), w którym szczegółowo opisano środki i inicjatywy zrealizowane w okresie 1999–2004. Komunikat Komisji pozostaje w ramach podstawy prawnej określonej w rezolucji Rady nr 1999/C 56/01 z dnia 15 grudnia 1998 r. i dowodzi znaczenia dobrego zarządzania w celu ochrony zrównoważonej gospodarki leśnej, jak też konieczności poprawy współpracy międzysektorowej, koordynacji i spójności polityki leśnej i innych polityk, które mają wpływ na lasy i leśnictwo. Natomiast dokument roboczy służb Komisji ma na celu analizę wkładu, jaki wnoszą lasy i leśnictwo w cele zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz konkurencyjności, sformułowane w Lizbonie, a także w cele z Göteborga odnoszące się do jakościowej i ilościowej ochrony zasobów naturalnych.

Komisja zaproponowała w komunikacie przedstawienie w 2006 r. planu działania UE na rzecz zrównoważonej gospodarki leśnej. Podczas posiedzenia w dniach 30–31 maja 2005 r. Rada poparła wnioski Komisji dotyczące w szczególności konieczności opracowania planu działania oraz podkreśliła, że plan ten powinien oferować ramy umożliwiające zapewnienie spójności różnych środków podejmowanych na rzecz lasów oraz powinien służyć jako instrument koordynacji.

W analizie oceniającej sprawozdanie Komisji zatytułowanej „Perspektywy dla europejskiej strategii leśnej” (Doc PE 355.366 z dnia 4 lipca 2005 r.), przedstawionej przez komisję AGRI w lipcu 2005 r., zawarto zalecenie, aby wyjaśnić i odnowić podstawę prawną europejskiej strategii leśnej oraz by przedstawić 10 konkretnych propozycji na rzecz faktycznej Europy lasów. W analizie PE podkreślono również fakt, że sprawozdanie Komisji jest niewyczerpujące, jeśli chodzi o analizę niektórych aktualnych kwestii, takich jak pożary lasów w państwach członkowskich na południu UE oraz alarmujące zmniejszanie się powierzchni lasów tropikalnych.

W „sprawozdaniu Kindermanna” (Doc INI/2005/2054), poddanym pod głosowanie podczas sesji plenarnej w dniu 16 lutego 2006 r. w Strasburgu, zawarto również zalecenie, by

Rada oraz Komisja w sposób obiektywny zbadały możliwości stworzenia w traktatach unijnych lub w projekcie konstytucji europejskiej odrębnej podstawy prawnej dotyczącej lasów, zaproponowano również 11 elementów strategicznych na podstawie wniosków z przedstawionej analizy.

W „sprawozdaniu Capoulasa Santosa” (Doc INI/2005/2195) – (patrz również „sprawozdanie Estreli” (Doc INI/2005/2192) oraz „sprawozdanie Galeote” (Doc INI/2005/2193) – na temat katastrof naturalnych (pożarów, susz oraz powodzi) – Parlament Europejski podkreślił konieczność stworzenia szczególnego wspólnotowego programu ochrony lasów, którego celem jest zapobieganie pożarom oraz zarządzanie ryzykiem pożaru lasów, i przystosowanego do szczególnych charakterystyk lasów w państwach członkowskich. Parlament Europejski wyraził ubolewanie, że w komunikacie Komisji na temat realizacji strategii leśnej Unii Europejskiej nie zwrócono szczególnej uwagi na problem pożarów, ignorując fakt, że jest to główny czynnik niszczenia lasów. Parlament zwrócił się o to, by plan działania na rzecz lasów zawierał postanowienia dotyczące utworzenia europejskiego funduszu zapobiegania pożarom lub funduszu na rzecz europejskiego dziedzictwa leśnego, który wspierałby działania mające na celu zapewnienie ochrony i rekultywacji terenów górskich i leśnych należących do sieci „Natura 2000”.

Plan działania na rzecz lasów został ostatecznie przyjęty w dniu 15 czerwca 2006 r. Określono w nim na okres pięcioletni (2007–2011) wspólną wizję, zasady oraz ogólne i szczegółowe cele do osiągnięcia za pomocą 18 kluczowych działań, podzielonych na 4 grupy, które Komisja proponuje realizować wspólnie z państwami członkowskimi. W planie przewidziano również działania dodatkowe, które mogą być realizowane przez państwa członkowskie w zależności od ich szczególnych charakterystyk i ich priorytetów, z pomocą istniejących instrumentów wspólnotowych, mimo iż konieczne mogą okazać się również instrumenty krajowe. Plan działania nie jest jednak opatrzony oceną skutków finansowych, przez co specjaliści z sektora leśnego skrytykowali go jako plan „pusty”. W sprawozdaniu z postępów w realizacji planu leśnego w 2007 r. (dokument wewnętrzny Komisji) odnotowano pewien postęp, który ogranicza się w znacznej mierze do zapoczątkowania badań (np. na temat wyniszczania lasów), organizowania konferencji (w sprawie konkurencyjności sektora drzewnego) oraz stworzenia nowych grup roboczych. Współpraca z Organem Pomocniczym Rady Naukowo-Technicznej Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu została jednak wzmocniona.

→ Angel ANGELIDIS
czerwiec 2008 r.

4.3.2. Strategia leśna UE: zasady i działania

Strategia leśna UE, wprowadzona w 1999 r., opiera się na kilku podstawowych zasadach i przejawia się w działaniach i środkach podejmowanych w wielu dziedzinach.

Zasady

Podstawowe zasady strategii leśnej UE, określonej w rezolucji Rady nr 1999/C 56/01 z dnia 15.12.1998 r., są następujące:

- pomocniczość (w wypadku braku postanowień dotyczących przyjęcia i wdrażania wspólnej polityki leśnej w traktatach, podstawowa odpowiedzialność za politykę leśną spoczywa zasadniczo na państwach członkowskich);
- uznanie wielofunkcyjności lasów i konieczności zrównoważonej gospodarki leśnej;
- uznanie, że leśnictwo i działalność handlowa w sektorze leśnym stanowią część „otwartego sektora gospodarki”, oraz że tego rodzaju działalność powinna opierać się na prawach rynku;
- aktywny udział UE i państw członkowskich we wszystkich międzynarodowych procesach dotyczących lasu;
- wypełnianie międzynarodowych zobowiązań poprzez wdrażanie krajowych programów leśnych (NFP) lub programów niższego szczebla albo też odpowiednich instrumentów opracowanych przez państwa członkowskie;
- koordynacja konieczna na poziomie struktur administracyjnych (Komisja – państwa członkowskie) oraz pracowników sektora.

Działania

Działania i podstawowe środki strategii leśnej UE, określone w rezolucji Rady nr 1999/C 56/01 z dnia 15.12.1998 r., realizowane są głównie w ramach następujących dziedzin:

- polityka rozwoju obszarów wiejskich (przedstawiane przez państwa członkowskie programy rozwoju obszarów wiejskich, które wspierają inwestycje leśne w celu zachowania i zwiększenia wartości gospodarczej, społecznej i ekologicznej lasów, propagowania zalesiania i rozwoju leśnictwa itp);

Uwaga 1: W latach 2000–2006 wydatki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej na działania leśne wyniosły ponad 4800 mln euro, czyli ok. 10% ogólnej puli środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. W tym samym okresie wydatki na rzecz lasów w ramach programów SAPARD w siedmiu krajach Europy Środkowo-Wschodniej (PECO) – Polsce, Słowacji, Estonii, Łotwie, Bułgarii i Rumunii – osiągnęły 167 mln euro, czyli ok. 5% ogólnej puli środków.

Uwaga 2: Począwszy od 2005 r., kwestie związane z polityką rozwoju obszarów wiejskich reguluje rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 Rady z dnia 20.9.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1–40). Na lata 2007–2013 na rozwój obszarów wiejskich przyznano 88,29 mld euro (Dz.U. L 142 z 5.6.2007, s. 21). Nie wiadomo jednak, jaka część tych środków została przeznaczona dla sektora lasów i leśnictwa.

- polityka ochrony środowiska (ochrona przeciwpożarowa lasów i ochrona przed zanieczyszczeniem powietrza, ochrona i zachowanie różnorodności biologicznej, propagowanie ekologicznych certyfikatów, sieć „NATURA 2000”, udział UE w procesie paneuropejskim i międzynarodowych debatach dotyczących ochrony lasów itp);
- konkurencyjność przemysłu leśnego (wsparcie na rzecz MŚP i inne działania w ramach polityki przemysłowej UE);
- harmonizacja ustawodawstw (materiał reprodukcyjny, ciągniki leśne itp);
- badania;
- dane statystyczne (EFICS, EUROSTAT, itp);
- współpraca na rzecz rozwoju (programy i projekty mające na celu zachowanie lasów tropikalnych i zrównoważoną gospodarkę nimi w krajach AKP i DCLAA, program PFLEGT itp).

Uwaga: Rozporządzenie (WE) nr 2494/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 listopada 2000 r. mające na celu zachowanie lasów tropikalnych i zrównoważoną gospodarkę nimi zastąpiło wcześniejsze rozporządzenie (WE) nr 3062/95 i przewidywało pulę 249 mln euro na lata 2000–2006. Rozporządzenie (WE) nr 2494/2000 zostało zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającym instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 41–71), które przewiduje pulę 16 897 mln euro na lata 2007–2013. Kwota przeznaczona konkretnie dla sektora leśnego nie została jednak określona.

→ Angel ANGELIDIS
czerwiec 2008 r.

4.4. Wspólna polityka rybołówstwa

4.4.1. Początki i rozwój wspólnej polityki rybołówstwa

Politykę rybołówstwa zapisano już w traktacie rzymskim. Początkowo była ona powiązana z polityką rolną, jednak z upływem czasu coraz bardziej się od niej uniezależniła. Od czasu reformy z 2002 r. głównym celem WPRyb jest działanie na rzecz zrównoważonego rybołówstwa i stabilnych miejsc pracy rybaków. Traktat lizboński wprowadza pewne zmiany do polityki rybołówstwa.

Podstawa prawna

Artykuły 32–37 traktatu WE oraz art. 38–43 traktatu lizbońskiego (jeszcze nie wszedł w życie).

Traktat lizboński przewiduje pewne innowacje dotyczące zaangażowania Parlamentu w opracowywanie prawodawstwa w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb). Wynikają one z art. 37 i art. 188N.

Najważniejsza zmiana polega na tym, że prawodawstwo niezbędne do realizacji celów WPRyb przyjmowane jest w zwykłej procedurze legislacyjnej (którą jest odąd procedura współdecyzji). Parlament został zatem współlegislatorem. Istnieje jednak wyjątek obejmujący „środki dotyczące ustalania cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych, jak również dotyczące ustalania i przydziału wielkości dopuszczalnych połowów” (art. 43 ust. 3 traktatu lizbońskiego), które zachowują formę z traktatu WE, a zatem będą przyjmowane przez Radę na wniosek Komisji.

Traktat lizboński przewiduje, że międzynarodowe umowy w dziedzinie rybołówstwa będzie ratyfikować Rada po uzyskaniu zgody Parlamentu (art. 188N ust. 10 traktatu lizbońskiego).

Cele

Zasoby rybne to naturalne, odnawialne, ruchome i wspólne dobro, będące częścią naszego wspólnego dziedzictwa. Przepisy dotyczące wspólnej polityki **rybołówstwa** zawarto w traktatach rzymskich: w art. 33 ust. 1 określono cele wspólnej polityki rolnej, które odnoszą się także do wspólnej polityki rybołówstwa, ponieważ zgodnie z definicją zawartą w art. 32 przez produkty rolne należy rozumieć „plody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami”. Rybołówstwo to wspólna polityka, co oznacza, że wspólne zasady przyjmowane są na szczeblu UE i mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich. Pierwotnym celem WPRyb była ochrona zasobów rybnych i środowiska morskiego, zapewnienie rentowności flot

europejskich oraz dostarczenie konsumentom produktów żywnościowych wysokiej jakości. Reforma z 2002 r. uzupełniła te cele o korzystanie z żywych zasobów wodnych w sposób zrównoważony ze środowiskowego, gospodarczego i społecznego punktu widzenia. Trwały rozwój musi opierać się na solidnych przesłankach naukowych oraz na zasadzie ostrożności (zgodnie z art. 174 traktatu WE). Podstawowe zasady nowej WPRyb weszły w życie z dniem 1 stycznia 2003 r.

Osiągnięcia

A. Kontekst

Wspólna polityka rybołówstwa stanowiła pierwotnie część wspólnej polityki rolnej, lecz stopniowo, w miarę rozwoju Wspólnoty zyskała odrębny charakter na skutek wytyczania przez państwa członkowskie wyłącznych stref ekonomicznych (od 1970 r.) oraz po przystąpieniu do WE krajów posiadających floty znacznych rozmiarów. Wspólnota musiała zająć się problemami specyficznymi dla rybołówstwa, np. ochroną zasobów, środkami strukturalnymi na rzecz flot rybackich i stosunkami międzynarodowymi.

1. Początki

Rada przyjęła akt prawny ustanawiający wspólną organizację rynku produktów rybołówstwa i przygotowała wspólnotową politykę strukturalną w dziedzinie rybołówstwa dopiero w 1970 r.

2. Pierwsze ustalenia

Kwestia rybołówstwa odgrywała ważną rolę w negocjacjach, w wyniku których do WE przystąpiły w 1972 r. Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Dania. Spowodowało to odejście od podstawowej zasady swobodnego dostępu; strefę wyłącznych praw do połowów przybrzeżnych rozszerzono z 12 do 200 mil. Państwa członkowskie przekazały w ręce Wspólnoty Europejskiej gospodarowanie ich zasobami połowowymi.

3. Reformy WPRyb

a. *Rozporządzenie z 1983 r.*

W 1983 r., po kilkuletnich negocjacjach, Rada przyjęła rozporządzenie (EWG) nr 170/83 ustanawiające WPRyb nowej

generacji, w którym zawarto zobowiązania dotyczące wyłącznych stref ekonomicznych, sformułowano koncepcję względnej stabilności i określono ochronne środki gospodarowania zasobami w oparciu o całkowite dopuszczalne połowy i kwoty. Po 1983 r. konieczne było również dostosowanie WPRyb w związku z wycofaniem się Grenlandii ze Wspólnoty (w 1985 r.), z przystąpieniem Hiszpanii i Portugalii (w 1986 r.) oraz ze zjednoczeniem Niemiec (w 1990 r.). Te trzy wydarzenia miały wpływ na rozmiar i strukturę floty wspólnotowej oraz na jej możliwości połowowe.

b. Rozporządzenie z 1992 r.

W 1992 r., przyjmując rozporządzenie (EWG) nr 3760/92 zawierające przepisy regulujące politykę rybołówstwa do 2002 r., podjęto próbę naprawy sytuacji, która odznaczała się poważnym zachwianiem równowagi między wielkością floty a możliwościami połowowymi. Rozporządzenie przewidywało ograniczenie liczebności floty wspólnotowej i złagodzenie jego skutków społecznych poprzez zastosowanie środków strukturalnych. W celu przywrócenia i utrzymania równowagi między dostępnymi zasobami a działalnością połowową wprowadzono pojęcie „nakładów połowowych”. Dostęp do zasobów miał być skuteczniej regulowany poprzez system licencji.

c. Reforma z 2002 r.

Wymienione środki okazały się jednak nieskuteczne, jeśli chodzi o powstrzymanie przełowienia, a zasoby rybne zmniejszały się jeszcze szybciej. Głównym celem wspomnianej reformy było jednoczesne uwzględnienie ryzyka gwałtownego spadku liczebności niektórych zasobów, wpływu na ekosystemy morskie, istotnych strat gospodarczych w branży, zaopatrzenia rynków UE w ryby oraz utraty miejsc pracy. W tej krytycznej sytuacji pod koniec 2002 r. przyjęto nową reformę. Weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2003 r.

B. Nowa wspólna polityka rybołówstwa

1. Legislacyjny wymiar reformy

Akty legislacyjne obejmują w tym wypadku trzy rozporządzenia przyjęte przez Radę w grudniu 2002 r., które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2003 r.:

- **rozporządzenie ramowe (WE) nr 2371/2002** w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa (uchylające rozporządzenia (EWG) nr 3760/92 i (EWG) nr 101/76);
- **rozporządzenie (WE) nr 2369/2002** ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa (zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2792/1999);
- **rozporządzenie (WE) nr 2370/2002** ustanawiające nadzwyczajne środki Wspólnoty na złomowanie statków rybackich.

1. Ponowne wyznaczenie celów

Głównym celem nowej WPRyb jest zapewnienie zrównoważonej przyszłości sektora gospodarki rybnej poprzez

zagwarantowanie rybakom stałych dochodów i miejsc pracy, przy jednoczesnym zachowaniu kruchej równowagi ekosystemów morskich i utrzymaniu dostaw dla konsumentów. Nowa WPRyb stanowi nieodłączną część polityki Wspólnoty w dziedzinie trwałego rozwoju i w równej mierze uwzględnia priorytetowe aspekty środowiskowe, gospodarcze i społeczne.

3. Szczegółowe innowacje wprowadzone w reformie

a. Długookresowe podejście do zarządzania połowami i ewentualne stosowanie środków nadzwyczajnych

Podejście długookresowe określono w **wieloletnich planach odnowy** zasobów ponad bezpieczne limity biologiczne oraz w **wieloletnich planach gospodarowania** innymi zasobami. W ten sposób również rybacy mogą lepiej planować swoją działalność. W wieloletnich planach uwzględnione zostanie podejście ostrożnościowe; plany tworzone będą w oparciu o zalecenia właściwych organów naukowych. W razie poważnego zagrożenia dla zachowania zasobów Komisja może przedsięwziąć **środki nadzwyczajne** na okres 6 miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy. Jeżeli państwo członkowskie nie zgadza się z tymi środkami, może przedstawić sprawę Radzie. Pod pewnymi warunkami państwa członkowskie mogą również ustanowić na okres 3 miesięcy środki w zakresie ochrony i zarządzania swoją strefą dwunastomilową.

b. Ponowne określenie pomocy publicznej dla floty

Aby uniknąć pogłębiania nierównowagi między nadmiarem mocy produkcyjnych flot a rzeczywistymi możliwościami połowowymi, od 2005 r. pomoc przeznaczana jest wyłącznie na **poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy** na statku oraz **jakości produktów** bądź na wprowadzenie bardziej **selektywnych technik połowu** lub wyposażenie statków rybackich w **satelitarne systemy monitorowania** (VMS). Nowy system stopniowo zastępuje dawne wieloletnie programy orientacji, które nie rozwiązały problemu nadmiaru mocy produkcyjnych floty wspólnotowej. Utworzono fundusz złomowania statków, który pomoże sektorowi zmniejszyć nakłady połowowe zgodnie z wymogami określonymi w planach odnowy zasobów. Ze środków tych przydzielane będą premie o 20% wyższe od premii dostępnych w IFOR na wycofanie statków z eksploatacji. Pomoc finansowa jest też dostępna na **trwale przenoszenie statków UE** do krajów trzecich, w tym poprzez tworzenie wspólnych przedsiębiorstw z partnerami z krajów trzecich. Rozszerzony zostanie zakres obowiązków państw członkowskich w zakresie osiągania lepszej równowagi między zdolnościami połowowymi flot a dostępnymi zasobami.

c. Środki społeczno-gospodarcze na wsparcie przemysłu w okresie przejściowym:

- rozszerzenie pomocy w wypadku czasowego zawieszenia działalności w celu wsparcia rybaków i właścicieli statków, którzy muszą czasowo zaprzestać działalności połowowej;
- pomoc w wypadku przejścia na wcześniejszą emeryturę oraz pomoc w przekwalifikowaniu rybaków umożliwia

zainteresowanym rybakom dalsze prowadzenie działalności połowowej w niepełnym wymiarze czasu pracy.

d. Dostęp do wód i zasobów

W celu zachowania najwrażliwszych obszarów objętych połowami tradycyjnymi do 2012 r. istnieć będzie dwunastomilowa strefa ograniczonego dostępu, po czym system poddany zostanie ocenie. Inny przykład ograniczenia dostępu to „Kwadrat Szetlandzki”. Utrzymano zasadę względnej stabilności opartej na określonym udziale poszczególnych państw członkowskich w korzystaniu z zasobów.

e. Skuteczniejsze, przejrzystsze i sprawiedliwsze kontrole

Kontrole będą prowadzone przez inspektorów krajowych i wspólnotowych w ramach nowego wspólnotowego systemu kontroli i egzekwowania. Państwa członkowskie nadal będą odpowiedzialne za nakładanie kar za naruszenia, lecz współpraca między nimi zostanie zacieśniona. W tym celu utworzono Wspólnotową Agencję Kontroli Rybołówstwa z siedzibą w hiszpańskim mieście Vigo.

f. Bardziej bezpośrednie zaangażowanie rybaków w dotyczący ich proces decyzyjny

W tym celu utworzone zostaną regionalne komitety doradcze (RKD) składające się z rybaków, ekspertów naukowych, przedstawicieli innych sektorów związanych z rybactwem i akwakulturą, jak również władz lokalnych, regionalnych i krajowych oraz organizacji ochrony środowiska i konsumentów z danych obszarów nadmorskich lub stref połowów. Komisja może zasięgać opinii RKD, ponadto komitety mogą przedstawiać zalecenia i sugestie bądź informować Komisję lub zainteresowane państwo członkowskie o problemach związanych z wykonywaniem zasad WPRyB na podlegającym im obszarze. Każdy RKD będzie obejmował swoim działaniem obszary morskie podlegające jurysdykcji co najmniej dwóch państw członkowskich. RKD ustanowią również własne procedury. W wyniku reformy w 2004 r. utworzono siedem regionalnych komitetów doradczych mających propagować lepsze gospodarowanie w ramach WPRyB oraz większe zaangażowanie różnych grup interesów z sektora gospodarki rybnej w jego rozwój. Działalność regionalnych komitetów doradczych skupia się na obszarach Morza Bałtyckiego, Śródziemnego i Północnego oraz Atlantyku, obejmuje także zasoby pelagiczne i połowy dalekomorskie.

4. Środki towarzyszące

W ramach reformy Komisja przedstawiła również szereg wspólnotowych planów działania, które mają wyjaśniać niektóre aspekty WPRyB. Należą do nich w szczególności:

- wspólnotowy plan działania dotyczący połowów na Morzu Śródziemnym;
 - wspólnotowy plan działania w zakresie włączenia wymogów ochrony środowiska do WPRyB;
 - wspólnotowy plan działania w zakresie całkowitej eliminacji nielegalnych, niezgłoszonych i nieuregulowanych połowów;
 - strategia zrównoważonego rozwoju akwakultury europejskiej;
 - plan działania mający zapobiec społecznym, gospodarczym i regionalnym skutkom restrukturyzacji sektora gospodarki rybnej w UE;
 - wspólnotowy plan działania na rzecz zmniejszenia ilości odrzutów;
 - utworzenie jednolitej struktury inspekcji (Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa).
- Ponadto nową WPRyB uzupełniają istotne komunikaty Komisji:
- komunikat dotyczący umów o partnerstwie w sprawie połowów z państwami trzecimi;
 - komunikat w sprawie ulepszeń w zakresie opinii naukowych na temat zarządzania połowami;
 - plan zgodności prac i tabela wyników w zakresie przestrzegania zasad WPRyB.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Kompetencje:

- Prawodawstwo w dziedzinie rybołówstwa: rola konsultacyjna.
- Członkostwo UE w konwencjach międzynarodowych i zawieranie umów mających istotne skutki finansowe: procedura zgody.

B. Rola

Przygotowywanie sprawozdań i opinii w sprawie wniosków Komisji dotyczących nowych aktów prawnych i działań politycznych umożliwiło Parlamentowi przedstawienie własnego modelu WPRyB.

→ Ana OLIVERT-AMADO
lipiec 2008 r.

4.4.2. Ochrona zasobów rybołówstwa

Ochrona zasobów rybołówstwa oznacza konieczność zapewnienia ich zrównoważonej eksploatacji i długoterminowej rentowności sektora. W tym celu opracowano szereg europejskich przepisów regulujących dostęp do wód wspólnotowych, przydział i wykorzystanie zasobów, całkowite dopuszczalne połowy i ograniczenia nakładów połowowych.

Podstawa prawna

Artykuły 32–37 traktatu WE oraz art. 38–43 traktatu lizbońskiego (jeszcze nie wszedł w życie)

Cele

Głównym celem jest zagwarantowanie długoterminowej rentowności sektora poprzez zrównoważoną eksploatację zasobów.

Osiągnięcia

A. Podstawowe zasady dotyczące dostępu do wód i zasobów

1. Dostęp do wód wspólnotowych

a. Zasada równego dostępu.

Ogólna zasada ustanawia równy dostęp statków rybackich Wspólnoty do wód i zasobów na wszystkich wodach wspólnotowych.

b. Ograniczenia w strefie 12 mil morskich

Jest to wyjątek od zasady równego dostępu do wód wspólnotowych, który dotyczy strefy 12 mil morskich od linii podstawowych, gdzie państwa członkowskie mogą zachować wyłączne prawa połowowe. Odstępstwo to uzasadnia chęć zachowania najbardziej wrażliwych obszarów poprzez ograniczenie nakładów połowowych i ochronę tradycyjnej działalności połowowej, od której zależy rozwój społeczny i gospodarczy niektórych społeczności nadbrzeżnych. Środki określające warunki dostępu do wód i zasobów przyjmowane są na podstawie dostępnych informacji z dziedziny biologii i techniki, a także danych społeczno-gospodarczych. Obowiązujące przepisy mają być poddane przeglądowi w 2012 r. (art. 17 rozporządzenia (WE) nr 2371/2002).

c. Ograniczenia dostępu poza strefą 12 mil morskich

W 2005 r. Komisja wydała komunikat (COM(2005) 422) pt. „Przegląd niektórych ograniczeń dostępu we Wspólnej Polityce Rybołówstwa”, w którym odniosła się do kwestii „Kwadratu Sztetlandzkiego” oraz ograniczonego obszaru połowu gładzicy. Wydanie komunikatu wynika z obowiązku oceny zasadności ograniczeń dostępu do wód i zasobów poza strefą 12 mil morskich.

Strefę „Kwadratu Sztetlandzkiego” ustanowiono w celu kontroli dostępu do biologicznie wrażliwych gatunków o specjalnym znaczeniu w regionie, a ograniczony obszar połowu gładzicy

utworzono, aby zmniejszyć ilość odrzutów ryb płastugokształtnych, zwłaszcza gładzicy, na Morzu Północnym.

Zgodnie z tym komunikatem środki ograniczające dostęp do „Kwadratu Sztetlandzkiego” zostaną utrzymane przez następane trzy lata, nie ustalono natomiast terminu na ograniczenie połowu gładzicy, ponieważ nie ma pewności co do długości i zakresu potrzebnych badań.

2. Przydział zasobów i zrównoważona eksploatacja

a. Zasada względnej stabilności

Możliwości połowowe przyznawane są poszczególnym państwom członkowskim tak, by zapewnić względną stabilność działalności połowowej każdego z nich w odniesieniu do danych zasobów rybołówstwa. Zasada ta, opierająca się na poziomach połowów osiągniętych w przeszłości, oznacza utrzymanie w każdym państwie członkowskim stałego odsetka dozwolonych nakładów połowowych dla głównych gatunków o wartości handlowej. Ogólnie rzecz biorąc, nakłady połowowe powinny być stabilne w perspektywie długoterminowej, przy uwzględnieniu utrzymywanych preferencji dla tradycyjnej działalności połowowej i regionów najbardziej zależnych od rybołówstwa.

b. Zrównoważona eksploatacja

Ochrona zasobów poprzez dostosowywanie zdolności połowowych do **możliwości połowowych** to priorytet wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb). Aby eksploatacja była zrównoważona, zasobami rybołówstwa należy gospodarować zgodnie z zasadą **maksymalnie podtrzymywalnego połowu**. W tym celu decyzje w ramach WPRyb podejmowane są w oparciu o najlepsze dostępne opinie naukowe i przy poszanowaniu zasady **ostrożnego gospodarowania** zasobami rybołówstwa, zgodnie z którą brak wystarczających danych naukowych nie powinien być przyczyną odroczenia lub nieprzyjęcia środków ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem. Zrównoważona eksploatacja oznacza również stopniowe wdrażanie do zarządzania połowami **podejścia ekosystemowego**.

B. Ochrona zasobów rybołówstwa

1. Całkowite dopuszczalne połowy i ograniczenia nakładów połowowych

a. Ograniczanie połowów

Całkowite dopuszczalne połowy, ustalone w oparciu o opinie naukowe Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES) oraz Komitetu Naukowo-Technicznego i Ekonomicznego ds. Rybołówstwa (STECF), nadal są obliczane **raz do roku**,

dzięki czemu mogą być dostosowywane do stanu zasobów. Jednak w wieloletnich planach gospodarowania zasobami ich poziom będzie bardziej stabilny, co pozwoli rybakom lepiej planować swoją działalność.

b. *Ograniczanie nakładów połowowych*

Środki te mogą być stosowane w planach odnowy zagrożonych zasobów. Mogą one np. określać dozwoloną liczbę dni połowowych w miesiącu. Liczba ta może zależeć od stosowanych narzędzi, strefy połowów (zgodnie z podziałem ICES), gatunków docelowych, stanu zasobów i ewentualnie mocy statku rybackiego. Dla większej elastyczności państwa członkowskie mogą dokonywać przesunięć liczby dni między poszczególnymi jednostkami floty.

c. *Środki techniczne*

Ogólnie rzecz biorąc, celem tych środków jest zapobieganie połowom młodych osobników, gatunków niekomercyjnych i innych zwierząt morskich. Są one określane w odniesieniu do gatunków docelowych i pokrewnych (w wypadku połowów wielogatunkowych), strefy działania i rodzaju używanych narzędzi. Do najnowszych **środków technicznych** należą:

- narzędzia połowowe: określanie minimalnych rozmiarów oczek sieci, konstrukcji i liczby narzędzi na pokładzie;
- skład i limity połowów przypadkowych lub przyłowów;
- stosowanie selektywnych narzędzi połowowych w celu zmniejszenia wpływu działalności połowowej na ekosystemy morskie i gatunki niedocelowe;
- wyznaczanie stref i okresów zakazu lub ograniczenia działalności połowowej, w tym ochrony obszarów tarła i narybku;
- określenie minimalnego rozmiaru okazów zatrzymywanych na pokładzie lub wylądowywanych.

W wypadku poważnego zagrożenia żywych zasobów wodnych lub ekosystemu morskiego, wynikającego z działalności połowowej i wymagającego natychmiastowych działań, Komisja i państwa członkowskie (lub same państwa członkowskie z własnej inicjatywy) mogą zastosować **środki nadzwyczajne** w celu ochrony zasobów rybołówstwa i przywrócenia równowagi zagrożonych ekosystemów morskich.

Państwa członkowskie mogą również przyjąć **środki ochrony i gospodarowania** mające zastosowanie do wszystkich statków rybackich w strefie 12 mil, o ile środki te nie mają charakteru dyskryminującego i pod warunkiem zasięgnięcia opinii Komisji, innych zainteresowanych państw członkowskich i właściwych regionalnych komitetów doradczych.

Ponadto, gdy środki te są co najmniej równie rygorystyczne jak prawodawstwo wspólnotowe, państwa członkowskie mogą zastosować je wyłącznie do statków rybackich pływających pod ich banderą na wodach podlegających ich zwierzchnictwu i jurysdykcji.

Warto wspomnieć również, że propagowaniu ochrony i badania selektywnych technik połowowych służą projekty połowów eksperymentalnych.

2. Długoterminowa strategia gospodarowania zasobami rybołówstwa

a. **Wieloletnie plany gospodarowania zasobami** mają na celu utrzymanie wielkości zasobów w bezpiecznych granicach biologicznych. Plany te określają maksymalną wielkość połowów oraz zestaw środków technicznych uwzględniających charakterystykę zasobów i połowów (gatunki docelowe, używane narzędzia, stan zasobów) oraz ekonomiczny wpływ tych środków na dane połowy.

b. **Wieloletnie plany odnowy zasobów** będą wdrażane w wypadku zagrożonych zasobów rybołówstwa. Plany te powstają w oparciu o opinie naukowe i określają ograniczenia nakładów połowowych (tj. liczby dni działalności statków na morzu). Zapewniają one „utrzymanie zrównoważonego wpływu działalności połowowej na ekosystemy morskie”.

3. Zarządzanie flotą

Zarządzanie flotą to sposób dostosowania zdolności połowowej w celu osiągnięcia trwałej równowagi między zdolnościami połowowymi a dopuszczalnymi wielkościami połowów. Niektóre sposoby osiągnięcia tego celu to:

- ustalenie liczby i rodzaju statków upoważnionych do połowów (np. za pomocą licencji połowowych);
- rejestr statków rybackich jako sposób kontrolowania i monitorowania zdolności połowowej;
- system wprowadzania do floty i wycofywania statków oraz ograniczenie łącznej zdolności połowowej;
- zmniejszenie nakładów połowowych;
- poziomy odniesienia;
- nałożony na państwa członkowskie obowiązek składania sprawozdań ze zdolności połowowych ich floty;
- instrumenty Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) mające na celu dostosowanie zdolności połowowej.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament zawsze zwracał uwagę na przestrzeganie zasady ostrożności i trwałości zasobów. Warto odnotować jego ostatnie sprawozdania:

- Sprawozdanie dotyczące szczytu w Johannesburgu poświęconego zrównoważonemu rozwojowi, na którym wyznaczono światowy cel, jakim jest „powstrzymanie utraty bioróżnorodności do 2010 r.” Jednym z głównych żądań było zniesienie niszczycielskich metod połowowych. Chociaż problem ten wymaga szczególnego podejścia w sektorze rybołówstwa, to PE popiera (w sprawozdaniu A6–0183/2008) podejście zakładające zintegrowane rozwiązywanie tego problemu, w świetle wniosków Zielonej księgi w sprawie europejskiej polityki morskiej.
- Sprawozdanie dotyczące komunikatu Komisji w sprawie przeglądu **systemu zarządzania głębinowymi zasobami rybołówstwa** (A6–0103/2008). Parlament Europejski

- wzywa do lepszej ochrony gatunków głębinowych, począwszy od poprawy jakości dostępnych danych naukowych.
- Sprawozdanie dotyczące strategii na rzecz ograniczenia niepożądanych przyłówów i eliminacji odrzutów w rybołówstwie europejskim (A6–0495/2007), w którym PE pozytywnie ocenia rozszerzenie definicji odrzutów zarówno na gatunki o wartości handlowej, jak i na gatunki, które takiej wartości nie posiadają.
 - Inne istotne aspekty, do których odniósł się PE, zawarto m.in. w sprawozdaniu A6–0408/2007 dotyczącym wniosku w sprawie rozporządzenia Rady ustanawiającego wieloletni plan odnowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.
 - Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (A5–0392/2002).
 - Sprawozdanie dotyczące wniosku w sprawie rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 973/2001 ustanawiające niektóre środki techniczne dotyczące ochrony zasobów gatunków masowo migrujących (A5–0015/2003).

→ Ana OLIVERT-AMADO
lipiec 2008 r.

4.4.3. Pomoc strukturalna w sektorze gospodarki rybnej

Europejska polityka rybołówstwa była pierwotnie finansowana z Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa (IFOR), a w latach 2007–2013 będzie finansowana z Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR). Realizując swój cel, EFR uwzględni aspekt środowiskowy oraz konieczność zróżnicowania działalności rybaków. W finansowaniu tej polityki wykorzystywane są także inne instrumenty, np. pomoc państwa.

Podstawa prawna

Artykuł 32–37 i art. 158 traktatu WE oraz art. 38–43 traktatu lizbońskiego (jeszcze nie wszedł w życie)

Cele

Głównym celem polityki strukturalnej w sektorze gospodarki rybołówstwa jest dostosowanie zdolności floty do możliwości połowowych w celu rozwiązania problemu przełowienia zasobów, by zapewnić działalność sektora w długiej perspektywie. W tym celu podejmowane są starania o modernizację floty i uzyskanie jej konkurencyjności poprzez zlikwidowanie nadwyżki mocy produkcyjnych i zorientowanie branży na wspieranie i pełny rozwój regionów przybrzeżnych, które są w dużej mierze zależne od rybactwa.

Osiągnięcia

A. Kontekst

Początki polityki strukturalnej w sektorze gospodarki rybnej sięgają 1970 r., kiedy to zwrócono się do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) – Sekcji Orientacji o pomoc w działaniach z zakresu budowy, modernizacji, obrotu i przetwórstwa w sektorze gospodarki rybnej.

W 1992 r. na szczycie Rady Europejskiej w Edynburgu postanowiono włączyć politykę strukturalną w sektorze gospodarki rybnej do funduszy strukturalnych, przypisując

jej – w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2080/1993 – odrębny cel (cel 5a – dostosowanie struktury rybactwa) i własny instrument finansowy, a mianowicie Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR). W odpowiedzi na społeczno-gospodarcze skutki restrukturyzacji sektora przyjęto dodatkowe środki oprócz IFOR. Na lata 1994–1999 opracowano inicjatywę wspólnotową PESCA, której celem było zapewnienie wsparcia finansowego dla obszarów zależnych od rybołówstwa. Przedsięwzięto także środki towarzyszące, np. wcześniejsze emerytury i premie dla młodych rybaków.

W „Agendzie 2000” wprowadzono nowe podejścia, w tym włączenie problemów strukturalnych obszarów zależnych od rybołówstwa do nowego celu 2 funduszy strukturalnych (rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r.) i nieprzedłużanie w 2000 r. inicjatywy PESCA. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1263/1999 określono nowe ramy IFOR na lata 2000–2006 w celu osiągnięcia trwałej równowagi między zasobami połowowymi a ich eksploatacją, wzmocnienia konkurencyjności struktur rybactwa oraz rozwoju przedsiębiorstw stabilnych ekonomicznie, wspierania produktów rybactwa i akwakultury, jak również ożywienia gospodarczego obszarów zależnych od tych sektorów.

W ramach reformy WPRyby rozporządzenia (WE) nr 1263/1999 i (WE) nr 2792/1999 ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze gospodarki rybnej zostały zmienione

rozporządzeniami (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 2369/2002, (WE) nr 179/2002, (WE) nr 1421/2004 i (WE) nr 485/2005. Przyjęto prostszy system zmierzający do ograniczenia zdolności połowowych floty wspólnotowej, aby w ten sposób dostosować ją do dostępnych zasobów. W związku z przedmiotową reformą i po zatwierdzeniu perspektywy finansowej (2007–2013) utworzono Europejski Fundusz Rybacki (EFR), który zastąpił IFOR i który ma ułatwiać wdrażanie środków na rzecz zrównoważonych połowów oraz zróżnicowania działalności gospodarczej w obszarach połowów.

B. Instrumenty polityki strukturalnej

1. Wieloletnie programy orientacji (MAGP) były

realizowane w latach 1983–2002 w czterech etapach i stanowiły kluczowy element polityki strukturalnej. Jej celem było dostosowanie wielkości floty w państwach członkowskich UE oraz nakładów połowowych do dostępnych zasobów. Aby osiągnąć ten cel, każde państwo członkowskie musiało obliczyć zmniejszenie zdolności połowowych (pojemność i moc silników), a następnie nakładów połowowych (iloczyn zdolności połowowej i okresów działalności) dla każdego segmentu floty zgodnie z przyjętą metodą określania wielkości zasobów docelowych. Rada zatwierdziła cele dotyczące ograniczania floty w ramach MAGP, a następnie Komisja zatwierdziła programy krajowe. Jednakże restrukturyzacja floty w systemie MAGP okazała się nieskuteczna głównie z uwagi na następujące czynniki:

- mało ambitne cele ustalone przez Radę;
- brak spójności – pomoc przyznawano równocześnie na zmniejszanie zdolności połowowych i na budowę statków;
- trudności dotyczące pomiaru mocy silników statków;
- nieuwzględnienie wpływu postępu technologicznego;
- zmniejszanie nakładów połowowych (określenie celów w zakresie zmniejszenia nakładów) było zbyt skomplikowane i przynosiło wyniki odwrotne do zamierzonych; ponadto cele w zakresie zmniejszenia nakładów rozmywały się, ponieważ państwa członkowskie mogły je osiągać albo poprzez całkowite wycofanie statków, albo poprzez tymczasowe wstrzymanie działalności połowowej (przestoje statków).

2. W okresie tym (1994–1997) **statki złomowane** stanowiły 94% łącznej liczby statków wycofanych dzięki pomocy z IFOR (około dwóch trzecich w przeliczeniu na pojemność i moc silnika). Pozostałą część wycofano dzięki pomocy przyznawanej na wspólne przedsięwzięcia lub na wywóz statków do krajów trzecich.

3. Wraz z reformą **WPRyb w 2002 r.** zakończono stosowanie MAGP i wprowadzono prostszy system ograniczania zdolności połowowych europejskiej floty rybackiej. W systemie tym na państwach członkowskich spoczywa

większa odpowiedzialność za zarządzanie flotą. Wyróżnia się cztery główne aspekty:

- Zdolność floty każdego z państw członkowskich musi odpowiadać poziomowi odniesienia (w oparciu o ostateczne cele MAGP dla poszczególnych flot z 2002 r.).
- Stosowanie restrykcyjnych wskaźników wprowadzania i wycofywania statków w odniesieniu do zdolności połowowej flot. Wskaźnik zależy od tego, czy przyznano pomoc publiczną, oraz od wielkości statku.
- Zmieniono warunki przyznawania flocie pomocy publicznej.
- Pod koniec 2004 r. zaprzestano przyznawania pomocy na budowę statków, wywóz do krajów trzecich i tworzenie wspólnych przedsięwzięstw.
- **Nadal przyznawana jest pomoc na modernizację statków, pod pewnymi warunkami:** statki muszą mieć przynajmniej pięć lat, a pomoc należy przeznaczyć na określone cele (wykorzystanie bardziej selektywnych metod połowowych, instalacja satelitarnych systemów monitorowania statków VMS, lepsze przetwarzanie produktów na statku i poprawa jakości produktów oraz stworzenie lepszych warunków pracy i poprawa bezpieczeństwa).
- **Państwa członkowskie mogą otrzymywać tylko pośrednie zachęty do dostosowywania floty** (zdolności lub nakładów) w związku z systemami zarządzania nakładami w ramach planów odtwarzania zasobów lub w związku z obniżeniem dopuszczalnych połowów (TAC).

C. Europejski Fundusz Rybacki (EFR)

Europejski Fundusz Rybacki zastąpił Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa i będzie funkcjonował w latach 2007–2013. Do nowego funduszu włączono jednak wiele środków przewidzianych w IFOR.

1. Cele

EFR zapewnia finansowe wsparcie celów o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Fundusz wykorzystywany jest do wspierania sektora w działaniach zmierzających do dostosowania flot, których konkurencyjność należy wzmacniać i wspierać przy zastosowaniu środków służących ochronie środowiska naturalnego i poprawie jego stanu. Pomoc z EFR otrzymują również społeczności rybackie, które najbardziej ucierpiały w wyniku przedstawionych zmian, aby mogły zróżnicować swoją działalność gospodarczą.

W EFR wyróżnia się pięć priorytetów:

- wspieranie głównych celów wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), zwłaszcza tych określonych w reformie z 2002 r.; oznacza to zapewnienie **zrównoważonej eksploatacji** zasobów rybołówstwa i **stałej równowagi** między zasobami a zdolnościami floty rybackiej UE;

- zwiększanie konkurencyjności i rentowności podmiotów działających w sektorze;
- wspieranie przyjaznych dla środowiska połowów i metod produkcji;
- zapewnianie odpowiedniego wsparcia dla osób zatrudnionych w sektorze;
- ułatwianie różnicowania działalności gospodarczej na obszarach zależnych od rybołówstwa.

2. Rodzaje działań

W celu zapewnienia trwałości połowów w aspekcie gospodarczym, społecznym i środowiskowym EFR koncentruje się na następujących obszarach priorytetowych:

- Środki na rzecz dostosowania floty rybackiej Wspólnoty.
- Rybacy i właściciele statków, którzy odczuli skutki przyjęcia środków na rzecz walki z nadmierną eksploatacją zasobów, mogą uzyskać pomoc w wypadku całkowitego lub czasowego wycofania statków rybackich, a także pomoc na szkolenia, przekwalifikowanie lub wcześniejszą emeryturę.
- Akwakultura, przetwórstwo i obrót. Wspierane będzie nabywanie i stosowanie narzędzi i metod, które zmniejszają oddziaływanie połowów na środowisko naturalne. Pomoc będzie się koncentrowała na małych przedsiębiorstwach i mikroprzedsiębiorstwach.
- Środki służące wspólnym interesom. Do uzyskania pomocy będą kwalifikowały się projekty, które wspomagają trwały rozwój lub ochronę zasobów oraz konsolidację rynków produktów rybactwa lub wspierają partnerstwa między naukowcami a podmiotami z sektora gospodarki rybnej.
- Trwały rozwój obszarów rybackich. Wspierane będą środki i inicjatywy służące zróżnicowaniu i intensyfikacji rozwoju gospodarczego na obszarach, gdzie doszło do obniżenia działalności połowowej.
- Pomoc techniczna. Działania w zakresie przygotowania, monitorowania, pomocy administracyjnej i technicznej, oceny, audytu i kontroli niezbędne do realizacji proponowanego rozporządzenia.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za podział środków finansowych na wymienione obszary priorytetowe.

3. Zasoby

Na lata 2007–2013 łączny budżet EFR wynosi 3,849 mln euro, z czego 2,908 mln euro zostanie przeznaczony na obszary objęte celem konwergencji, a 941 mln na inne obszary. Środki te będą dostępne dla wszystkich sektorów przemysłu: rybołówstwa morskiego i śródlądowego, przedsiębiorstw akwakultury, organizacji producentów, a także sektora przetwórstwa i obrotu.

D. Inne rodzaje pomocy finansowej dla sektora rybactwa

a. Pomoc państwa – regulowana ogólnymi wytycznymi w zakresie pomocy państwa we wszystkich sektorach, nie stanowi dotacji w rozumieniu WTO. Obejmuje granty i zwolnienia podatkowe.

- b. Pomoc *de minimis*** – rodzaj pomocy państwa w kwocie nieprzekraczającej 30 000 euro na przedsiębiorstwo w okresie trzech lat, niepowodującej zakłócenia rynku wewnętrznego ani konkurencji.
- c. Pomoc paliwowa** – rodzaj pomocy państwa mającej na celu złagodzenie skutków kryzysu paliwowego.
- d. Umowy o partnerstwie w sprawie połowów** – płatności UE za dostęp do łowisk krajów trzecich. Częściowy zwrot kosztów właścicieli statków. Główny beneficjent: Hiszpania.
- e. Gwarancja ceny minimalnej ryb** – instrument wspólnej organizacji rynku polegający na pomocy bezpośredniej w wypadku interwencji rządu lub instrument samofinansujący w wypadku wsparcia ze strony organizacji producentów.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament zawsze popierał włączenie polityki strukturalnej w sektorze gospodarki rybnej do funduszy strukturalnych:

- Zaproponował ustanowienie w funduszach strukturalnych odrębnego celu 6 dla rybactwa (reformy z 1993 r.).
- Ścisłe monitorował tworzenie IFOR, zwracając szczególną uwagę na kwestie, które we wnioskach Komisji w ogóle nie zostały uwzględnione bądź były uwzględnione w niedostatecznym stopniu. Mowa tu m.in. o społecznym wpływie restrukturyzacji sektora, wsparciu dla drobnego rybactwa, pomocy na rzecz połowów eksperymentalnych oraz ulepszeniu kanałów dystrybucji itp. (rezolucje A4–0298/1997, A5–0396/2002, A5–0162/2003).
- Poparł budżet EFR przewidziany w porozumieniu w sprawie perspektywy finansowej (2007–2013). W sprawozdaniu legislacyjnym w sprawie rozporządzenia dotyczącego EFR (A6/0217/2005) zaproponował reformę systemu wsparcia finansowego dla rybaków. Posłowie zatwierdzili główną zasadę reformy, czyli ochronę zasobów rybołówstwa, uznali jednak, że należy uwzględnić również jej skutki społeczne i gospodarcze. W niektórych kwestiach zaproponowano rozwiązania kompromisowe: wycofanie statków rybackich na stałe, finansowanie narzędzi połowowych oraz inwestowanie w akwakulturę. W sprawozdaniu A6/0340/2005 poruszono również kwestię przeznaczenia na EFR dodatkowych środków. Ponadto w związku z obecnym kryzysem paliwowym w dniu 19 czerwca 2008 r. posłowie przyjęli rezolucję, w której wyrazili poparcie dla rybaków i zasugerowali sposoby udzielania pomocy sektorowi borykającemu się z trudnościami. Parlament Europejski wezwał w szczególności Komisję, by ponownie rozważyła zasady dotyczące pomocy państwa (zakazanej zgodnie z prawem UE) i zezwoliła na pomoc w maksymalnej wysokości 100 000 euro na statek, a nie na przedsiębiorstwo połowowe.

→ Ana OLIVERT-AMADO
lipiec 2008 r.

4.4.4. Międzynarodowe stosunki w dziedzinie rybołówstwa

Aby uzyskać dostęp do głównych obszarów połowowych na świecie i walczyć z nielegalnymi połowami, UE zawarła 20 międzynarodowych umów w sprawie połowów na 2007 r. Wspólnota Europejska zawiera umowy dwustronne, takie jak umowy partnerskie i umowy wzajemne lub umowy wielostronne, takie jak konwencje międzynarodowe i umowy z regionalnymi organizacjami rybackimi.

Podstawa prawna

Artykuły 32–37 i art. 300 traktatu WE oraz art. 38–43 traktatu lizbońskiego (jeszcze nie wszedł w życie). Zgodnie z art. 37, 300 i 310 traktatu WE zgoda Parlamentu jest wymagana do przyjmowania międzynarodowych umów w sprawie połowów. Ponadto PE musi być natychmiast i w pełni informowany o każdej decyzji dotyczącej tymczasowego stosowania lub zawieszenia umów. W odniesieniu do ratyfikacji międzynarodowych umów w sprawie połowów traktat lizboński stanowi, że będą one ratyfikowane przez Radę po uzyskaniu zgody Parlamentu (art. 188N(10) traktatu lizbońskiego).

Cele

- zapewnienie UE odpowiedniego **dostępu** do głównych stref połowów i zasobów na świecie;
- wzmocnienie współpracy dwustronnej i regionalnej;
- zapewnienie dostaw ryb na rynki europejskie oraz zagwarantowanie zatrudnienia;
- przyczynienie się do trwałego rozwoju połowów na świecie;
- zwalczanie niszczycielskich praktyk połowowych;
- ulepszenie badań i metod gromadzenia danych naukowych;
- walka z nielegalnymi, nieuregulowanymi i niezgłaszanymi połowami (IUU);
- wzmocnienie kontroli i inspekcji w ramach regionalnych organizacji rybackich.

Osiągnięcia

A. Rola i znaczenie

1. Uzasadnienie

Dwustronne i wielostronne umowy w sprawie połowów stały się konieczne po tym, jak w połowie lat 70. wiele państw niebędących członkami UE utworzyło wyłączne strefy ekonomiczne (EEZ) o szerokości 200 mil morskich. Następnie w 1982 r. ONZ przyjęła Konwencję o prawie morza (UNCLOS), która miała stać się „konstytucją dla oceanów”, uznającą prawo państw nadbrzeżnych do kontrolowania połowów na wodach przyległych. Mimo że EEZ stanowią jedynie 35% łącznej powierzchni mórz, zawierają 90% światowych zasobów rybnych. UNCLOS reguluje nie tylko EEZ, ale także pełne morze, zachęcając państwa do współpracy przy ochronie

i zarządzaniu żywymi zasobami (w tym ssakami morskimi) na pełnym morzu poprzez ustanowienie regionalnych organizacji rybackich (RFO). Oznaczało to, że floty dalekomorskie (DWFF) musiały zawierać umowy międzynarodowe lub inne ustalenia, aby uzyskać dostęp do zasobów rybnych w EEZ krajów trzecich lub na pełnym morzu objętym RFO. Nastąpił kres zasady wolności mórz.

2. Inwestycje finansowe i korzyści dla floty UE

Budżet przeznaczony na międzynarodowe umowy w sprawie połowów zwiększył się z 5 mln euro w 1981 r. do prawie 300 mln euro w 1997 r. (0,31% całkowitego budżetu Wspólnoty i prawie 30% środków przydzielonych na sektor gospodarki rybnej). W latach 1998–1999 wysokość inwestycji została utrzymana, ale zmniejszyła się, kiedy umowa z Marokiem (o łącznej wartości ok. 90 mln euro) nie została przedłużona. W 2003 r. kwoty przeznaczone na umowy w sprawie połowów nie przekroczyły 200 mln euro, a w budżecie na 2004 r. nie zaplanowano ich zwiększenia. W 2002 r. połowy w ramach umów międzynarodowych stanowiły 20% wszystkich połowów wspólnotowych, a ich wartość wyniosła ok. 1 mld euro. Umowy te zapewniają bezpośrednie zatrudnienie około 30 000 osób i generują znaczną aktywność gospodarczą w sektorach i regionach w dużym stopniu uzależnionych od rybołówstwa. Obecnie najważniejszą umową pod względem rekompensaty finansowej i praw dostępu jest umowa z Mauretanią (wartości 86 mln euro rocznie, dająca dostęp około 200 europejskim statkom). Tradycyjnie największym beneficjentem zewnętrznych umów połowowych jest Hiszpania.

3. Zasięg geograficzny

Od czasu zawarcia pierwszej umowy ze Stanami Zjednoczonymi w 1977 r. zawarto ogółem 29 umów, z czego 26 obowiązywało w latach 1993–1999, przede wszystkim z krajami w Afryce i na Oceanie Indyjskim (15), a także z krajami na Północnym Atlantyku (10); podpisano tylko jedną umowę z krajem w Ameryce Łacińskiej (Argentyna). Pod koniec 2002 r. obowiązywało 21 umów w sprawie połowów. W 2007 r. obowiązywało 20 umów WE w sprawie połowów z państwami nadbrzeżnymi w Afryce (13), na Pacyfiku (3) i z krajami północnymi: Norwegią, Islandią, Wyspami Owczymi i Grenlandią. W odniesieniu do połowów na pełnym morzu flota europejska prowadzi działalność na Atlantyku, Morzu Śródziemnym, Oceanie Indyjskim, Pacyfiku i na Antarktyce, dzięki ustaleniom z RFO obejmującymi te obszary.

B. Rodzaje umów w sprawie połowów

1. Dwustronne umowy w sprawie połowów

a. Umowy partnerskie w sprawie połowów (FPA)

FPA są wynikiem reformy WPRyb z 2002 r. i szczytu ds. trwałego rozwoju w Johannesburgu. Zostały przyjęte w konkluzjach Rady 11 485/1/2004 w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego zintegrowanych wytycznych na rzecz umów partnerskich w sprawie połowów z krajami trzecimi. U ich podstaw leży idea zawarcia z krajem trzecim partnerstwa na rzecz rozwoju zrównoważonych i odpowiedzialnych połowów oraz zwiększenia wartości produktów gospodarki rybnej. FPA mają także służyć spójności z innymi obszarami polityki, takimi jak współpraca na rzecz rozwoju, ochrona środowiska, handel i zdrowie. Wszystkie FPA składają się z umowy w sprawie połowów i protokołu (np. określającego warunki umowy).

Na mocy tych umów europejska flota zyskuje prawa dostępu do nadwyżki połowowej w EEZ, w głównej mierze w krajach AKP (także Grenlandii). W grudniu 2007 r. obowiązywało 17 FPA zawartych przez UE. Warunki finansowe są oparte na opłatach zryczałtowanych uiszczanych przez WE oraz opłatach od prywatnych właścicieli statków. Poza rekompensatą finansową umowy mogą przewidywać dostęp do rynku europejskiego w zamian za niższe taryfy celne. Wkład finansowy Wspólnoty jest uzasadniony wspólnym interesem obu stron w inwestowaniu w zrównoważoną politykę rybołówstwa i nie stanowi jedynie zapłaty za prawa dostępu. Zgodnie z obecnymi regułami WTO taki układ nie jest uważany za subsyduum. Wkład jest przeznaczony głównie na pokrycie kosztów związanych z zarządzaniem, naukową oceną zasobów rybnych, zarządzaniem połowami, kontrolą i monitorowaniem działalności połowowej oraz wydatkami na rzecz dalszych działań i oceny zrównoważonej polityki w zakresie połowów. Z końcem 2007 r. wygasły jednostronne preferencje handlowe przyznane przez UE krajom AKP zgodnie z umową z Kotonu (zatwierdzone przez WTO). Począwszy od dnia 1 stycznia 2008 r., zostanie wprowadzony nowy system umów o partnerstwie gospodarczym (UPG), koncentrujący się głównie na aspektach handlowych (np. reguły pochodzenia, dostęp do rynku oraz normy sanitarne i fitosanitarne)

FPA są szczególnie ważne w odniesieniu do połowów tuńczyka (Wyspy Zielonego Przylądka, Komory, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gabon, Kiribati, Madagaskar, Mauritius, Mikronezja, Mozambik, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca, Seszele i Wyspy Salomona). Umowy w sprawie łowisk mieszanych zawarto także z Grenlandią, Gwineą, Gwineą Bissau, Mauretanią i Marokiem. Ogólnie rzecz biorąc, czas trwania protokołu różni się w zależności od kraju i wynosi od 2 do 6 lat.

b. Umowy wzajemne

Umowy te obejmują wymianę możliwości połowowych między flotami krajów UE i krajów trzecich. Umowy tego typu zawarły Norwegia, Wyspy Owcze i Islandia. Bazą referencyjną, która ma zagwarantować równą wymianę, jest „ekwiwalent dorsza” (jedna tona dorsza stanowi odpowiednik x ton innego gatunku w wymianie).

W wypadku umów w sprawie połowów z krajami na północy w latach 1993–1997 roczne wyładunki floty wspólnotowej wahały się od 300 000 do 370 000 ton rocznie. Główne gatunki „przemysłowe” (stosowane głównie do produkcji mączki rybnej) stanowiły ponad 70% wyładunków połowowych; głównym gatunkiem pod względem wartości jest dorsz. Największym producentem jest Dania (82% połowów). Na Niemcy, Zjednoczone Królestwo i Szwecję przypada łącznie 15% wolumenu połowów. Umowa z Norwegią stanowi ponad 60% wartości, na drugim miejscu znajduje się Grenlandia (27% łącznej wartości).

2. Umowy wielostronne

a. Umowy z regionalnymi organizacjami rybackimi (RFO)

Celem tych umów jest wzmocnienie współpracy regionalnej, aby zagwarantować ochronę i zrównoważoną eksploatację zasobów rybnych na pełnym morzu i międzystrefowych zasobów rybnych. Co ważne, mają także zniechęcać do nielegalnych, nieuregulowanych i niezgłaszanych połowów. RFO mają zróżnicowany charakter; jedne zostały utworzone w ramach FAO, a inne niezależnie; jedne zarządzają zasobami biologicznymi w konkretnej strefie, a inne koncentrują się na danym zasobie lub grupach zasobów. Niektóre mają zastosowanie tylko na pełnym morzu, w wyłącznych strefach ekonomicznym lub na obu typach obszarów.

Kiedy Komisja Europejska rozpoczyna negocjacje z RFO, podejmuje dwojakie działania: członkostwo w organizacji (jako umawiająca się strona lub obserwator) oraz uregulowania wdrażające do prawa wspólnotowego środki na rzecz ochrony i zarządzania przyjęte przez organizacje. RFO zazwyczaj ustanawiają komisje odpowiedzialne za badania naukowe, publikowanie wyników i zaleceń dotyczących zarządzania zasobami. Mogą one utrzymać status zaleceń lub stać się obowiązkowe, jeżeli w wyznaczonym okresie nie zostaną zgłoszone zastrzeżenia.

Co do zasady, działają one w następujący sposób:

- ograniczanie połowów na dwa sposoby: wprowadzanie kwot światowych lub krajowych;
- wprowadzanie zakazanych stref lub okresów;
- zakazywanie lub regulowanie stosowania narzędzi połowowych.

RFO są bardzo aktywne w ustanawianiu środków na rzecz kontroli i monitorowania działalności połowowej, takich jak przyjmowanie wspólnych programów inspekcji przez Komisję ds. Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku (NEAFC), Organizację ds. Rybołówstwa Północno-Zachodniego Atlantyku (NAFO) i Komisję ds. Zachowania Żywych Zasobów Morskich Antarktyki (CCMALT).

UE jest umawiającą się stroną w następujących organizacjach: NAFO (Organizacja ds. Rybołówstwa Północno-Zachodniego Atlantyku); NEAFC (Komisja ds. Rybołówstwa Północno-Wschodniego Atlantyku); NASCO (Organizacja Ochrony Łososia Atlantyckiego); ICCAT (Międzynarodowa Komisja

ds. Ochrony Tuńczyka Atlantyckiego); CECAF (Komitet ds. Rybołówstwa na Środkowo-Wschodnim Atlantyku); WECAFC (Komisja ds. Rybołówstwa na Środkowo-Zachodnim Atlantyku); SEAFO (Organizacja ds. Rybołówstwa Atlantyku Południowego i Wschodniego); IOTC (Komisja ds. Tuńczyka na Oceanie Indyjskim); GFCM (Generalna Rada ds. Łowisk w Basenie Morza Śródziemnego); WCPFC (Komisja ds. Ochrony i Zarządzania Zasobami Ryb Masowo Migrujących Pacyfiku Zachodniego i Środkowego); CCAMLR (Komisja ds. Zachowania Żywych Zasobów Morskich Antarktyki).

UE ma jedynie status obserwatora w ramach konwencji zawartych pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskim.

b. Konwencje międzynarodowe

Konwencje i inne porozumienia mają na celu stworzenie porządku prawnego dla mórz i oceanów oraz wspieranie pokojowego wykorzystywania, sprawiedliwej i skutecznej eksploatacji ich zasobów, zachowania zasobów żywych oraz ochrony i zachowania stanu środowiska morskiego. Unia Europejska jest stroną UNCLOS, współpracowała także przy tworzeniu innych instrumentów mających na celu dalszy rozwój UNCLOS, takich jak:

- Porozumienie FAO o wspieraniu przestrzegania przez statki rybackie międzynarodowych środków ochrony i zarządzania na pełnym morzu (1993 r.);

- Kodeks postępowania FAO dla odpowiedzialnego rybołówstwa (1995 r.);
- Porozumienie FAO z Nowego Jorku w sprawie międzystrefowych zasobów rybnych i zasobów rybnych masowo migrujących.

Rola Parlamentu Europejskiego

Zasadnicze stanowisko

Parlament kilkakrotnie podkreślał znaczenie międzynarodowych umów w sprawie połowów zapewniających dostawy ryb we Wspólnocie, dla regionów UE, które są w największym stopniu zależne od rybołówstwa oraz dla zatrudnienia w przedmiotowym sektorze. Ponadto Parlament odniósł się do kwestii spójności umów z innymi obszarami polityki zewnętrznej UE (współpraca w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego i rozwoju). Parlament deklarował wsparcie dla eliminacji statków pływających pod tanimi banderami i potępił rosnące stosowanie prywatnych porozumień poza kontrolą władz UE.

→ Ana OLIVERT-AMADO
lipiec 2008 r.

4.4.5. Kontrola połowów i egzekwowanie przepisów

Działania podejmowane w zakresie kontroli połowów i egzekwowania przepisów mają zapewnić właściwe stosowanie przepisów o rybołówstwie i w razie konieczności doprowadzić do ich przestrzegania. Uprawnienia i obowiązki w tej dziedzinie podzielono między państwa członkowskie, Komisję i podmioty gospodarcze. Państwa członkowskie, które nie przestrzegają przepisów, mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

Podstawa prawna

Artykuły 32–37 traktatu WE, art. 38–43 traktatu lizbońskiego (jeszcze nie obowiązują)

Cele

Celem polityki kontrolnej jest zapewnienie przestrzegania przepisów o rybołówstwie i w razie konieczności ich egzekwowanie. Mówiąc krótko, przyjmowanie środków leży w gestii organów wspólnotowych, państwa członkowskie odpowiadają natomiast za ich wdrożenie i za nakładanie kar w wypadku naruszenia przepisów na obszarze należącym do ich jurysdykcji.

Osiągnięcia

A. Kontekst

1. Systemy kontroli i egzekwowania przed reformą WPRyb z 2002 r.

Przed reformą z 2002 r. przeszkodą w kontrolowaniu działalności połowowej i stosowaniu odpowiednich przepisów przez państwa członkowskie było ich niedostateczne egzekwowanie i przestrzeganie oraz przełowienie. Przyczyną tego był nieskuteczny system kontrolny, przy czym główny problem dotyczył niejednolitego egzekwowania wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) przez państwa członkowskie. Różnice dotyczyły np. administracji, ustawodawstwa

i procedur sądowych. Przeszkody istniały także na szczeblu UE: nie sporządzono wykazu kar, które państwa członkowskie miałyby nakładać w wypadku rażącego naruszenia przepisów WPRyb, zaś uprawnienia kontrolne Komisji nie wykraczały poza uprawnienia przysługujące inspektorom z państw członkowskich. Na szczeblu międzynarodowym istniała potrzeba lepszego określenia uprawnień Komisji i państw członkowskich w regionalnych organizacjach rybołówstwa.

2. Systemy kontroli i egzekwowania po reformie WPRyb z 2002 r.

Reforma WPRyb (rozporządzenie nr 2371/2002) przyniosła zmiany mające pomóc przezwyciężyć istniejące niedostatki dzięki następującym środkom:

a. Zacieśnienie współpracy w zakresie egzekwowania przepisów i utworzenie wspólnej struktury kontrolnej (JIS).

Środki te przewidziano w „Planie działania na rzecz jednolitego i skutecznego wdrażania WPRyb” (COM(2003) 130). Celem JIS było połączenie wspólnotowych i krajowych zasobów w zakresie kontroli i monitoringu poprzez utworzenie Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa (CFCA).

b. Uściślenie uprawnień podmiotów sektora rybołówstwa.

- **Państwa członkowskie** odpowiadają za wdrażanie przepisów WPRyb na swoim terytorium i swoich wodach, a także na statkach pływających pod ich banderą poza tymi wodami. Państwa członkowskie odpowiedzialne są także za umieszczanie obserwatorów na pokładach statków i za podejmowanie decyzji, w tym dotyczących zakazu działalności połowowej.
- **Komisja** zapewnia sprawiedliwe i skuteczne wypełnianie zobowiązań przez państwa członkowskie. Co trzy lata przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające z działań podejmowanych w zakresie stosowania przepisów WPRyb przez państwa członkowskie.
- **Podmioty gospodarcze** prowadzące jakąkolwiek działalność w sektorze rybołówstwa – począwszy od połowów, a skończywszy na sprzedaży, transporcie i przetwórstwie – zobowiązane są postępować zgodnie z przepisami prawa krajowego na każdym etapie produkcji.

c. Ujednolicenie stosowania przepisów. W państwach członkowskich wciąż obowiązują różne kary, co utrudnia osiągnięcie jednolitego stopnia zgodności z przepisami. Rada sporządzi wykaz kar, które państwa członkowskie miałyby nakładać w wypadku rażącego naruszenia przepisów.

d. Zapewnienie zaangażowania państw członkowskich. Reforma przyznała Komisji większą niezależność w zakresie kontroli działalności połowowej państw członkowskich (np. inspektorzy wspólnotowi mogą obecnie prowadzić kontrole na statkach rybackich oraz w pomieszczeniach

przedsiębiorstw lub innych podmiotów związanych z WPRyb bez obecności inspektora z danego państwa członkowskiego; Komisja może także obniżyć kwoty połowowe, jeżeli państwa członkowskie nie zdołały powstrzymać przełowienia). Istnieje również inny środek, tzw. tabela wyników przestrzegania WPRyb, która ma poprawić zgodność z przepisami, informując społeczeństwo o skuteczności działań państw członkowskich w zakresie kontroli i egzekwowania przepisów.

B. Współpraca, kontrola i inspekcja

Statki rybackie UE pływają po wodach państw członkowskich UE, państw trzecich i na pełnym morzu. Państwa członkowskie odpowiadają za egzekwowanie przepisów WPRyb na wszystkich statkach prowadzących połowy na ich wodach oraz na statkach pływających pod ich banderą poza ich wodami. Państwa członkowskie współpracują z inspektorami UE i z innymi państwami członkowskimi celem zapewnienia przestrzegania przepisów WPRyb.

1. Współpraca między państwami członkowskimi a Komisją.

Państwa członkowskie mogą współpracować z inspektorami UE w zakresie wypełnianych obowiązków i informują Komisję o rozmaitych kwestiach, np. o zasobach przeznaczonych na monitoring, o zestawieniu działań nadzorczych, a także o liczbie i rodzaju przypadków naruszenia przepisów oraz o nałożonych karach.

2. Współpraca między państwami członkowskimi w zakresie inspekcji

Państwom członkowskim przysługuje prawo:

- wymiany inspektorów;
- prowadzenia inspekcji na statkach pływających pod ich banderą na wszystkich wodach wspólnotowych poza dwunastomilową strefą od wybrzeża innego państwa członkowskiego;
- prowadzenia inspekcji na statkach innego państwa członkowskiego na wszystkich wodach wspólnotowych za zgodą państwa członkowskiego, do którego należą dane wody terytorialne, lub w wypadku przyjęcia specjalnego programu monitoringu (art. 34 lit. c) rozporządzenia nr 2847/93);
- prowadzenia inspekcji na statkach innego państwa członkowskiego na wodach międzynarodowych;
- w innych przypadkach do przeprowadzenia inspekcji konieczna jest zgoda danego państwa członkowskiego.

3. Wspólna struktura kontrolna

Dostęp do wód i zasobów wspólnotowych mają wyłącznie statki rybackie posiadające licencję połowową i zezwolenie na połów. Wymaga się także, by statki te były wyposażone we właściwie zamontowane i działające pokładowe urządzenia lokalizacyjne (np. system VMS). Kapitanowie statków rybackich informują o połowach i wyladunkach. Współpracują oni

z inspektorami przebywającymi na pokładzie i przestrzegają zasad dotyczących m.in. wyładunku, przeładunku, oznakowania i identyfikacji statków i narzędzi połowowych. Produkty rybołówstwa mogą być sprzedawane ze statków rybackich tylko zarejestrowanym nabywcom lub na zarejestrowanych aukcjach. Inspektorzy Komisji i państw członkowskich zobowiązani są kontrolować ogół tych działań i prowadzić odpowiednie inspekcje. JIS ma organizować wspólne wykorzystywanie krajowych środków kontroli i inspekcji zgodnie ze strategią UE dotyczącą egzekwowania przepisów o rybołówstwie.

a. Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa (CFCA)

Agencja utworzona została w 2005 r. jako główny element poprawy przestrzegania przepisów WPRyb. Usprawni ona jednolite i skuteczne egzekwowanie przepisów poprzez połączenie wspólnotowych i krajowych środków kontroli, inspekcji i monitoringu działalności połowowej oraz poprzez ich koordynację (wspólne plany wykorzystania zasobów). Współpraca operacyjna pomoże przezwyciężyć niedostatki w zakresie egzekwowania przepisów wynikające z różnych środków i priorytetów systemów kontrolnych w państwach członkowskich. CFCA nie wpływa na podział uprawnień państw członkowskich i Komisji w obszarach, w których państwa członkowskie zachowują odpowiedzialność za kontrolę i egzekwowanie przepisów WPRyb.

C. Egzekwowanie przepisów i postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

1. Ujednolicenie przepisów

Ustanowienie wspólnych zobowiązań mających zastosowanie do ogółu państw członkowskich to krok naprzód na drodze do lepszego egzekwowania przepisów. Oto niektóre z istniejących środków:

a. Identyfikacja pochodzenia

W celu ograniczenia naruszeń przepisów w czasie działalności połowowej lub po wyładunku konsumenci otrzymują dodatkowe informacje na temat produktów rybołówstwa na każdym etapie łańcucha dystrybucji. Istnieją zatem pewne obowiązki dotyczące identyfikacji pochodzenia, a produktem rybołówstwa towarzyszy szereg dokumentów służących identyfikacji produktów „od sieci rybackiej do talerza”. Statki rybackie, w tym statki państw trzecich pływające po wodach UE, wyposażone są w urządzenia lokalizacji satelitarnej, np. system VMS, co ma ułatwić ściślejsze monitorowanie ich działalności.

b. Wykaz zachowań stanowiących rażące naruszenie przepisów WPRyb

Naruszenie przepisów o rybołówstwie nie ogranicza się tylko i wyłącznie do działalności połowowej na morzu, ale dotyczy także wyładunku, sprzedaży, przechowywania, transportu i przywozu ryb. Zachowania stanowiące rażące naruszenie przepisów UE wyszczególniono w rozporządzeniu (WE) nr 1447/1999. W organizacji NAFO obowiązuje porozumienie między stronami w sprawie definicji aktów stanowiących rażące naruszenie przepisów.

2. Egzekwowanie przepisów przez państwa członkowskie

Zgodnie ze zobowiązaniami sprawozdawczymi państw członkowskich ich osiągnięcia w zakresie egzekwowania przepisów o rybołówstwie ogłaszane są w tabeli wyników przestrzegania przepisów WPRyb. Coroczne sprawozdania przedkłada Komisji przez państwa członkowskie dotyczą:

- zobowiązań w zakresie informowania o połowach;
- przekroczenia kwot;
- zgłoszeń nakładów połowowych;
- rejestru statków, stosowania systemu wprowadzania i wycofywania statków zgodnie z poziomami odniesienia i innych zobowiązań dotyczących statków rybackich;
- wykorzystania pomocy strukturalnej;
- kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego (posiadających zezwolenie statków stosujących dryfujące sieci skrzelowe, obcinania pletw rekinom itd).

3. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Są to wszelkie postępowania formalnie wszczęte przez Komisję przeciw państwu członkowskiemu nieprzestrzegającemu prawa wspólnotowego. Najczęstsze przyczyny wszczęcia postępowania to:

- przełowienie, przekroczenie kwot, nielegalne połowy;
- przekazanie nieprawdziwych danych o połowach i nakładach połowowych;
- brak kontroli technicznych środków ochrony zasobów (np. używanie dryfujących sieci skrzelowych do połowu tuńczyka po ogłoszeniu zakazu oraz połów i sprzedaż ryb niewymiarowych);
- nieskuteczna kontrola i inspekcja sektora rybołówstwa.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze popierał przyjęcie skutecznych środków kontroli i egzekwowania przepisów. Oto kilka sprawozdań na ten temat:

- Sprawozdanie dotyczące wniosku w sprawie rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy **system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania** (A6-0193/2008). Parlament Europejski wysunął szereg postulatów, np. lepszego wdrażania przepisów WPRyb w celu ograniczenia nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów (IUU) prowadzonych przez statki UE, zakazu handlu rybami pochodzącymi z połowów IUU i wymogu udowodnienia legalnego pochodzenia ryb przed ich rozładunkiem lub przywozem do UE, utworzenia wspólnotowego rejestru statków prowadzących połowy IUU, wspólnych minimalnych kar za naruszenia oraz zakazu zawijania do portów UE dla statków prowadzących połowy IUU i zakazu przywozu ryb pochodzących z takich statków.

— Sprawozdanie dotyczące wniosku w sprawie rozporządzenia Rady w sprawie **upoważnień do prowadzenia działalności połowowej** przez wspólnotowe statki rybackie poza wodami terytorialnymi Wspólnoty oraz wstępu statków krajów trzecich na wody terytorialne Wspólnoty (A6–0072/2008). Parlament Europejski popiera ten wniosek, stanowiący część procesu upraszczania WPRyB, oraz wprowadza ogólne zasady przyznawania licencji połowowych, jasno określa zakres odpowiedzialności Komisji i państw członkowskich i ustala wymogi dotyczące składania sprawozdań z działalności połowowej. Sprawozdanie zawiera także innowacyjne

proponycje poprawy przestrzegania przepisów porozumień w dziedzinie rybołówstwa i zwiększenia przejrzystości działań statków UE na wodach państw trzecich. Choć nie jest jasne, w jakim stopniu wniosek ten zostanie zmodyfikowany przez Radę i czy któreś z jego elementów zostaną ostatecznie uwzględnione w rozporządzeniu dotyczącym kontroli połowów, PE uważa, że bardzo ważne jest utrzymanie środków wskazanych we wniosku.

→ Ana **OLIVERT-AMADO**
lipiec 2008 r.

4.4.6. Rybołówstwo europejskie w liczbach

W 2005 r. UE zajmowała trzecie miejsce na świecie za Chinami i Peru pod względem wielkości produkcji w sektorze rybołówstwa i akwakultury, odpowiadając za 4% produkcji światowej. Jednocześnie udział UE w światowych połowach wynosi 6%. Pięć państw członkowskich (Dania, Hiszpania, Francja, Zjednoczone Królestwo i Niderlandy) dokonuje 60% połowów UE, ale Dania przeznaczona większość swojej produkcji na wytwarzanie mączki rybnej. Wspólnotowa flota rybacka stopniowo maleje. Produkcja w sektorze akwakultury osiągnęła, jak się wydaje, górną granicę, może jednak rozwinąć się produkcja nowych gatunków. Pomimo wielkości swojej produkcji Unia Europejska jest importerem netto produktów rybołówstwa.

Połowy

Po okresie stałego wzrostu wydaje się, że światowe **połowy** osiągnęły górny pułap, wynoszący 145 mln ton. Pomimo wstąpienia nowych członków w Unii Europejskiej odnotowuje się stopniowy spadek produkcji (o 21% w latach 1992–2006), która wynosi obecnie 5,3 mln ton. Na początku lat 90. XX w. połowy UE stanowiły 7% światowych połowów, dzięki czemu UE była trzecim pod względem wielkości producentem na świecie, ustępując miejsca jedynie Chinom i Peru. W 2005 r. produkcja wspólnotowa stanowiła 6% połowów na świecie. W 2006 r. 75% połowów wspólnotowych pochodziło z północno-wschodniego regionu Oceanu Atlantyckiego, 11% z Morza Śródziemnego i Morza Czarnego, 8% ze środkowo-wschodniego regionu Atlantyku, a 3% z zachodniej części Oceanu Indyjskiego.

W 2006 r. pięć państw członkowskich (Dania, Hiszpania, Francja, Zjednoczone Królestwo i Niderlandy) odpowiadało za 60% produkcji wspólnotowej. Między tymi państwami można zaobserwować pewne różnice strukturalne. W Danii 69% produkcji wykorzystuje się w przemyśle, głównie do produkcji mączki rybnej, podczas gdy w Zjednoczonym Królestwie na ten sam cel przeznaczona jest jedynie 6% produkcji. W Hiszpanii, Francji i Niderlandach całość produkcji przeznaczana jest do spożycia przez ludzi. Przedstawiona sytuacja znajduje dokładne odzwierciedlenie w wielkości połowów

i zatrudnieniu w sektorze rybołówstwa. Przykładowo jednostkowa wartość wyładunków w Hiszpanii jest siedmiokrotnie wyższa niż w Danii.

Rozszerzenie UE w 2004 r. przyczyniło się do zwiększenia połowów UE o 9%. Za 97% połowów dziesięciu państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., odpowiadają cztery kraje położone nad Morzem Bałtyckim, z których jedynie Litwa utrzymała połowy na stałym poziomie w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Dla porównania połowy w Polsce zmniejszyły się o 54%, w Estonii o 34%, a na Łotwie o 21%.

Flota

Pomimo rozszerzenia UE w 2004 r. w latach 1997–2004 flota rybacka państw UE zmniejszyła się o 15%, z 102 404 do 87 004 statków. Nastąpiła również redukcja tonażu floty o 3% oraz zmniejszenie mocy napędowej o 12%.

Rozszerzenie UE w 2004 r. przyczyniło się do wzrostu liczby statków o 8% (łącznie do 92 422), o 8% zwiększyła się również całkowita moc napędowa floty, a o 12% – tonaż. Spośród wszystkich statków należących do nowych państw członkowskich 53% jest w posiadaniu czterech krajów leżących u wybrzeży Morza Bałtyckiego, przy czym krajom tym przypada w udziale 85% tonażu i 66% mocy napędowej floty nowych państw członkowskich.

W 2006 r. Grecja posiadała 21% łącznej liczby statków rybackich, tuż za nią były Włochy (16%), Hiszpania (15%) i Portugalia (10%). Te cztery kraje łącznie z Francją i ze Zjednoczonym Królestwem dysponowały 62% statków rybackich Unii Europejskiej obejmującej 27 państw.

Hiszpanii przypada w udziale 25% łącznego **tonażu** floty wspólnotowej (481 000 ton), kolejne miejsca zajmują: Zjednoczone Królestwo (216 000 ton, tj. 11%), Francja (209 000 ton, tj. 11%), Włochy (206 000 ton, tj. 11%), i Niderlandy (195 000 ton, tj. 9%). Jeśli wziąć pod uwagę państwa członkowskie południowej Europy, tonaż ich floty stanowi 57% ogółu floty UE, a liczba statków – 74%, co wynika z przewagi mniejszych statków.

Poza Belgią i Niderlandami, gdzie przeważają duże statki, floty wszystkich pozostałych państw członkowskich mają względnie podobną strukturę. W Grecji, Irlandii, we Francji, w Polsce, na Cyprze i w Zjednoczonym Królestwie ponad 50% statków nie mierzy więcej niż 12 metrów, co wskazuje na znaczenie połowów przybrzeżnych w tych krajach.

Jeśli uznać statki o długości nie większej niż 12 metrów za flotę przeznaczoną do połowów przybrzeżnych, po rozszerzeniu UE w 2004 r. liczba statków Unii Europejskiej zmniejszyła się o 16%, a tonaż o 21%. Jednak całkowita moc napędowa statków o długości nie większej niż 12 metrów wzrosła o 3%.

Akwakultura

W latach 1993–2005 produkcja wspólnotowa w sektorze akwakultury zwiększyła się o 27%, choć pod koniec lat 90. XX w. wszystko wskazywało na to, że osiągnęła górny pułap wynoszący 1,4 mln ton. W tym samym okresie wartość produkcji wzrosła o 48%. W 2005 r. akwakultura stanowiła 24% wielkości połowów. Akwakultura wspólnotowa koncentruje się w znacznym stopniu na czterech gatunkach: omulek, pstrąg, łosoś i ostrygi. Jednak można zaobserwować wzrost produkcji takich gatunków, jak moron, dorada i turbot. Za 74% produkcji akwakultury we Wspólnocie odpowiada pięć

krajów: Francja (20%), Hiszpania (17%), Włochy (14%), Zjednoczone Królestwo (14%) i Grecja (8%). Mięczaki dwuskorupowe (omułki, ostrygi i małże) przeważają w Hiszpanii, we Francji i we Włoszech, lecz dobór hodowanych gatunków różni się w zależności od państwa. Z kolei Zjednoczone Królestwo jest przede wszystkim producentem łososia i pstrąga, natomiast Grecja przetwarza głównie inne gatunki ryb morskich. Różnice w rozkładzie gatunków tłumaczą różne wartości produkcji akwakultury. Udział Francji wynosi 19% wartości produkcji w sektorze akwakultury, podczas gdy na Włochy i Zjednoczone Królestwo przypada po 17%, na Grecję – 12%, a na Hiszpanię – 10%.

Handel zewnętrzy

Unia Europejska jest importerem netto produktów rybołówstwa z ujemnym bilansem handlowym, który w 2006 r. wyniósł 3,9 mln ton, a jego wartość sięgnęła 13,8 mld euro. Zarówno w zakresie przywozu, jak i wywozu odnotowuje się tendencję zwyżkową, choć w wypadku przywozu jest ona wyraźniejsza. W 2006 r. przywóz do Unii Europejskiej wyniósł 6 236 330 ton, a jego wartość sięgnęła 17,298 mld euro. W tym samym roku wywóz z UE wyniósł 2 328 390 ton, a jego wartość – 2,525 mld euro. Średnia cena jednostkowa eksportowanych produktów wynosi 1,5 euro/kg, a produktów importowanych – 2,8 euro/kg.

Zatrudnienie

Obecnie państwa członkowskie dostarczają Eurostatowi dane dotyczące zatrudnienia w sektorze rybactwa na zasadzie dobrowolności, ponieważ nie są do tego zobowiązane przepisami prawa. Informacje te nie są ujednolicone, zatem nie jest możliwa spójna analiza danych liczbowych dotyczących zatrudnienia.

→ **Jesús IBORRA MARTIN**
lipiec 2008 r.

4.5. Polityka regionalna i polityka spójności

4.5.1. Spójność gospodarcza i społeczna

Politykę regionalną UE zaczęto realizować od 1975 r. wraz z utworzeniem EFRR, chociaż mechanizmy solidarności, takie jak EFS i EFOGR, istniały już d czasów traktatu rzymskiego. Celem tej polityki, której finansowanie opiera się na wielu instrumentach, takich jak EFRR, i pakiet Delors'a, II pakiet Delors'a i Agenda 2000, jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów.

Podstawa prawna

Artykuły 158–162 traktatu WE (tytuł XVII), wprowadzone na mocy Jednolitego aktu europejskiego

Cele

1. Główne cele

Spójność gospodarcza i społeczna, zgodnie z definicją zawartą w art. 158, jest konieczna dla harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty i wymaga zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów, tzn. zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, do których należą także obszary wiejskie.

2. Środki działania

Aby osiągnąć te cele, w Traktacie przewidziano:

- koordynację polityk gospodarczych;
- wdrażanie polityk wspólnotowych, zwłaszcza rynku wewnętrznego;
- wykorzystanie istniejących funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) oraz utworzenie Funduszu Spójności.

Osiągnięcia

A. Kontekst

Traktat rzymski nie uwzględniał polityki regionalnej, a jedynie mechanizmy solidarności w formie dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Społecznego (→4.9.2) i Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (→4.2.5).

Polityka regionalna została wprowadzona dopiero po pierwszym rozszerzeniu Wspólnoty (w 1973 r.), poczynając od utworzenia w 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Jednak przez długi czas przeznaczano na nią na tyle skromne środki, że nie miała realnego znaczenia.

B. Rozwój polityki regionalnej (1988–1999)

1. Impuls w postaci Jednolitego aktu europejskiego

Jednolity akt europejski (1986 r.) nadał Wspólnocie **nowe kompetencje** w zakresie spójności gospodarczej i społecznej oraz wyznaczył jej cele i środki. Najważniejszym z nich było systematyczne wykorzystywanie funduszy strukturalnych, co wiązało się z potrzebą **reformy** ich zasad działania.

Reforma ta została wprowadzona na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 2052/88 (rozporządzenie (EWG) nr 4253/88 ustanowiło przepisy wykonawcze). Nowe przepisy opierają się na następujących zasadach:

- skupienie środków na celach i regionach;
- współpraca na zasadzie partnerstwa między Komisją, państwami członkowskimi i władzami regionalnymi w zakresie planowania, wdrażania i monitorowania działań;
- programowanie działań;
- zasada dodatkowości wkładów wspólnotowych i krajowych.

Wprowadzenie nowych przepisów oznaczało jednoczesne podjęcie **znacznego wysiłku finansowego**. W tym samym roku (1988 r.) Rada Europejska wydała zasadniczą zgodę na przedsięwzięcie szeregu środków gospodarczych znanych jako **I pakiet Delors'a**, w którym przewidziano dwukrotne zwiększenie budżetu funduszy strukturalnych na nadchodzące pięć lat (patrz tabela podsumowująca na końcu dokumentu).

2. Rozwój sytuacji po traktacie z Maastricht

a. Wkład Traktatu

Traktat z Maastricht:

- nakładał na Komisję obowiązek przedstawiania co trzy lata Radzie i Parlamentowi sprawozdania z postępów w osiąganiu spójności gospodarczej i społecznej (art. 130b akapit drugi);
- przewidywał możliwość podjęcia „szczególnych działań” poza funduszami strukturalnymi (art. 130b akapit trzeci);

- przewidywał utworzenie Funduszu Spójności (art. 130d akapit drugi);

Ponadto zreformował on procedury decyzyjne, wprowadzając procedurę zgody w ramach głosowania nad rozporządzeniem ogólnym (art.130d akapit pierwszy).

b. Nowy i istotny wzrost środków funduszy strukturalnych

Tuż po podpisaniu traktatu z Maastricht Komisja zaproponowała znaczne podwyższenie poziomu finansowania, znane jako **II pakiet Delors'a**. Na szczycie w Edynburgu w grudniu 1992 r. Rada Europejska zatwierdziła jedynie część tych propozycji i przewidziała rozłożenie wydatków w czasie. Niemniej wysiłek finansowy, na jaki wyraziła zgodę, był bardzo znaczny. Budżet dla całości środków strukturalnych na okres sześciu lat, tj. na lata 1994–1999, został ustalony na poziomie **208 mld ECU**.

c. Znacząca reforma funduszy strukturalnych

Reforma przyjęta na mocy decyzji Rady w lipcu 1993 r. (rozporządzenie (EWG) nr 2081/93 zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2052/88) miała dwa cele: włączenie wszystkich środków strukturalnych do ogólnej strategii na rzecz przeciwdziałania bezrobociu oraz rozwój regionów najmniej uprzywilejowanych. Oznaczało to następujące zmiany:

- dostosowanie celów priorytetowych funduszy do bieżących zmian gospodarczych oraz przegląd EFS mający na celu określenie wytycznych politycznych i przyjęcie strategicznego podejścia;
- przegląd procedury sporządzania wykazu obszarów kwalifikujących się w ramach celów 2 i 5b;
- uproszczenie procedur programowania (jednolite dokumenty programowe);
- wzmocnienie partnerstwa ze szczególnym uwzględnieniem współpracy z przedstawicielami środowisk społecznych i gospodarczych;
- wzmocnienie oceny *ex ante* i *ex post* oraz monitorowania środków strukturalnych;
- uwzględnienie w większym stopniu zasady dodatkowości;
- położenie nacisku na ochronę środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- propagowanie równego traktowania kobiet i mężczyzn;
- zwiększenie udziału Parlamentu Europejskiego we wdrażaniu polityki strukturalnej.

d. Utworzenie Funduszu Spójności

Utworzenie Funduszu, przewidziane w traktacie z Maastricht, nastąpiło w marcu 1994 r. (→4.5.3).

C. Najnowsze decyzje i perspektywy

1. Nowa reforma funduszy strukturalnych

Opierając się na ogólnych wytycznych Komisji naszkicowanych w „Agendzie 2000” (lipiec 1997 r.) oraz sprecyzowanych w jej wnioskach z marca 1998 r., Rada Europejska zatwierdziła

podczas szczytu w Berlinie w marcu 1999 r. **nową reformę** funduszy strukturalnych (rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/99). Reforma ta miała na celu:

- większą koncentrację pomocy;
- uproszczenie i decentralizację sposobu funkcjonowania funduszy;
- zwiększenie ich efektywności poprzez lepszą ocenę i lepszą kontrolę;
- konsolidację zasady dodatkowości.

Przy tej okazji Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR →4.4.3) został wyodrębniony jako osobny fundusz – Europejski Fundusz Rybacki.

2. Nowy wysiłek finansowy

Podczas szczytu w Berlinie Rada Europejska zatwierdziła również przydział **213 mld euro** na środki strukturalne na lata 2000–2006, z czego 7 mld euro przeznaczone zostało na nowy Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA), zatwierdzony przez Radę Europejską w grudniu 1997 r. w ramach Agendy 2000, której celem było m.in. ułatwienie krajom kandydującym z Europy Środkowej i Wschodniej dostosowania się do wymogów członkostwa w UE (→6.3.1).

D. Strategiczne wytyczne polityki spójności po 2007 r. (→4.5.2)

Nowa reforma polityki spójności, na którą przeznaczono całkowitą kwotę w wysokości **308 mld euro**, ma sprawić, by środki strukturalne:

- w większym stopniu koncentrowały się na kwestiach strategicznych dla UE (lizbońskie i göteborgskie zobowiązania na rzecz konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy, europejska strategia zatrudnienia);
- bardziej skupiały się na regionach najmniej uprzywilejowanych, przewidując jednocześnie kierunki rozwoju w pozostałych regionach UE;
- były bardziej zdecentralizowane i wdrażane w uproszczony, bardziej przejrzysty i skuteczny sposób.

E. Zmiany wprowadzone przez traktat lizboński

Traktat podpisany w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r., który oczekuje na ratyfikację, wnosi następujące zmiany (przedstawione w skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)):

- wprowadzenie koncepcji „spójności terytorialnej” i uznanie jej za jeden z celów Unii (art. 1-3 ust. 3 TUE);
- włączenie kwestii „spójności terytorialnej” do kompetencji dzielonych Unii (art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE);
- zastąpienie procedury zgody zwykłą procedurą prawodawczą – procedurą współdecyzji – (art. 177 TFUE) w ramach głosowania nad rozporządzeniem ogólnym mającym zastosowanie do funduszy strukturalnych;

- uznanie w Karcie praw podstawowych (nawet jeśli nie stanowi ona części traktatu) „tożsamości narodowej państw członkowskich i organizacji ich władz publicznych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym”;
- stosowanie zasady pomocniczości nie tylko przy określaniu stosunków między instytucjami europejskimi a państwami członkowskimi, ale też w odniesieniu do władz lokalnych i regionalnych (art. 1-5 ust. 3 TUE);
- wprowadzenie przepisu dotyczącego postępowań toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości w sprawie naruszenia zasady pomocniczości, który mówi, że skargi „mogą być również wnoszone przez Komitet Regionów w odniesieniu do aktów prawodawczych, do których przyjęcia Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymaga jego konsultacji” (art. 8 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności);
- wzmocnienie przepisów dotyczących regionów najbardziej oddalonych (art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE), z uwzględnieniem ich szczególnej sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski niezmiennie uważał spójność gospodarczą i społeczną za podstawowy warunek solidarności niezbędny dla ochrony wartości Unii. Dzięki niemu spójność gospodarcza i społeczna została uznana za równie istotny element integracji europejskiej jak jednolity rynek czy unia gospodarcza i walutowa. W tym kontekście Parlament Europejski uważał, że przydzielane środki winny osiągnąć dostatecznie wysoki poziom, aby spójność przybrała rzeczywisty kształt. Dlatego też Parlament zawsze wyrażał zdecydowane poparcie dla propozycji zwiększenia środków przeznaczanych na fundusze strukturalne, które uważał za konieczne minimum.

I tak Parlament wziął udział w debacie nad **reformą z 1993 r.**, podkreślając potrzebę dostatecznego finansowania. W lipcu 1993 r. przekonał on Komisję do przyjęcia kodeksu postępowania dotyczącego realizacji polityki strukturalnej, który wiąże ją ściśle z ustanowieniem wspólnotowych ram wsparcia (→4.5.2) oraz z ich wdrażaniem i oceną. W ramach kodeksu postępowania został nawiązany dialog, w którym Parlament opowiedział się za dwoma projektami Komisji, a mianowicie za systemem upublicznienia wspólnotowych środków strukturalnych oraz za rozporządzeniem w sprawie odyskowania zainwestowanych kwot w wypadku nieprawidłowości.

Parlamentowi udało się także wpłynąć na kształt **reformy z 1999 r.** dzięki nowemu uprawnieniu do wyrażania zgody na przyjęcie rozporządzenia ogólnego dotyczącego funduszy strukturalnych. Jego stanowisko, przedstawione w szczególności w rezolucji z dnia 19 listopada 1998 r., zostało w znacznej mierze uwzględnione przez Radę, dzięki czemu mógł on wydać swoją zgodę (6 maja 1999 r.). Jeśli chodzi

o głosowanie nad przyjęciem środków wykonawczych, Parlament uzyskał z wyprzedzeniem możliwość zastosowania procedury współdecyzji przewidzianej w traktacie z Amsterdamu. Kodeks postępowania w relacjach z Komisją został rozszerzony na wszystkie instrumenty strukturalne (6 maja 1999 r.).

Dzięki woli współpracy Parlament zdołał doprowadzić do zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na spójność terytorialną **w latach 2007–2013**, a był to cel o pierwszorzędym znaczeniu w kontekście rozszerzenia UE. Parlament przedstawił również szereg propozycji, które przyczyniły się do wzbogacenia tekstu nowego rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i w których położył nacisk na:

- konieczność zapewnienia lepszego dostępu do funduszy osobom niepełnosprawnym;
- wzmocnienie zasady partnerstwa, zgodnie z którą w negocjacjach w sprawie partnerstwa w ramach funduszy strukturalnych mogą uczestniczyć wszelkie właściwe organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerzy działający na rzecz ochrony środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz instytucje działające na rzecz równego traktowania kobiet i mężczyzn;
- wzmocnienie w zarządzaniu funduszami strukturalnymi aspektu środowiskowego, a w szczególności kwestii zrównoważonego rozwoju, oraz wprowadzenie nowego artykułu, który zagwarantuje uwzględnianie tego wymiaru.

Parlament Europejski odegrał także aktywną rolę na wszystkich wstępnych etapach, które doprowadziły do podpisania **traktatu lizbońskiego**. Jego stanowisko przeważało w wielu kwestiach, w szczególności jeśli chodzi o:

- wprowadzenie koncepcji „spójności terytorialnej”;
- zastąpienie procedury zgody procedurą współdecyzji w ramach głosowania nad rozporządzeniem ogólnym mającym zastosowanie do funduszy strukturalnych;
- rozwinięcie definicji zasady pomocniczości;
- wzmocnienie szczegółowych przepisów dotyczących regionów najbardziej oddalonych.

Parlament Europejski umocnił także swoje **uprawnienia prawodawcze**, które z upływem czasu ewoluowały w korzystnym kierunku:

- Jednolity akt europejski: współpraca z Radą w ramach głosowania nad środkami wykonawczymi do rozporządzenia ogólnego;
- traktat z Maastricht: procedura zgody w ramach głosowania nad rozporządzeniem ogólnym;
- traktat z Amsterdamu: procedura współdecyzji z Radą w ramach głosowania nad środkami wykonawczymi do rozporządzenia ogólnego;
- traktat lizboński: procedura współdecyzji z Radą w ramach głosowania nad rozporządzeniem ogólnym.

Ewolucja przydziału środków dla funduszy strukturalnych

	1988–1992 (UE-12)	1993–1999 (UE-12–UE-15 ¹)	2000–2006 (UE-15–UE-25 ²)	2007–2013 (UE-25–UE-27 ³)
Budżet UE (w mld euro)	481	683	687	862
Budżet funduszy strukturalnych (w mld euro)	111	208	213	308
Procentowy udział budżetu funduszy strukturalnych w budżecie UE	24	31	31	35,7

¹ Przystąpienie Austrii, Finlandii i Szwecji w 1995 r.

² Przystąpienie Cypru, Republiki Czeskiej, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Republiki Słowackiej i Słowenii w 2004 r.

³ Przystąpienie Bułgarii i Rumunii w 2007 r.

→ Ivana KATSAROVA
lipiec 2008 r.

4.5.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)

EFRR jest podstawowym instrumentem polityki regionalnej służącym zmniejszeniu dysproporcji między regionami.

Po licznych reformach EFRR na lata 2007–2013 obejmuje trzy główne cele: konwergencję, konkurencyjność regionalną i zatrudnienie oraz europejską współpracę terytorialną.

Podstawa prawna

Artykuły 158–162 traktatu WE

Cele

Przyczynianie się do korygowania dysproporcji regionalnych poprzez udział w:

- rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju,
- przekształcaniu upadających regionów przemysłowych (art. 160).

Osiągnięcia

A. Tło historyczne

Utworzony w 1975 r. EFRR stał się głównym instrumentem wspólnotowej polityki regionalnej.

1. Główne zasady funkcjonowania

Główne zasady funkcjonowania EFRR zostały określone w ramach ogólnej reformy funduszy strukturalnych z 1988 r. (→4.5.1). We **wspólnotowych ramach wsparcia** będących rezultatem negocjacji między Komisją, państwami członkowskimi i władzami regionalnymi określono ogólne kierunki działań, które powinny podejmować państwa członkowskie wspólnie ze Wspólnotą i które stanowią odniesienie dla programów operacyjnych przedstawianych przez państwa członkowskie. Ostateczną decyzję dotyczącą współfinansowania tych programów podejmuje Komisja.

2. Cztery cele z 1993 r.

W rozporządzeniach wprowadzających reformę funduszy strukturalnych w 1993 r. (→4.5.1) przypisano EFRR następujące cztery cele na lata 1994–1999:

- cel 1: rozwój i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju,
- cel 2: przekształcanie regionów silnie dotkniętych upadkiem przemysłu,
- cel 5b: rozwój obszarów wiejskich,
- cel 6: wsparcie dla regionów arktycznych (cel ten został włączony po przystąpieniu do UE Szwecji i Finlandii).

80% środków Funduszu przeznaczono na realizację celu 1.

3. Inicjatywy wspólnotowe

Chodzi tu o projekty dotyczące całej Wspólnoty i leżące w wyłącznych kompetencjach Komisji.

a. Dziedziny zastosowania

W rozporządzeniach z 1993 r. określono następujące dziedziny zastosowania:

- współpraca międzyregionalna,
- zatrudnienie i zasoby ludzkie,
- rozwój przemysłowy,
- regiony najbardziej oddalone,
- polityka miejska,
- rozwój obszarów wiejskich.

b. Główne programy

„Interreg” – program wspierający projekty współpracy transgranicznej w najróżniejszych dziedzinach pomiędzy regionami położonymi przy granicach wewnętrznych i zewnętrznych wspólnoty.

„Urban” – program mający zastosowanie do obszarów miejskich borykającymi się z takimi problemami, jak: wysoka stopa bezrobocia, niszcząca zabudowa, niskie standardy mieszkalnictwa oraz niedostatecznie rozwinięty system wsparcia socjalnego.

„Konver” – program wspierający przekształcanie przemysłu zbrojeniowego w działalność o charakterze cywilnym.

B. Uregulowania z 1999 r. (→4.5.1)

1. Cele

Zgodnie z uregulowaniami przyjętymi w 1999 r. na lata 2000–2006 (rozporządzenie Rady (WE) nr 1261/99 z dnia 21 czerwca 1999 r.) cele EFRR zostały ograniczone do dwóch:

a. Cel 1

Cel ten pozostał niezmienny: rozwój i dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju. Jednak włączono do niego również obszary objęte celem 6 oraz regiony najbardziej oddalone.

b. Cel 2

Nowy cel: przekształcenie gospodarcze i społeczne obszarów stojących w obliczu trudności strukturalnych. Cel ten obejmuje poprzednie cele 2 oraz 5b, rozszerzając ich zakres na inne obszary: obszary miejskie znajdujące się w trudnej sytuacji, dotknięte kryzysem obszary zależne od rybołówstwa oraz obszary w dużym stopniu zależne od sektora usług.

2. Regiony kwalifikujące się do udzielenia pomocy

a. Regiony objęte celem 1

- regiony, w których PNB nie przekracza 75% średniej wspólnotowej; ich wykaz sporządza Komisja;
- regiony najbardziej oddalone (francuskie departamenty zamorskie, Azory, Madera i Wyspy Kanaryjskie);
- regiony objęte celem 6.

Ludność wszystkich powyższych regionów stanowi około 20% ludności Unii.

b. Regiony objęte celem 2

Należą do nich cztery typy regionów: regiony przemysłowe, wiejskie, miejskie i zależne od rybołówstwa. Komisja w bliskiej współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi sporządza wykaz takich regionów. Ich mieszkańcy stanowią około 18% ludności Unii.

3. Zasady przejściowe

Regiony, które w 1999 r. objęte były celami 1, 2 i 5b, a w 2000 r. nie zostały uwzględnione w żadnym z nich, korzystają ze wsparcia na zasadach przejściowych.

4. Inicjatywy wspólnotowe

Dziedziny zastosowania:

- współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna na rzecz pobudzania rozwoju oraz harmonijnego zagospodarowania przestrzennego,
- rozwój obszarów wiejskich,
- współpraca transnarodowa w zakresie nowych praktyk mających na celu zwalczanie wszelkich przejawów dyskryminacji i nierównego traktowania w dostępie do rynku pracy.

5. Programy

Liczbę programów ograniczono do czterech: „Interreg”, „Urban”, „Leader” i „Equal”. Budżet tych programów został zmniejszony do 5,3% całkowitych środków dostępnych w ramach funduszy strukturalnych.

6. Podział kompetencji

Dokonano precyzyjniejszego podziału kompetencji:

- Komisja jest gwarantem priorytetów strategicznych,
- zarządzanie programami zostało bardziej zdecentralizowane i większą rolę odgrywają w nim władze regionalne i lokalne oraz partnerzy gospodarczy i społeczni.

C. Perspektywy na lata 2007–2013

W lipcu 2004 r. Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia w sprawie EFRR, które zostało przyjęte w lipcu 2006 r. Nowe rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 weszło w życie z dniem 1 stycznia 2007 r.

1. Trzy nowe cele

Łączna kwota 308 mld euro zostanie przeznaczona na finansowanie środków wdrażanych w ramach trzech nowych celów.

a. Konwergencja

Cel ten, zbliżony do obecnego celu 1, służy przyspieszeniu konwergencji najslabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Będzie on finansowany ze środków EFRR, EFS i Funduszu Spójności. Do regionów i państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z funduszy należą:

- w wypadku funduszy strukturalnych (EFRR i EFS):
 - regiony, w których PKB na mieszkańca nie przekracza 75% średniej wspólnotowej; regiony te muszą odpowiadać poziomowi NUTS II;
 - regiony, w których PKB na mieszkańca przekroczy 75% średniej wspólnotowej z powodów statystycznych (efekt rozszerzenia UE); regiony te będą korzystać z przejściowego, szczególnego i zmniejszającego się wsparcia finansowego;
- w wypadku Funduszu Spójności: państwa członkowskie, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca nie przekracza 90% średniej wspólnotowej i które realizują programy konwergencji gospodarczej;

- w wypadku środków finansowych o specjalnym przeznaczeniu w ramach EFRR: regiony najbardziej oddalone; celem jest ułatwienie im integracji z rynkiem wewnętrznym oraz uwzględnienie ich specyficznych ograniczeń (np. zrekompensowanie dodatkowych kosztów wynikających z ich odległego położenia geograficznego).

b. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie

Cel ten służy zwiększaniu konkurencyjności i atrakcyjności regionów innych niż te znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji oraz zwiększaniu zatrudnienia w tych regionach. Będzie on finansowany ze środków EFRR i EFS. Do regionów kwalifikujących się do finansowania z funduszy należą:

- regiony objęte celem 1 na lata 2000–2006, które nie spełniają już regionalnych kryteriów kwalifikowalności celu „konwergencja” i które w związku z tym korzystają z przejściowego wsparcia; Komisja opracowuje wykaz takich regionów, który po przyjęciu będzie obowiązywał w latach 2007–2013;
- wszystkie pozostałe regiony Wspólnoty nieobjęte celem „konwergencja”.

c. Europejska współpraca terytorialna

Ten nowy cel ma służyć wzmocnieniu współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej, a jego podstawę stanowi obecna inicjatywa „Interreg”. Będzie on finansowany ze środków EFRR. Kwalifikują się do niego regiony poziomu NUTS III położone wzdłuż wewnętrznych i niektórych

zewnętrznych granic lądowych Wspólnoty oraz niektóre regiony położone wzdłuż granic morskich w odległości do 150 km. Komisja musi przyjąć wykaz takich regionów.

2. Przepisy dotyczące trzech opisanych celów

Nie istnieje możliwość przenoszenia środków pomiędzy celami. 0,3% całkowitych środków przeznaczono na wsparcie techniczne. 3% całkowitych środków przyznanych w ramach celów „konwergencja” oraz „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” stanowi „rezerwę na jakość i realizację”. Roczna kwota przydzielonych środków nie może w żadnym wypadku przekroczyć 4% PKB zainteresowanego państwa członkowskiego. Przewidziano również nową „krajową rezerwę interwencyjną” na zapewnienie dodatkowej pomocy w razie nieprzewidzianych sytuacji kryzysowych lokalnych lub sektorowych spowodowanych skutkami restrukturyzacji gospodarczej i społecznej lub liberalizacji handlu. Rezerwę tę tworzą państwa członkowskie, które przeznaczają na nią kwotę w wysokości 1% środków na cel „konwergencja” i 3% środków na cel „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”.

Rola Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z kodeksem postępowania, który został przyjęty wraz z Komisją w 1993 r. i którego zakres rozszerzono w 1999 r., Parlament musi być na bieżąco informowany o działalności prowadzonej w ramach Funduszu. W kontekście reformy z 1999 r. Parlament zdołał uzyskać utrzymanie programu „Urban” wśród inicjatyw wspólnotowych.

Zestawienie

2000–2006		2007–2013	
Cele	Instrumenty finansowe	Cele	Instrumenty finansowe
Fundusz Spójności	Fundusz Spójności	Konwergencja	EFRR
Cel 1	EFRR	—	Fundusz Spójności
—	EFS	—	—
—	EFOGR – Sekcja Gwarancji oraz EFOGR – Sekcja Orientacji	—	—
—	IFOR	—	—
Cel 2	EFRR	Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie: szczebel regionalny; szczebel krajowy: europejska strategia zatrudnienia	EFRR
—	EFS		EFS
Cel 3	EFS	—	—
Interreg	EFRR	Europejska współpraca terytorialna	EFRR
Equal	EFRR	—	—
EQUAL	ESF	—	—
Leader+	EFOGR – Sekcja Orientacji	—	—
Rozwój obszarów wiejskich i restrukturyzacja sektora rybołówstwa poza celem 1	EFOGR – Sekcja Gwarancji	—	—
	IFOR	—	—
9 celów	6 instrumentów	3 cele	3 instrumenty

Pomimo kosztów związanych z rozszerzeniem UE w 2004 r. i coraz większej liczby słabiej rozwiniętych regionów oraz mimo że będzie trzeba dołożyć dodatkowych starań w celu osiągnięcia założeń polityki strukturalnej, środki przeznaczone na EFRR na lata 2007–2013 będą o 0,04% mniejsze niż kwota proponowana przez Komisję Europejską przy poparciu Parlamentu.

Dzięki woli współpracy Parlament odniósł sukces, doprowadzając do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu

koniecznych zmian w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Udało mu się przeforsować swoje racje w tych dziedzinach partnerstwa, w których, zgodnie z ogólnymi przepisami, przewiduje się większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych.

→ Ivana **KATSAROVA**
styczeń 2007r.

4.5.3. Fundusz Spójności

Utworzony w 1994 r. Fundusz Spójności wspiera finansowo projekty w dziedzinach środowiska naturalnego, sieci transeuropejskich i infrastruktury transportowej. W ramach funduszu finansowane są również badania przygotowawcze związane z tego rodzaju projektami oraz środki wsparcia technicznego.

Podstawa prawna

Artykuł 161 traktatu WE, wprowadzony traktatem z Maastricht

Cele

Traktat stanowi, że fundusz „wspiera finansowo projekty” w dziedzinie:

- środowiska naturalnego;
- sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportowej.

Osiągnięcia

Początkowo Rada ustanowiła (dnia 1 kwietnia 1993 r.) „finansowy instrument spójności” (rozporządzenie (EWG) nr 792/93). Fundusz Spójności zastąpił go w dniu 16 maja 1994 r. (rozporządzenie (WE) nr 1164/94 zmienione rozporządzeniami (WE) nr 1264/99 i (WE) nr 1265/99).

A. Zakres stosowania

1. Kwalifikujące się kraje

Fundusz zarezerwowany jest dla państw członkowskich, których produkt narodowy brutto *per capita* jest mniejszy od 90% średniej wspólnotowej oraz które posiadają program zmierzający do spełnienia warunków określonych w art. 104c Traktatu; dotyczą one nadmiernego deficytu budżetowego w kontekście koordynowania polityki gospodarczej w ramach unii gospodarczej i walutowej (UGW). Cztery państwa członkowskie kwalifikują się do uzyskania pomocy z funduszu: Hiszpania, Grecja, Irlandia i Portugalia.

2. Kwalifikujące się projekty

W obrębie dwóch dziedzin wymienionych w Traktacie fundusz może udzielać pomocy w wypadku:

- **projektów dotyczących środowiska naturalnego**, przyczyniających się do osiągnięcia celów z art. 174 (130r) Traktatu w następujących obszarach: jakość środowiska naturalnego, ochrona zdrowia ludzkiego, wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz regionalne lub globalne problemy środowiska naturalnego. Projekty te obejmują także te wynikające ze środków przyjętych zgodnie z art. 175 (130s) i są zgodne z priorytetami nałożonymi na wspólnotową politykę w zakresie ochrony środowiska przez piąty program polityki i działania w odniesieniu do środowiska naturalnego i stałego rozwoju;
- **projektów w zakresie infrastruktury transportowej stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania**, finansowanych przez państwa członkowskie, które są objęte wytycznymi określonymi w art. 155 (129c) Traktatu; jednakże inne projekty dotyczące **sieci transeuropejskich**, przyczyniające się do osiągnięcia celów art. 154 (129b) Traktatu, mogą być finansowane, dopóki Rada nie przyjmie odpowiednich wytycznych (→4.7.2);
- **badń przygotowawczych związanych z kwalifikującymi się projektami**;
- **środków wsparcia technicznego i** powiązanych badań.

B. Mechanizm udzielania pomocy

1. Skala finansowania

Poziom finansowania wynosi 80–85% wydatków publicznych na dany projekt w zależności od rodzaju działań. Jeśli projekt korzysta również z innej pomocy wspólnotowej, łączna kwota pomocy nie może przekroczyć 90% całości wydatków, z wyłączeniem badań przygotowawczych, które mogą być finansowane w 100%.

2. Procedura

Komisja, w porozumieniu z państwami członkowskimi będącymi beneficjentami pomocy, podejmuje decyzję o finansowaniu projektu, przy czym musi być zachowana odpowiednia równowaga między dwoma dziedzinami (środowisko naturalne i infrastruktura transportowa). Komisja przedstawia sprawozdanie roczne z działalności funduszu Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.

C. Skala pomocy

1. Zasoby Funduszu

a. W latach 1993–1999

Całkowita wysokość zasobów, które mogły być dostępne na zobowiązania funduszu, wynosiła w tym okresie niewiele ponad 15 mld ECU.

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1264/1999 środki zostały podzielone między państwa członkowskie będące beneficjentami pomocy w czysto orientacyjny sposób:

- Hiszpania: 61–63,5%;
- Grecja: 16–18%;
- Portugalia: 16–18%;
- Irlandia: 2–6% (Irlandia nie kwalifikuje się od dnia 1 stycznia 2004 r.).

b. W latach 2000–2006

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1264/1999, ogół zasobów finansowych dostępnych na zobowiązania został ustalony na poziomie 18 mld euro według cen z 1999 r.

Po rozszerzeniu Unii dnia 1 maja 2004 r. Fundusz Spójności ma zastosowanie do 10 nowych państw członkowskich do końca 2006 r., a także do trzech państw członkowskich kwalifikujących się na koniec okresu 2000–2006 (Grecja, Portugalia i Hiszpania). Hiszpania nie będzie się już kwalifikowała po dniu 1 stycznia 2007 r.

Akt dotyczący warunków przystąpienia 10 nowych państw członkowskich przyznaje tym krajom ogółem 7,59 miliarda euro na zobowiązania według cen z 1999 r. w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2006 r.

Sposób, w jaki całość tych zasobów funduszu zostanie podzielona między państwa członkowskie, zależy od szeregu kryteriów, takich jak: liczba ludności i powierzchnia kraju, produkt narodowy brutto *per capita* oraz czynniki społeczno-gospodarcze, takie jak infrastruktura w danym kraju. Jednakże całkowita kwota, jaką te państwa członkowskie otrzymują corocznie z Funduszu Spójności, łącznie z pomocą otrzymywaną z funduszy strukturalnych, nie może przekroczyć 4% ich PKB.

c. Okres programowania 2007–2013

Nowe rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 przewiduje ogólne zasady działania Funduszu Spójności oraz stanowi, że Fundusz Spójności przyczynia się do realizacji celu konwergencji (→4.5.2), obejmując mniej rozwinięte państwa członkowskie

i regiony poprzez finansowy udział w programach operacyjnych zmierzających do realizacji celu konwergencji.

Przystąpienie nowych państw członkowskich w dniu 1 maja 2004 r., z których wszystkie kwalifikują się do otrzymywania pomocy z Funduszu Spójności i które stoją w obliczu nowych i ważnych potrzeb finansowych, uzasadnia rozszerzenie zarówno obszaru interwencji funduszu, jak i zwiększenie jego budżetu z 18 mld euro (w latach 2000–2006) do 61 mld euro w nowym okresie programowania (58 mld euro + 3 mld euro na specjalną pomoc przejściową).

Z funduszu mogą być zatem finansowane również działania wspierające trwałą rozwój, o ile mają one jasny wymiar środowiskowy, np. dotyczą wydajności energetycznej bądź energii ze źródeł odnawialnych. Oprócz transeuropejskich sieci transportowych możliwe jest również finansowanie kolei, żeglownych dróg śródlądowych i morskich, działań w zakresie transportu multimodalnego i ich interoperacyjności, zarządzania ruchem drogowym i lotniczym, czystego transportu miejskiego oraz transportu zbiorowego. Powyższe rozszerzenie zakresu wsparcia jest zgodne z odnośnymi postanowieniami Traktatu i pokrywa się z priorytetami przyjętymi podczas szczytów Rady Europejskiej w Lizbonie (marzec 2000 r.) i Göteborgu (czerwiec 2001 r.).

Rola Parlamentu Europejskiego

Utworzenie w 1994 r. Funduszu Spójności umożliwiło Parlamentowi po raz pierwszy skorzystanie z nowego **uprawnienia do udzielania zgody** w odniesieniu do funduszy strukturalnych, które zostało mu przyznane na mocy traktatu z Maastricht (art. 130D). Parlament był w stanie zapewnić zaangażowanie ze strony władz regionalnych i lokalnych w proces monitorowania projektów finansowanych przez fundusz; udzielanie przez Parlament zgody miało również wpływ na sposób działania funduszu.

W kolejnych latach **zwiększał się wpływ Parlamentu na politykę spójności**. W szczególności Parlament sprzeciwiał się sposobowi, w jaki klauzula warunkowa dotycząca deficytu budżetowego była krzywdząca dla krajów, które już wcześniej spełniły kryteria, uznając, że nie oznaczało to, iż kraje te zdołały usunąć dysproporcje regionalne i społeczne, jak wynika z wniosków pierwszego trzyletniego sprawozdania w sprawie spójności. Parlament podkreślał również wkład funduszu w tworzenie miejsc pracy w krajach będących beneficjentami: bezpośrednio ponad 57 000 i pośrednio ponad 17 000 miejsc pracy w 1996 r. według szacunków Komisji.

Parlament Europejski brał czynny udział w pracach nad nowym rozporządzeniem (WE) nr 1084/2006 obejmującym lata 2007–2013. Parlament wysunął kilka propozycji, które pomogły wzbogacić tekst, kładąc nacisk na:

- ochronę środowiska naturalnego;
- osoby niepełnosprawne;
- uproszczenie procedur i zwiększenie przejrzystości;

- większą rolę podmiotów regionalnych i wprowadzenie systemu premii (w formie wspólnotowej rezerwy jakości i wykonania, która w latach 2000–2006 została zapewniona tylko w funduszach strukturalnych).

Rada nie uznała za stosowne przyjąć wszystkich tych propozycji.

→ Ivana **KATSAROVA**
styczeń 2007 r.

4.5.4. Fundusz Solidarności

Dzięki Funduszowi Solidarności Unia Europejska może wspierać finansowo państwo członkowskie lub region w wypadku poważnych klęsk żywiołowych. Zgodnie z nowym projektem Komisji Europejskiej ustanawiającym nowy Fundusz Solidarności UE środki przyznane przez Komisję nie mogą przekraczać 50% łącznej kwoty kwalifikowalnych kosztów operacji.

Podstawa prawna

Artykuł 159 akapit trzeci oraz art. 308 traktatu WE

Cele

Dzięki Funduszowi Solidarności Wspólnota może udzielić szybkiego, skutecznego i elastycznego wsparcia państwu członkowskiemu lub regionowi, który musi poradzić sobie ze szkodami wywołanymi przez klęskę żywiołową i pociągającymi za sobą wydatki publiczne.

Działania

Fundusz Solidarności został ustanowiony rozporządzeniem Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. w celu reagowania na klęski żywiołowe.

A. Zakres stosowania

Fundusz Solidarności jest uruchamiany przede wszystkim w wypadku poważnych klęsk żywiołowych istotnie wpływających na warunki życia, środowisko naturalne lub gospodarkę jednego lub kilku regionów państwa członkowskiego lub państwa kandydującego do przystąpienia. Klęska żywiołowa jest uznawana za poważną, jeżeli:

- w wypadku państwa powoduje szkody szacowane na ponad 3 mld euro (według cen z 2002 r.) lub ponad 0,6% dochodu narodowego brutto;
- w wypadku regionu (jeżeli próg krajowy wynoszący 0,6% nie został osiągnięty) powoduje szkody obejmujące znaczną część populacji danego regionu oraz istotnie i trwale wpływające na warunki życia i stabilność gospodarczą regionu. W tym kontekście szczególna uwaga jest skierowana na regiony odległe lub odizolowane, np. regiony najbardziej oddalone lub wyspiarskie.

W tych szczególnych przypadkach łączna pomoc w skali roku wynosi maksymalnie 7,5% rocznej kwoty środków przeznaczonych na Fundusz Solidarności (tj. 75 mln euro).

B. Mechanizm pomocy

1. Działania kwalifikowalne

Fundusz jest uruchamiany w formie jednorazowej i ogólnej dotacji bez konieczności współfinansowania. Interwencja uzupełnia działania publiczne podejmowane przez państwo będące beneficjentem. Do finansowania z funduszu kwalifikują się następujące działania prowadzone w trybie pilnym w celu naprawienia szkód, które co do zasady nie podlegają ubezpieczeniu:

- bezzwłoczne przywrócenie funkcjonowania infrastruktury i sprzętu w dziedzinie energii elektrycznej, wody pitnej, kanalizacji, telekomunikacji, transportu, zdrowia i edukacji;
- zapewnienie tymczasowego zakwaterowania i pokrycie kosztów działań ratowniczych zaspokajających najpilniejsze potrzeby ludności;
- bezzwłoczne zabezpieczenie infrastruktury prewencyjnej i ochrona dziedzictwa kulturowego;
- bezzwłoczne oczyszczanie obszarów dotkniętych klęską, w tym obszarów przyrodniczych.

2. Składanie wniosku

Najpóźniej w terminie dziesięciu tygodni od powstania pierwszych szkód spowodowanych klęską żywiołową poszkodowane państwo składa do Komisji wniosek o uruchomienie Funduszu. Wniosek powinien zawierać jak najwięcej informacji o poniesionych szkodach, a także o ich oddziaływaniu na ludność i gospodarkę. Państwo składające wniosek przedstawia szacunkowe koszty przewidywanej interwencji i ewentualnie określa pozostałe krajowe, wspólnotowe lub międzynarodowe źródła finansowania.

3. Wypłata dotacji i zwrot uzyskanej kwoty

Państwo będące beneficjentem podejmuje wszelkie kroki, aby uzyskać odszkodowanie od osób trzecich. Na podstawie tych informacji Komisja podejmuje decyzję o ewentualnym uruchomieniu funduszu, a po podjęciu pozytywnej decyzji –

o przyznaniu dotacji, którą wypłaca bezzwłocznie i jednorazowo. Jeżeli ostateczne oszacowanie szkód jest wyraźnie niższe od pierwszych prognoz, które zostały uwzględnione we wniosku o dotację, Komisja kieruje wniosek o zwrot nadwyżki.

4. Wdrożenie

Państwo będące beneficjentem jest odpowiedzialne za wykorzystanie dotacji, a w określonych przypadkach – za koordynację z innymi wspólnotowymi źródłami finansowania, aby zapewnić ich komplementarność. Nie dopuszcza się natomiast podwójnego finansowania działań objętych Funduszem Solidarności z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), ISPA i SAPARD.

5. Wykorzystanie dotacji

Dotację należy wykorzystać w terminie jednego roku od daty jej wypłacenia. Ewentualna niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi przez państwo będące beneficjentem. Sześć miesięcy po upływie tego terminu Komisja powinna otrzymać sprawozdanie z wykorzystania dotacji. W dokumencie należy wyszczególnić poniesione wydatki, które kwalifikują się do pokrycia ze środków Funduszu Solidarności, a także wszelkie inne źródła finansowania, w tym zwrot z tytułu ubezpieczeń i odszkodowania uzyskane od osób trzecich.

6. Niedostateczne środki finansowe

Pierwszego dnia października każdego roku co najmniej jedna czwarta rocznej kwoty przyznanej z Funduszu Solidarności musi być dostępna na pokrycie ewentualnych potrzeb powstałych pod koniec roku. W wyjątkowych przypadkach oraz jeżeli pozostałe środki finansowe z Funduszu okażą się niedostateczne, Komisja może podjąć decyzję o wykorzystaniu części kwoty przewidzianej na następny rok.

C. Wielkość pomocy

Na dzień 15 czerwca 2006 r. wykorzystano następujące kwoty z Funduszu Solidarności:

- 728 mln euro dla regionów zniszczonych powodziami, podzielonych w następujący sposób: 444 mln euro dla Niemiec, 134 miliony euro dla Austrii, 129 mln euro dla Republiki Czeskiej i 21 mln euro dla Francji (decyzja 2002/1010/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2002 r.);
- 48,539 mln euro dla regionów portugalskich zniszczonych pożarami (decyzja nr 786/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 października 2003 r.);
- 56,25 mln euro dla regionów włoskich (dotkniętych klęską żywiołową) i hiszpańskich (zniszczonych w wyniku katastrofy tankowca „Prestige”) (decyzja nr 785/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 października 2003 r.);
- 21,9 mln euro dla regionów hiszpańskich zniszczonych pożarami, a także dla regionów maltańskich i francuskich

dotkniętych powodziami (decyzja nr 323/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 marca 2004 r.);

- 5,67 mln euro dla Słowacji w związku z klęską spowodowaną przez burzę (decyzja nr 706/2005/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r.);
- 92,88 mln euro dla Szwecji, Estonii, Łotwy i Litwy w związku z klęską spowodowaną przez burzę (decyzja nr 12/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2005 r.);

D. Nowy projekt Komisji Europejskiej

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 kwietnia 2005 r. ustanawiającego nowy Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (COM(2005) 108 wersja ostateczna) ma na celu lepsze dostosowanie Funduszu do różnych sytuacji wywołujących poważne klęski żywiołowe, w szczególności katastrof technologicznych i przemysłowych, aktów terroryzmu i nadzwyczajnych sytuacji w dziedzinie zdrowia publicznego. Komisja Europejska przedstawiła ten wniosek w związku z klauzulą przeglądową przewidzianą w rozporządzeniu (WE) nr 2012/2002 na koniec 2006 r. Nowe rozporządzenie powinno wejść w życie w styczniu 2007 r.

1. Zakres stosowania

Nowy instrument finansowy zapewnia pomoc finansową dla państw członkowskich i państw zaangażowanych w proces negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Interwencje w kwalifikujących się krajach trzecich opierają się na specjalnym postanowieniu traktatu nicejskiego dotyczącym współpracy gospodarczej i finansowej z krajami trzecimi.

Wspólnotowa pomoc finansowa jest przyznawana w wypadku gdy szkody wywołane klęską mają taki zasięg, że środki krajowe nie wystarczą, aby skutecznie zaradzić sytuacji kryzysowej. Zasięg klęski jest określany na podstawie:

- kryterium ilościowego, kiedy kwota szkód bezpośrednich jest szacowana na co najmniej 1 mld euro (w 2007 r.) lub 0,5% dochodu narodowego brutto kraju dotkniętego klęską. Poniżej tego progu klęski o zasięgu regionalnym i lokalnym należą do kompetencji państw i mogą zostać objęte wsparciem z innych instrumentów wspólnotowych;
- kryterium politycznego, które umożliwi Komisji zaproponowanie uruchomienia Funduszu w sytuacjach kryzysowych, w których szkody materialne jako jedyne kryterium interwencji nie stanowią odpowiedniego wyznacznika. Taki wariant jest szczególnie dostosowany do konsekwencji aktów terroryzmu.

Skuteczność pomocy gwarantuje wdrożenie jednego instrumentu mającego zastosowanie wyłącznie do sytuacji wywołanych klęskami o dużym zasięgu.

2. Mechanizm pomocy

a. Działania kwalifikowalne

Pomoc z funduszu jest przyznawana na finansowanie najpilniejszych działań publicznych. Realizują je władze publiczne danego państwa lub organizacje działające

w ogólnym interesie. Pomocą mogą zostać objęte następujące działania:

- najpilniejsze działania nadzwyczajne w celu przywrócenia funkcjonowania infrastruktury w dziedzinie energii, wody pitnej, kanalizacji, telekomunikacji, transportu, zdrowia i edukacji;
- bezzwłoczna pomoc medyczna i środki ochrony przed ryzykiem sanitarnym, w szczególności poprzez dostarczenie leków, sprzętu medycznego i szczepionek;
- środki tymczasowe podjęte w celu zapewnienia zakwaterowania i zaspokojenia najpilniejszych potrzeb ludności;
- nadzwyczajne działania w celu stworzenia infrastruktury prewencyjnej;
- środki bezzwłocznej ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego;
- nadzwyczajne działania związane z oczyszczaniem obszarów dotkniętych klęską;
- pomoc medyczna, psychologiczna i socjalna dla bezpośrednich ofiar aktów terroryzmu i ich rodzin.

b. Składanie wniosku i wypłata dotacji

Aby otrzymać finansowanie, państwo członkowskie składa wniosek do Komisji w terminie dziesięciu tygodni od wystąpienia klęski.

Komisja określa odpowiednią kwotę dotacji, która nie może przekraczać 50% łącznej kwoty kosztów kwalifikowalnych działań, i przedstawia swoją propozycję władzy budżetowej (Parlament Europejski i Rada). Pomoc finansowa może zostać wypłacona bezzwłocznie po przekazaniu środków budżetowych do budżetu wspólnotowego i zawarciu umowy o wykorzystanie dotacji między państwem beneficjentem a Komisją.

c. Zaliczka

Finansowy mechanizm natychmiastowej solidarności umożliwi obecnie przyznanie zaliczki na najpilniejsze działania w wysokości 5% szacowanej kwoty, która nie może jednak przekraczać 5 mln euro.

d. Sprawozdanie roczne

Do dnia 1 lipca każdego roku Komisja przedstawia Parlamentowi i Radzie sprawozdanie z działania Funduszu Solidarności.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski wypowiedział się na temat projektu w ramach pierwszego czytania w dniu 18 maja 2006 r. (T6-0218/2006). Do pierwotnego tekstu projektu wprowadzone zostały następujące poprawki:

- **Definicja terminu „katastrofa”:** każde niszczycielskie wydarzenie o dużej skali wywołujące poważne szkody wśród ludności i w środowisku, w tym zjawiska wywołane przez człowieka (akty terroryzmu).
- **Obniżenie progu interwencji:** progi zostaną obniżone z 3 mld euro, tj. 0,6% PKB kraju dotkniętego klęską, do 1 mld euro lub odpowiednio do 0,5% PKB;
- **Finansowanie:** zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie perspektywy finansowej Fundusz Solidarności Unii Europejskiej powinien być finansowany poza ramami finansowymi (7 mld euro na siedem lat). Ponadto powinien zostać włączony do instrumentu elastyczności;
- **Ocena polityczna:** w wyjątkowych i należycie uzasadnionych okolicznościach Komisja powinna być uprawniona do stwierdzenia, że klęska żywiołowa objęła określoną część terytorium kwalifikującego się państwa;
- **Zakres stosowania:** Parlament rozszerzył zakres stosowania pomocy finansowej na działania niezbędne do przywrócenia funkcjonowania infrastruktury i zakładów w dziedzinie energii, wody pitnej, kanalizacji, telekomunikacji, transportu, zdrowia i edukacji; obejmuje bezzwłoczną pomoc medyczną i środki ochrony w wypadku poważnego kryzysu sanitarnego; nadzwyczajne interwencje w obliczu katastrof przyrodniczych; pilną pomoc medyczną dla bezpośrednich ofiar poważnych klęsk i aktów terroryzmu;
- **Termin:** wobec trudności w ocenie wszystkich szkód w krótkim terminie Parlament domaga się, aby w niektórych przypadkach wymagany termin został przedłużony o dziesięć tygodni;
- **Zasada „zanieczyszczający płaci”:** Fundusz Solidarności nie może służyć zwolnieniu z odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za klęskę. Państwa członkowskie powinny być zaangażowane w tworzenie skutecznych ram i systemu, które gwarantowałyby jak największą odpowiedzialność w razie wypadków przemysłowych.

Ponadto szczególną uwagę należy zwrócić na obszary odizolowane, peryferyjne lub wyspiarskie.

Parlament Europejski oczekuje na wspólne stanowisko Rady. Obecnie Rady w większości sprzeciwia się rewizji obowiązującego rozporządzenia, a negocjacje nie zostały ponownie podjęte od objęcia prezydencji przez Austrię w pierwszym półroczu 2006 r.

→ Ivana **KATSAROVA**
styczeń 2007 r.

4.6. Polityka transportowa

4.6.1. Polityka transportowa: zasady ogólne

Polityka transportowa jest jednym z pierwszych obszarów politycznych ujętych w traktacie rzymskim. Obok otwarcia rynków transportowych i stworzenia uczciwych warunków konkurencji coraz większego znaczenia nabiera w ostatnich latach model zrównoważonej mobilności.

Podstawa prawna

Artykuł 3 ust. 1 lit. f) oraz tytuł V traktatu WE (traktat lizboński: art. 4 ust. 2 lit. G oraz tytuł VI Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)

Cele

Państwa członkowskie podkreśliły wagę wspólnej polityki transportowej już w traktatach rzymskich, poświęcając jej odrębny tytuł. Transport był zatem jednym z pierwszych obszarów wspólnej polityki we Wspólnocie. Pierwszym priorytetem było utworzenie **wspólnego rynku transportowego**, innymi słowy urzeczywistnienie swobody świadczenia usług oraz otwarcie rynków transportowych. Cel ten został w znacznym stopniu osiągnięty. Wyjątkiem okazał się transport kolejowy, w ramach którego doprowadzono jedynie do częściowej realizacji jednolitego rynku.

W procesie otwierania rynków transportowych istotne jest również utworzenie uczciwych warunków konkurencji dla poszczególnych rodzajów transportu, jak i pomiędzy rodzajami transportu. Z tego powodu **harmonizacja krajowych regulacji prawnych i administracyjnych**, w tym istniejących warunków technologicznych, społecznych i podatkowych, nabiera stopniowo coraz większego znaczenia.

Pomyślna realizacja europejskiego rynku wewnętrznego, zniesienie granic wewnętrznych oraz malejące ceny transportu spowodowane otwarciem i liberalizacją rynków transportowych, a także zmiany w systemach produkcji i przechowywania doprowadzają do ciągłego wzrostu natężenia ruchu. Transport osobowy i towarowy wzrósł ponad dwukrotnie w ciągu ostatnich 30 lat. Niemniej jednak bardzo pomyślnie rozwijającemu się i dynamicznemu z gospodarczego punktu widzenia sektorowi transportowemu towarzyszą coraz bardziej znaczące konsekwencje społeczne i środowiskowe. Coraz większego znaczenia nabiera tym samym **model zrównoważonej mobilności**.

Model ten sytuuje się pomiędzy dwoma różnymi celami. Z jednej strony chodzi o zagwarantowanie uczciwych cen

i efektywnej mobilności osób i towarów jako centralnego elementu konkurencyjnego rynku wewnętrznego UE oraz jako podstawy swobodnego przepływu osób. Z drugiej strony należy rozwiązać problem zwiększonego natężenia ruchu oraz zminimalizować jego konsekwencje, takie jak wypadki drogowe, choroby układu oddechowego, hałas, szkody dla środowiska naturalnego lub zatory drogowe.

Stosowanie tego modelu wymaga **zintegrowanego podejścia** mającego na celu zoptymalizowanie efektywności systemu i organizacji transportu i bezpieczeństwa, a także zmniejszenie zużycia energii oraz niekorzystnego wpływu na środowisko naturalne. Główne cele tego modelu obejmują zwiększenie konkurencyjności przyjaznych dla środowiska rodzajów transportu, utworzenie zintegrowanych łańcuchów transportowych wykorzystywanych przez dwa lub więcej rodzajów transportu (transport kombinowany i intermodalność), a także utworzenie uczciwych warunków konkurencji pomiędzy rodzajami transportu poprzez uczciwe obciążanie ich w zakresie powodowanych przez nie kosztów.

Osiągnięcia

A. Ogólne wytyczne polityki

W 1985 r. w **białej księdze w sprawie wprowadzenia rynku wewnętrznego** wydano zalecenia dotyczące zapewnienia swobody świadczenia usług oraz określono wytyczne w zakresie wspólnej polityki transportowej. W listopadzie 1985 r. Rada przyjęła trzy główne wytyczne: utworzenie wolnego rynku (bez ograniczeń ilościowych) najpóźniej do 1992 r., zwiększenie dwustronnych i wspólnotowych kontyngentów oraz wyeliminowanie zakłóceń konkurencji. Rada przyjęła również plan prac dotyczący celów, które mają być osiągnięte do 31 grudnia 1992 r. w dziedzinie wszystkich rodzajów transportu (transport lądowy, morski i powietrzny). Realizacja tych celów obejmowała również rozwój infrastruktury transportowej w interesie Wspólnoty, uproszczenie kontroli i formalności na granicach oraz zwiększenie bezpieczeństwa.

W dniu 2 grudnia 1992 r. Komisja przyjęła **białą księgę w sprawie przyszłego rozwoju wspólnej polityki transportowej**. Główny nacisk został położony na otwarcie rynków transportowych. Biała księga wyznaczała jednocześnie punkt zwrotny na rzecz zintegrowanego podejścia, obejmującego wszystkie rodzaje transportu, opartego na modelu zrównoważonej mobilności.

Zielona księga Komisji z dnia 20 grudnia 1995 r., zatytułowana „W kierunku uczciwego i efektywnego ustalania cel w transporcie” (COM(95) 691), poświęcona była kwestii zewnętrznych kosztów transportu. W dokumencie tym Komisja starała się utworzyć efektywny i uczciwy system pobierania opłat dla potrzeb sektora transportu, który odzwierciedlałby te koszty, redukując tym samym zakłócenia konkurencji w ramach poszczególnych rodzajów transportu oraz pomiędzy nimi. W tym kontekście dyskusji poddane zostały zwłaszcza środki podatkowe. W opublikowanej następnie **białej księdze z dnia 22 lipca 1998 r.** pt. „Uczciwe opłaty za korzystanie z infrastruktury: etapowe podejście do tworzenia wspólnych ram w zakresie opłat za korzystanie z infrastruktury transportu w UE” (COM(98) 466), Komisja Europejska zwróciła uwagę na znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie nakładania opłat transportowych, które doprowadziły do licznych zakłóceń konkurencji w ramach poszczególnych rodzajów transportu oraz pomiędzy nimi. Ponadto istniejące systemy pobierania opłat nie uwzględniały w wystarczającym stopniu ekologicznych i społecznych aspektów transportu.

W białej księdze pt. „Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzję” (COM(2001) 370), Komisja przede wszystkim przeanalizowała problemy i wyzwania związane z europejską polityką transportową, zwłaszcza w kontekście zbliżającego się wówczas rozszerzenia UE na wschód. Przewidziała ona masowe zwiększenie transportu, któremu towarzyszą korki drogowe i przeciążenia, zwłaszcza w wypadku transportu drogowego i lotniczego, a także zwiększenie obciążeń związanych ze zdrowiem i środowiskiem. Czynniki te poważnie zagroziły celom UE w dziedzinie konkurencyjności i ochrony klimatu. W celu przewyższenia tych tendencji oraz przyczynienia się do utworzenia ekonomicznie efektywnego, ale równocześnie ekologicznie i społecznie odpowiedzialnego systemu transportu, Komisja przedstawiła pakiet 60 środków. Ich celem było zniesienie zależności pomiędzy wzrostem gospodarczym a zwiększeniem transportu oraz walka z nierównomiernym rozwojem różnych rodzajów transportu.

Brak równowagi w rozwoju różnych rodzajów transportu jest, według Komisji, jednym z największych wyzwań. W białej księdze wyrażono cel odnoszący się do ustabilizowania udziału przyjaznych dla środowiska rodzajów transportu w ogólnym transporcie na poziomie odnotowanym w 1998 r. Do celu tego należy dążyć poprzez podejmowanie środków zmierzających do ożywienia transportu kolejowego, wsparcia transportu morskiego i śródlądowego oraz wzajemnego powiązania wszystkich rodzajów transportu.

Ponadto Komisja zapowiedziała przeprowadzenie przeglądu wytycznych dla sieci transeuropejskich (TEN-T, →4.6.1), który ma na celu dostosowanie ich do rozszerzonej UE oraz bardziej zdecydowane niż dotychczas prowadzenie działań zmierzających do wyeliminowania transgranicznych „wąskich gardeł”.

W białej księdze podkreślono również prawa i obowiązki użytkowników transportu. Jako przewidywane środki zapowiedziano plan działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w transporcie drogowym, zwiększenie praw pasażerów, a także odpowiednie określanie kosztów wszystkich rodzajów transportu poprzez harmonizację zasad pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury. Wreszcie, Komisja podkreśla potrzebę rozwiązania problemu dotyczącego konsekwencji globalizacji w sektorze transportu. W celu lepszej ochrony interesów UE zaproponowała, by Wspólnota odgrywała znaczącą rolę w organizacjach międzynarodowych, takich jak Międzynarodowa Organizacja Morska i Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego.

B. Wykonanie

Pomimo wysiłków Komisji postępy w dziedzinie wspólnej polityki transportowej dokonywały się powoli do drugiej połowy lat 80. Drogę w kierunku wspólnotowego prawodawstwa w tej dziedzinie przygotowało dopiero postępowanie o zaniechanie działania wszczęte przeciwko Radzie przez Parlament Europejski. W orzeczeniu z dnia 22 maja 1985 r. w sprawie 13/83 Europejski Trybunał Sprawiedliwości wezwał Radę do podjęcia działania w dziedzinie polityki transportowej. Dopiero wówczas europejska polityka transportowa nabrała rozmachu.

Wdrożonych lub wprowadzonych zostało wiele środków zapowiedzianych w białej księdze z 1992 i 2001 r. (patrz kolejne rozdziały).

Ponadto UE rozpoczęła w tym okresie kilka ambitnych projektów technologicznych, takich jak system nawigacji satelitarnej Galileo, europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) oraz program SESAR mający na celu poprawę infrastruktury kontroli transportu lotniczego. Celem tych projektów europejskich jest przyczynienie się w przyszłości do bardziej efektywnego i bezpiecznego zarządzania ruchem.

W czerwcu 2006 r. Komisja opublikowała projekt oceny najnowszej białej księgi (COM(2006) 314). Pomimo wielu postępów dokonanych w europejskiej polityce transportowej Komisja jest zdania, że środki zaplanowane w 2001 r. nie są wystarczające do osiągnięcia obranych celów. Z tego powodu zapowiedziała wprowadzenie lub już uruchomiła dalsze środki w celu osiągnięcia tych celów. Środki te obejmują m.in.:

- a) plan działania w zakresie logistyki transportu towarowego,
- b) wsparcie inteligentnych systemów transportu i nowych technologii w zakresie bardziej przyjaznej dla środowiska i efektywnej mobilności,
- c) europejskie podejście do mobilności na obszarach miejskich,
- d) program działań na

rzecz żeglugi śródlądowej i e) program dotyczący stosowania paliw przyjaznych dla środowiska w ruchu drogowym.

C. Rola Parlamentu Europejskiego

1. Uprawnienia

Do czasu wejścia w życie traktatu z Maastricht ustawodawstwo w zakresie transportu podlegało procedurze konsultacji. Następnie w prawie wszystkich aspektach wspólnej polityki transportu stosowana była procedura współpracy (procedura współdecyzji miała zastosowanie w ustanawianiu wytycznych dla transeuropejskich sieci transportowych). Od traktatu z Amsterdamu europejskie prawodawstwo w zakresie polityki transportowej (poza kilkoma wyjątkami) przyjmowane jest w ramach **procedury współdecyzji**. Parlament Europejski, jako współprawodawca na równych prawach, odegrał decydującą rolę w kształtowaniu polityki transportowej UE w ramach wielu działań ustawodawczych.

Traktat lizboński nie wnosi żadnych istotnych zmian do europejskiej polityki transportowej.

2. Ogólne stanowisko

Zdecydowana większość posłów do Parlamentu Europejskiego wnosi od dłuższego czasu o przyjęcie globalnego zintegrowanego podejścia do wspólnej polityki transportowej. Skutki wyżej wymienionej procedury wszczętej przez Parlament Europejski przeciwko Radzie były bardzo znaczące dla urzeczywistnienia wspólnej polityki transportowej. Poza udzielaniem podstawowego wsparcia procesowi liberalizacji rynków transportu, Parlament Europejski w dalszym ciągu podkreślał konieczność wdrożenia liberalizacji wraz z szeroko zakrojoną harmonizacją istniejących warunków społecznych, podatkowych, technologicznych oraz norm bezpieczeństwa. Ponadto, Parlament Europejski regularnie popierał model zrównoważonej mobilności w szczegółowych projektach i wnioskach.

W dniu 12 lutego 2003 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie białej księgi Komisji „Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzję”. W rezolucji podkreślono, że fundamentem norm w zakresie europejskiej polityki transportowej musi być idea jej zrównoważonego charakteru. Parlament zgodził się z analizą Komisji odnośnie do skali problemów związanych z transportem i nierównomiernym rozwojem różnych rodzajów transportu. Podkreślił wagę utworzenia zintegrowanego systemu transportu. Przyjęty został fakt przeniesienia akcentu na przyjazne dla środowiska rodzaje transportu przy jednoczesnym utrzymaniu konkurencyjności transportu drogowego, tak jak i sprawiedliwe obciążanie opłatami za korzystanie z infrastruktury oraz za koszty zewnętrzne w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu. Ponadto Parlament wniósł o to, aby w planach politycznych i budżetowych poświęcano transportowi należytą uwagę, którą uzasadnia jego strategiczny charakter i rola usługi

użyteczności publicznej. Parlament Europejski poparł to ogólne podejście licznymi szczegółowymi wnioskami i propozycjami odnoszącymi się do wszystkich poszczególnych rodzajów transportu, bezpieczeństwa transportu, harmonogramu czasowego oraz finansowania transeuropejskiej sieci transportowej, a także lepszego skoordynowania z innymi obszarami polityki. Takie same działania podjął w innych zagadnieniach związanych z transportem, jak intermodalność, badania naukowe, rozwój i nowe technologie. Komisja poświęciła już do tej pory uwagę wielu z tych zagadnień w swoich najnowszych projektach aktów prawnych.

W rezolucji z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie podsumowania połowy okresu obowiązywania białej księgi dotyczącej transportu Parlament Europejski uznał postępy w niektórych obszarach polityki transportowej UE i z zadowoleniem powitał planowane przez Komisję dalsze działania, wskazując jednocześnie na wciąż istniejące liczne wyzwania w tym zakresie zestawione w obszernym „katalogu oczekiwań”.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2008 r. zawiera liczne zalecenia dla europejskiej polityki transportowej w odniesieniu do zagadnień ochrony środowiska, klimatu i efektywności energetycznej. Parlament zaproponował kompleksowe kroki polityczne, na które składają się usprawnienia technologiczne, instrumenty rynkowe i działania towarzyszące w celu osiągnięcia zgodności polityki transportowej, ochrony środowiska naturalnego i polityki energetycznej. Zażądał m.in. wprowadzenia działań sterujących popytem (np. opłat za wjazd do centrum miast i opłat za użytkowanie ulic), zróżnicowania opłat za start i lądowanie samolotów na lotniskach w zależności od wielkości szkodliwych emisji oraz redukcji emisji dwutlenku węgla, dwutlenku siarki i tlenków azotu w transporcie morskim.

W dniu 9 lipca 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie zielonej księgi Komisji „Ku nowej kulturze mobilności w miastach”. Parlament wzywa do opracowania zintegrowanej kompleksowej europejskiej koncepcji mobilności w miastach, która powinna posłużyć jako wspólne ramy odniesienia dla podmiotów na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym (samorządy, obywatele, gospodarka i przemysł). Parlament podkreślił m.in. znaczenie zintegrowanych wszechstronnych planów zrównoważonej mobilności w miastach (SUMP), których najważniejszym elementem będą perspektywiczne planowanie urbanistyczne i zagospodarowania terenów, badania naukowe i rozwój w sektorze zrównoważonego transportu oraz udział UE w rozwoju i wspieraniu inteligentnych systemów transportowych (ITS) i finansowaniu innowacyjnych technologii.

→ Nils DANKLEFSEN
lipiec 2008 r.

4.6.2. Transport lądowy: dostęp do rynku

Transport lądowy obejmuje transport drogowy, kolejowy, miejski, podmiejski i regionalny. Na szczeblu UE przyjęto liczne rozporządzenia i dyrektywy w celu stworzenia jednolitego europejskiego rynku transportu.

Podstawa prawna

Tytuł V traktatu WE, w szczególności jego art. 71 (traktat lizboński: tytuł VI, w szczególności art. 91 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)

Cele

Stworzenie wspólnego rynku transportowego poprzez ułatwienie realizacji w praktyce swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług w całej Wspólnocie.

Osiągnięcia

A. Transport drogowy

1. Otwarcie rynku transportu towarowego

a. Międzynarodowy transport towarowy

Rozporządzenie (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. doprowadziło do konsolidacji obowiązującego prawodawstwa w zakresie transportu międzynarodowego w poszczególnych państwach członkowskich i określiło ostateczne regulacje dotyczące dostępu do międzynarodowego rynku transportu towarowego. Przepisy mają zastosowanie do transportu z lub do państwa członkowskiego albo do transportu obejmującego jedno lub więcej państw członkowskich. W przeszłości transport pomiędzy dwoma państwami członkowskimi był możliwy wyłącznie na mocy umów dwustronnych, podlegał także ograniczeniom, natomiast nowe rozporządzenie zniósło wszelkie ograniczenia ilościowe (kontyngenty) oraz regulacje cenowe z dniem 1 stycznia 1993 r. Od tego momentu dostęp do rynku podlegał wyłącznie wymogom jakościowym, które musiał spełnić przewoźnik, aby otrzymać licencję wspólnotową wydawaną przez państwo członkowskie, w którym firma ma siedzibę, i wymagającą uznania przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie.

Rozporządzenie (EWG) nr 3916/90 z dnia 21 grudnia 1990 r. wprowadziło „mechanizm kryzysowy” na wypadek poważnych zakłóceń rynkowych.

b. Kabotaż

Przepisy dotyczące tzw. kabotażu, tj. czynności wykonywanej w ramach usług transportowych na terytorium jednego państwa członkowskiego przez przewoźnika mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, zostały określone osobno w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3118/93 z dnia 25 października 1993 r. Rozporządzenie to umożliwia przewoźnikom posiadającym licencję wspólnotową wydaną przez państwo członkowskie na wykonywanie przewozów drogowych na terytorium innego państwa członkowskiego, jednak pod warunkiem, że przewozy te są wykonywane na

podstawie tymczasowego zezwolenia. W wypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. (z wyjątkiem Malty, Cypru i Słowenii), traktaty akcesyjne przewidują jednak zróżnicowane okresy przejściowe do pięciu lat.

c. Nowe wnioski Komisji

Powyższe ramy prawne stworzyły warunki dla powstania zliberalizowanego rynku transportu towarowego w Unii Europejskiej. W celu stworzenia uczciwych warunków konkurencji konieczna była jednak dalsza harmonizacja w zakresie wskaźników społecznych, technicznych i podatkowych (→4.6.3).

Problemy związane z wdrażaniem i kontrolą koncepcji kabotażu wykonywanego na zasadzie tymczasowości oraz pewien stopień niepewności prawnej, spowodowanej niejednolitym stosowaniem określonych przepisów krajowych, skłoniły Komisję w maju 2007 r. do złożenia wniosku o przekształcenie przepisów dotyczących wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych (COM(2007) 265). Do proponowanych przez Komisję istotnych zmian należą:

- prostsza, jaśniejsza i wykonalna definicja „przewozu kabotażowego” (wykonanie w ciągu siedmiu dni do trzech przewozów kabotażowych, będących następstwem transportu międzynarodowego);
- uproszczone wzory licencji wspólnotowej;
- poprawa procedur wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do naruszeń przez przewoźników oraz zobowiązanie państw członkowskich w wypadku poważnych lub powtarzających się drobnych naruszeń do działań w formie upomnienia. Przewiduje się także możliwość decyzji o odebraniu licencji wspólnotowej, poświadczonych kopii lub zaświadczeń dla kierowców.

Jednocześnie Komisja zaproponowała uzupełnienie i dalszą harmonizację przepisów dotyczących dostępu do zawodu przewoźnika w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji i zagwarantowania bardziej skutecznego i jednolitego stosowania przepisów (COM(2007) 263).

Wnioski Komisji poddawane są obecnie procedurze ustawodawczej pomiędzy Radą i Parlamentem Europejskim.

2. Otwarcie rynku przewozów pasażerskich

a. Międzynarodowy transport pasażerski

W porównaniu z drogowym transportem towarowym postęp w otwarciu rynku usług w zakresie transportu pasażerskiego był wolniejszy.

Rozporządzenie (EWG) nr 684/92 z dnia 16 marca 1992 r. przyczyniło się do otwarcia rynku międzynarodowych usług autokarowych i autobusowych poprzez zezwolenie wszystkim przewoźnikom ze Wspólnoty na świadczenie usług w międzynarodowym transporcie pasażerskim pomiędzy państwami członkowskimi. Rozporządzenie to zostało uzupełnione i poddane przeglądowi w rozporządzeniu (WE) nr 11/98 z dnia 9 stycznia 1998 r., które wprowadziło licencję wspólnotową dla przewoźników komercyjnych upoważnionych do przewozu osób autokarem i autobusem w kraju, w którym prowadzą działalność. Przewoźnicy muszą mieć przy sobie licencję wspólnotową jako dowód na to, że są upoważnieni do świadczenia usług w kraju macierzystym. Międzynarodowe regularne usługi przewozowe również wymagają zezwolenia wydawanego na mocy uproszczonej procedury.

b. Kabotaż

Rozporządzenie (WE) nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. otworzyło rynek usług okazjonalnych (autokarowych i autobusowych), szczególnych usług regularnych objętych umową zawartą między organizatorem a przewoźnikiem (jak w wypadku przewozu pracowników lub uczniów) oraz regularnych usług świadczonych w ramach usługi międzynarodowej.

Jak dotąd nie nastąpiło otwarcie rynku następujących usług: krajowych usług świadczonych niezależnie od usługi międzynarodowej oraz usług miejskich, podmiejskich i regionalnych, nawet gdy stanowią część usługi międzynarodowej. Właściwe organy mogą odmówić wydania zezwolenia na świadczenie takich usług przewoźnikom niemającym stałej siedziby w państwie członkowskim.

c. Nowy wniosek Komisji

W maju 2007 r. Komisja zaproponowała prostszą i szybszą procedurę wydawania zezwoleń na międzynarodowe usługi liniowe oraz uproszczenie i znormalizowanie licencji wspólnotowej (COM(2007) 264). Nad wnioskiem odbywają się obecnie obrady Rady i Parlamentu Europejskiego.

B. Transport kolejowy

1. Prawodawstwo

a. Dostęp do infrastruktury

Dyrektywa 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych zobowiązuje państwa członkowskie do:

- nadania przedsiębiorstwom kolejowym statusu niezależnych operatorów i zagwarantowania zarządzania nimi na zasadach komercyjnych;
- oddzielenia rachunkowości administrowania infrastrukturą i świadczenia usług transportowych.

Dyrektywa określa zasadę prawa dostępu przedsiębiorstwa kolejowego działającego w jednym państwie członkowskim do infrastruktury w innych państwach członkowskich. Dalsze otwarcie rynku kolejowego umożliwiły również tzw. **pakiety w zakresie infrastruktury kolejowej**.

Dyrektywa 91/440/EWG została zmieniona dyrektywą 2001/12/WE z dnia 26 lutego 2001 r. Dyrektywa ta zapewniła, począwszy od marca 2003 r., dostęp międzynarodowych usług transportu towarowego do transeuropejskiej sieci kolejowego transportu towarowego. Od dnia 15 marca 2008 r. otwarta ma być cała europejska sieć międzynarodowych usług kolejowego transportu towarowego. Ponadto w dyrektywie przewidziano wprowadzenie osobnych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za świadczenie usług kolejowych oraz zarządzanie infrastrukturą, a także odrębną rachunkowość dla usług transportu pasażerskiego i towarowego. Celem było zagwarantowanie, że alokacja zdolności przepustowej infrastruktury, pobieranie opłat za korzystanie z niej oraz wydawanie zezwoleń odbywają się niezależnie od świadczenia usług transportowych, a także zapewnienie zrównoważonego, niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej. W ramach drugiego pakietu w zakresie infrastruktury kolejowej kolejnym krokiem na drodze ku otwarciu rynku była dyrektywa 2004/51/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. Pełne otwarcie rynku transportu towarowego, w tym kabotażu, nastąpiło z dniem 1 stycznia 2007 r. Porozumienie dotyczące drugiego pakietu w zakresie infrastruktury kolejowej obejmowało deklarację Parlamentu Europejskiego i Rady mówiącą, że celem jest otwarcie rynku międzynarodowych kolejowych usług pasażerskich do 2010 r. Niezbędne ku temu podstawy prawne stworzyła dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w ramach tzw. trzeciego pakietu kolejowego. Otwarcie rynku dla międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich do dnia 1 stycznia 2010 r. obejmuje również prawo przewozu pasażerów między dowolnymi dworcami kolejowymi na całej trasie – w tym też między różnymi dworcami kolejowymi na obszarze tego samego państwa członkowskiego. W określonych okolicznościach państwa członkowskie mogą jednak wprowadzić ograniczenia w stosowaniu tego prawa.

b. Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury

Celem dyrektywy 95/19/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. było zagwarantowanie uczciwego i niedyskryminującego dostępu do infrastruktury. Jej istotnym elementem był wymóg stworzenia systemu opłat za korzystanie z infrastruktury na podstawie rzeczywistych kosztów. Opłaty te byłyby pobierane przez niezależny organ. Jako część pierwszego pakietu kolejowego wspomniana wyżej dyrektywa została zastąpiona dyrektywą 2001/14/WE z dnia 26 lutego 2001 r., w której doprecyzowano definicję praw przedsiębiorstw kolejowych w odniesieniu do alokacji zdolności przepustowej infrastruktury i wprowadzono procedurę łagodzenia ograniczeń tej zdolności. Wraz z przyjęciem drugiego pakietu kolejowego dyrektywy 2001/14/WE i 95/18/WE zostały zmienione dyrektywą 2004/49/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. Miało to na celu harmonizację ram prawnych w państwach członkowskich oraz opracowanie wspólnych celów i metod w zakresie bezpieczeństwa. Wprowadzono system wydawania, zawartości i okresu ważności certyfikatów bezpieczeństwa oraz ustanowiono zasadę niezależnego badania technicznego

w razie wypadków. W ten sposób określono kluczowe elementy wspólnych systemów bezpieczeństwa dla zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych. Wraz z przyjęciem trzeciego pakietu kolejowego dyrektywa 2007/58/WE uzupełniła dyrektywę 2001/14/WE o kilka postanowień, mających na celu w szczególności ułatwienie inwestycji długofalowych, np. w zakresie połączeń ekspresowych.

2. Perspektywy na przyszłość: ożywienie kolei

W 1996 r. Komisja opracowała strategię służącą ożywieniu kolei, która weszła w życie we wrześniu 2001 r. wraz z publikacją białej księgi zatytułowanej „Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzję”. Główne poruszone w niej kwestie to:

- otwarcie krajowych rynków transportu towarowego dla kabotażu;
- zagwarantowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa;
- rozwój interoperacyjności;
- stopniowe otwarcie rynku międzynarodowych usług pasażerskich;
- wspieranie działań mających na celu poprawę jakości usług oraz wzmocnienie praw klientów;
- utworzenie europejskiej agencji bezpieczeństwa i interoperacyjności.

Dzięki przyjęciu trzech pakietów kolejowych w ostatnich latach nastąpił znaczący postęp w procesie ożywiania kolei. Stopniowo usunięto szereg przeszkód na drodze ku zintegrowanemu europejskiemu obszarowi kolejowemu. Koleje europejskie wciąż jednak stoją w obliczu istotnych wyzwań, jeżeli mają one utrzymać obecny udział w całkowitym ruchu komunikacyjnym oraz zwiększyć go w perspektywie średnioterminowej. W zakresie towarowych przewozów kolejowych będzie to zależało od już przyjętego prawodawstwa włączonego do prawa krajowego i stosowanego we wszystkich państwach członkowskich. W 2012 r. Komisja powinna przedłożyć sprawozdanie na temat wdrożenia wyżej wymienionej dyrektywy 2007/58/WE. Sprawozdanie to powinno w razie potrzeby zawierać propozycje działań uzupełniających i dalszych kroków w kierunku otwarcia także krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich.

3. Usługi miejskie, podmiejskie i regionalne

W państwach członkowskich miejskie, podmiejskie i regionalne usługi w zakresie transportu drogowego i kolejowego podlegają często zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych i są świadczone przez przedsiębiorstwa publiczne. Głównym aktem prawnym regulującym tę dziedzinę jest rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. (zmienione rozporządzeniem (EWG) nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 r.). We wniosku z dnia 26 lipca 2000 r. Komisja zaproponowała zastąpienie tego aktu nowym rozporządzeniem, którego

celem byłoby wspieranie konkurencji w sektorze usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego, a zwłaszcza lokalnych i regionalnych usług publicznych w zakresie transportu, za pośrednictwem obowiązkowych procedur udzielania zamówień publicznych. W lipcu 2005 r. wniosek ten został zastąpiony nowym wnioskiem Komisji (COM(2005) 319). W maju 2007 r. Rada i Parlament Europejski uzgodniły ostatecznie nowe uregulowania w zakresie publicznych przewozów pasażerskich bliskiego zasięgu w formie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, zgodnie z którym, oprócz obowiązku rozpisywania przetargów na usługi transportowe, w określonych okolicznościach dopuszcza się również zlecenia bezpośrednie dla małych i średnich przedsiębiorstw, tzw. transakcje domowe, dzięki czemu miasta i regiony mogą decydować o świadczeniu usług publicznego przewozu osób we własnym zakresie. Podkreślono tym samym znaczenie zasady pomocniczości. Ponadto nowe rozporządzenie zawiera dodatkowe elementy, takie jak: a) zakaz prób prowadzenia działalności przekraczającej obszar rynku chronionego, b) przepisy w sprawie ustanowienia standardów socjalnych i kryteriów jakościowych oraz c) przepisy w zakresie ograniczenia okresów ważności zleceń na świadczenie usług publicznych.

Rola Parlamentu Europejskiego

W dziedzinie transportu drogowego Parlament wzywał do stopniowego otwarcia rynku drogowych przewozów towarowych oraz pasażerskich i popierał ten proces w licznych rezolucjach. Jednocześnie podkreślał on wielokrotnie, że liberalizacji musi towarzyszyć harmonizacja, również w kwestiach społecznych i bezpieczeństwa przewozów.

W dziedzinie transportu kolejowego Parlament również wielokrotnie opowiadał się za stopniowym otwarciem rynków krajowych przy należyтым uwzględnieniu kwestii społecznych i wzywał państwa członkowskie do intensywniejszych działań w tym zakresie. W szczególności:

- w trakcie procedur legislacyjnych dotyczących pierwszego i drugiego pakietu kolejowego Parlament skutecznie przełamał szybsze otwarcie rynków przewozów kolejowych w stosunku do pierwotnej propozycji Rady;
- Parlament wspierał inne kluczowe elementy strategii na rzecz ożywienia kolei i utworzenia zintegrowanego europejskiego obszaru kolejowego w celu wydatnego przyczynienia się do wzmocnienia transportu kolejowego, stanowiącego przyjazny dla środowiska środek transportu.
- w rezolucji z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie pierwszego pakietu kolejowego Parlament ponownie wezwał do pełnego wdrożenia pakietu i zażądał niezwłocznego wszczęcia kroków przeciwko tym państwom członkowskim, które nie wywiązują się ze swoich obowiązków w tym zakresie. Jednocześnie Parlament uznał oddzielenie sieci kolejowych od ich eksploatacji za kluczową kwestię polityki transportu kolejowego i podkreślił konieczność powołania niezależnego

i przejrzystego organu regulującego te zagadnienia. W rezolucji wskazano ponadto na liczne przykłady wciąż występujących zakłóceń konkurencji.

W ostatnim czasie Parlament skoncentrował się na otwarciu rynku usług miejskich, podmiejskich i regionalnych. W listopadzie 2001 r. Parlament znacząco zmienił wniosek Komisji dotyczący takich usług, kładąc większy nacisk na zasadę pomocniczości i swobodę wyboru właściwych organów oraz

łągając obowiązkowy wymóg przetargowy. Następnie w lipcu 2005 r. Komisja przedłożyła nowy wniosek (COM(2005) 319). W trakcie następczej procedury legislacyjnej wprowadzającej rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlament przeforsował istotne elementy swojego pierwotnego stanowiska.

→ Nils **DANKLEFSEN**
lipiec 2008 r.

4.6.3. Transport lądowy: harmonizacja przepisów prawa

Stworzenie jednolitego europejskiego rynku transportowego nie jest możliwe bez dokonania harmonizacji przepisów obowiązujących w państwach członkowskich. Konkretnie mówiąc, potrzebne są dostosowania w dziedzinie opodatkowania, przepisów socjalnych, przepisów technicznych i polityki administracyjnej.

Podstawa prawna

→4.6.1

Cel

Wspólna polityka transportowa, zapewniająca sprawiedliwe warunki konkurencji i swobodę świadczenia usług, wymaga harmonizacji przepisów obowiązujących w państwach członkowskich. Dotyczy to w szczególności opodatkowania (podatek VAT, podatki od pojazdów, akcyza paliwowa), przepisów technicznych (maksymalne dopuszczalne wymiary i wagi, normy bezpieczeństwa), przepisów socjalnych oraz innych form ingerencji państwa, np. subsydiów.

W dziedzinie transportu kolejowego dotyczy to w szczególności wymogów technicznych. Barię dla stworzenia europejskiej przestrzeni kolejowej, zintegrowanej pod względem prawnym i technicznym, a więc dla konkurencyjności transportu kolejowego wobec innych rodzajów transportu, pozostają znaczne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi w zakresie wymogów technicznych, norm bezpieczeństwa, sygnalizacji, zróżnicowanych szerokości torów czy kierowania pociągami. Stopniowa harmonizacja tych wymogów technicznych jest niezbędna dla stworzenia interoperacyjności poszczególnych krajowych systemów kolejowych.

Również zróżnicowane procedury dopuszczania oraz instrumenty ochrony środowiska i konsumentów mogą wymagać dokonania pewnej harmonizacji, m.in. dla zapobieżenia nierównej konkurencji i ułatwienia dostępu dla nowych przedsiębiorstw.

Osiągnięcia

A. Transport drogowy

1. Harmonizacja podatkowa

a. Podatek VAT oraz podatki konsumpcyjne

Generalnie udało się osiągnąć porozumienie w zakresie poboru podatku VAT od usług transportowych, a dzięki przyjęciu dyrektyw Rady 92/81/EWG oraz 92/82/EWG z dnia 19 października 1992 r. nastąpiła pewna harmonizacja podatków akcyzowych od olejów mineralnych.

b. Obciążenie opłatami za użytkowanie infrastruktury

Dyrektywa 1999/62/WE z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe określała maksymalną i minimalną wielkość opłat i obciążeń za korzystanie z autostrad, dróg ekspresowych, mostów, tuneli i przełęczy górskich. Ta dyrektywa została zmieniona dyrektywą 2006/38/WE z dnia 17 maja 2006 r. (**dyrektywa w sprawie opłat za korzystanie z infrastruktury** lub **dyrektywa o eurowiniecie**). Oprócz harmonizacji opłat drogowych we wszystkich państwach członkowskich oraz ujednoczenia metod obliczania kosztów korzystania z infrastruktury, nowa dyrektywa kładzie o wiele większy nacisk na zasadę sprawcy oraz internalizację kosztów zewnętrznych. Przewiduje ona większe zróżnicowanie opłat w zależności od wpływu na środowisko naturalne bądź prawdopodobieństwa tworzenia się zatorów drogowych, dając w ten sposób państwom członkowskim instrument zarządzania transportem. Ponadto w niektórych regionach możliwe jest pobieranie dodatkowych opłat za przejazd w celu pokrycia szkód w środowisku naturalnym, w tym związanym

ze złą jakością powietrza, lub w celu przeprowadzenia inwestycji w te rodzaje transportu, które są mniej szkodliwe dla środowiska, np. transport kolejowy. W dniu 8 lipca 2008 r. Komisja przedłożyła pakiet inicjatyw służących ekologizacji transportu („Pakiet w sprawie ekologicznego transportu”) (COM(2008) 433). W ten sposób Komisja wypełnia jedno z postanowień dyrektywy w sprawie opłat za korzystanie z infrastruktury, mówiące o konieczności przedłożenia w okresie dwóch lat po wejściu w życie dyrektywy powszechnie obowiązującego, przejrzystego i zrozumiałego modelu obliczania wszystkich kosztów zewnętrznych, w tym kosztów związanych z ochroną środowiska, hałasem, zatorami drogowymi i ochroną zdrowia. Ten model, uzupełniony o strategię jego stopniowego wdrażania w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu, ma być podstawą przyszłego obliczania opłat za korzystanie z infrastruktury. Oprócz strategii internalizacji kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu (COM(2008) 435) i kolejnych inicjatyw, w propozycji Komisji głównym elementem jest wniosek w sprawie zmiany dyrektywy w sprawie opłat za korzystanie z infrastruktury (COM(2008) 436). Przewiduje się w niej ustanowienie ram, umożliwiających państwom członkowskim obliczanie i dywersyfikację opłat za użytkowanie infrastruktury w zależności od zanieczyszczenia powietrza, hałasu i nasilenia ruchu w związku z transportem.

2. Harmonizacja techniczna

a. Maksymalne dopuszczalne wymiary i wagi

Dyrektywa 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. w sprawie określenia tych maksymalnych limitów reguluje kwestię o zasadniczym znaczeniu dla warunków konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi. Oprócz niej istnieje dyrektywa 97/27/WE z dnia 22 lipca 1997 r. odnosząca się do mas i wymiarów niektórych kategorii pojazdów silnikowych i ich przyczep. Dyrektywa 2002/7/WE z dnia 18 lutego 2002 r., zmieniająca dyrektywę 96/53/WE, harmonizuje maksymalne dopuszczalne wymiary autobusów w Unii Europejskiej.

b. Nadzór techniczny

Dyrektywa 96/96/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. służy zbliżeniu przepisów wspólnotowych dotyczących badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep. Przewiduje ona obowiązkowe i regularne kontrole pojazdów silnikowych, służących do transportu osób i towarów. Przedmiotowy akt prawny obejmuje również badania emisji spalin i kontrolę ograniczników prędkości w pojazdach, dla których prawo przewiduje ich obowiązkowe posiadanie. Dyrektywa 2000/30/WE z dnia 6 czerwca 2000 r. dotyczy przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli stanu technicznego na drogach, w celu wykrycia pewnych naruszeń, które mogłyby zostać świadomie ukryte w trakcie kontroli rocznej.

3. Harmonizacja administracyjna

a. Obowiązki ustawowe kierującego pojazdem

W ramach dyrektywy 91/439/WE z dnia 29 czerwca 1991 r. w sprawie praw jazdy ujednolicono format i klasy pojazdów,

wprowadzono zasadę wzajemnego uznawania oraz ustanowiono podstawowe wymogi dotyczące stanu zdrowia i kwalifikacji. Dyrektywa 96/47/WE z dnia 23 lipca 1996 r. przewiduje alternatywny format prawa jazdy wielkości karty kredytowej. Zmieniona dyrektywa 2006/126 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy ustanawia ten format karty kredytowej jako obowiązkowy dla wszystkich nowych praw jazdy we Wspólnocie od 2013 r. Ponadto, najpóźniej w terminie 26 lat od wejścia dyrektywy w życie, wszystkie znajdujące się w obiegu prawa jazdy również muszą być zgodne z nowym modelem karty plastikowej. Obecnie w całej UE występuje około 110 różnych rodzajów prawa jazdy. Dzięki harmonizacji zwiększy się przejrzystość z korzyścią dla obywateli, służb porządkowych oraz organów właściwych w zakresie praw jazdy, a sam dokument uprawniający do kierowania pojazdem będzie lepiej zabezpieczony przed fałszerstwem. Dyrektywa zawiera również elementy służące zwalczaniu szeroko rozpowszechnionego zjawiska turystyki praw jazdy. Określono, że każda osoba może być właścicielem wyłącznie jednego prawa jazdy i należy odmówić wydania prawa jazdy, jeżeli uprawnienie wnioskodawcy do kierowania pojazdem zostało przez inne państwo członkowskie ograniczone lub odebrane czasowo lub na stałe.

W rozporządzeniu (WE) nr 484/2002 z dnia 1 marca 2002 r. wprowadzono jednolite zaświadczenie dla kierowców. Zaświadczenie potwierdza, że kierowca pracujący na międzynarodowym rynku przewozu towarów jest zatrudniony zgodnie z przepisami ustawowymi i administracyjnymi państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma przedsiębiorstwo transportowe. Zaświadczenie dla kierowców ma służyć zwalczaniu dumpingu socjalnego oraz zakłóceń konkurencji.

Dyrektywa 2003/59/WE z dnia 15 lipca 2003 r. określa ponadto standardy minimalne podstawowych kwalifikacji i szkolenia kierowców poszczególnych rodzajów pojazdów w dziedzinie przewozu towarów i osób. Ma ona służyć zapewnieniu, że kierowcy będą mogli dostosować się do zmieniających się warunków ramowych swojej dziedziny pracy.

b. Dopuszczenia dla pojazdów

Dyrektywa Rady 1999/37/WE z dnia 29 kwietnia 1999 r. harmonizuje dokumenty rejestracyjne pojazdów i upraszcza w ten sposób kontrolę własności i przenoszenie własności między mieszkańcami dwóch państw członkowskich. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2411/98 z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie uznawania znaków wyróżniających państwa członkowskie, w którym zarejestrowano pojazdy silnikowe, wprowadza obowiązek umieszczenia na tablicy rejestracyjnej flagi europejskiej oraz międzynarodowego skrótu oznaczającego państwo, w którym pojazd został zarejestrowany.

4. Harmonizacja socjalna

a. Czas pracy

Sektor transportowy został wyłączony z dyrektywy 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotyczącej niektórych aspektów

organizacji czasu pracy. Dyrektywa 2002/15/WE z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego określa wymogi minimalne w zakresie organizacji czasu pracy, służące poprawie stanu zdrowia i bezpieczeństwa osób kierujących pojazdami. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy średni tygodniowy czas pracy wynosi 48 godzin. Może on wynosić nawet 60 godzin, o ile średnia tygodniowa obliczona dla okresu 4 miesięcy nie przekracza 48 godzin.

b. Czas prowadzenia pojazdu

Czas prowadzenia pojazdu został uregulowany w rozporządzeniu (WE) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. Określa ono maksymalny nieprzerwany czas prowadzenia, przerwy oraz tygodniowy czas prowadzenia pojazdu. To rozporządzenie zostało zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 561/2006 z dnia 15 marca 2006 r., w którym zmieniono uregulowania dotyczące czasu prowadzenia i odpoczynku kierowców zawodowych na rzecz częstszych odpoczynków, ograniczenia sytuacji wyjątkowych oraz poprawy i uproszczenia możliwości kontrolowania i karania. Ponadto przedmiotowe rozporządzenie zmieniło rozporządzenie (WE) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r., ostatecznie wprowadzając **elektroniczne tachometry** i umożliwiając w przyszłości łatwiejszą kontrolę naruszeń.

Dyrektywa 2006/22/WE z dnia 15 marca 2006 r. jako środek uzupełniający określa **minimalne wymogi i minimalną liczbę kontroli** przeprowadzanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do przestrzegania powyższych rozporządzeń.

c. Użytkownicy

Rada przyjęła zalecenie 98/376/WE z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie **karty parkingowej dla osób niepełnosprawnych**. Od dnia 1 stycznia 1999 r. taka karta umożliwia jej posiadaczom korzystanie z zarezerwowanych miejsc parkingowych na całym terytorium Wspólnoty.

B. Transport kolejowy

1. Harmonizacja techniczna

a. Interoperacyjność na szynach

W ramach dyrektywy 96/48/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości oraz dyrektywy 2001/16/WE z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych. Unia Europejska zainicjowała proces, którego celem jest umożliwienie powszechnego korzystania z różnych systemów kolejowych w państwach członkowskich oraz bezproblemowego i bezpiecznego przejścia z sieci jednego do innego państwa członkowskiego. W ramach stosowania tej dyrektywy wypracowano już kilka rozwiązań technicznych (tak zwanych Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności, TSI). Odnosiły się one przede wszystkim do najistotniejszych aspektów, np. sterowania pociągami, sygnalizacji, zastosowań telematycznych w przewozach towarowych, kwalifikacji personelu w ruchu transgranicznym oraz emisji hałasu.

Obie dyrektywy zostały zmienione i dostosowane do najnowszych osiągnięć technicznych przez dyrektywę 2004/50/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. Jednocześnie zakres zastosowania dyrektywy w sprawie systemów kolei konwencjonalnych został rozszerzony na całą europejską sieć kolejową, w celu uwzględnienia wymogów przewidzianego na 2007 r. całkowitego otwarcia sieci kolejowej dla usług przewozów towarowych. Dyrektywa 2008/57/WE kodyfikuje dyrektywy w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (dyrektywa 96/48/WE) oraz systemu kolei konwencjonalnych (dyrektywa 2001/16/WE). Sednem tej dyrektywy jest **zasada wzajemnego uznawania**. Jeżeli pojazd został już dopuszczony do ruchu w jednym państwie członkowskim, inne państwa członkowskie mogą powoływać się na przepisy krajowe, stawiając dodatkowe wymogi i domagając się dalszych kontroli, jedynie w takich przypadkach, które są absolutnie konieczne do zbadania i zapewnienia technicznej zgodności pojazdu z daną siecią. Władze krajowe mogą odmówić udzielenia dopuszczenia do ruchu jedynie w przypadkach, w których możliwe jest udowodnienie „znacznego zagrożenia bezpieczeństwa”. W marcu 2005 r. przedstawiciele sektora kolejowego i Komisja podpisali protokół ustaleń w sprawie wprowadzenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym ERTMS (European Rail Traffic Management System). Dzięki ERTMS możliwe będzie ujednoczenie europejskich systemów sygnalizacyjnych i wprowadzenie automatycznej kontroli prędkości, opierającej się na najnowszych osiągnięciach w dziedzinie technologii telekomunikacyjnych. Przewidziano okres od 10 do 12 lat na powszechne wprowadzenie ERTMS.

b. Europejska Agencja Kolejowa

Aby wesprzeć Komisję i państwa członkowskie w podnoszeniu poziomu interoperacyjności i bezpieczeństwa europejskiego systemu kolejowego, w ramach przyjmowania drugiego pakietu kolejowego, rozporządzeniem (WE) nr 881/2004 z dnia 1 maja 2004 r. utworzono Europejską Agencję Kolejową, mającą siedzibę w Lille i Valenciennes we Francji. Głównym zadaniem Agencji jest stopniowe zbliżanie, rejestracja i nadzór nad przepisami technicznymi (TSI) oraz wypracowanie wspólnotowych celów w dziedzinie bezpieczeństwa kolei europejskich. Sama Agencja nie ma żadnych uprawnień decyzyjnych, lecz wspólnie z grupami ekspertów wypracowuje projekty decyzji dla Komisji. Wniosek w sprawie rozszerzenia kompetencji Agencji w zakresie interoperacyjności (COM(2006) 785) jest obecnie przedmiotem procedury legislacyjnej między Radą Ministrów a Parlamentem Europejskim.

2. Harmonizacja socjalna

Dyrektywa 2005/47/WE z dnia 18 lipca 2005 r. reguluje warunki pracy pracowników wykonujących pracę w trasie w interoperacyjnych usługach transgranicznych w sektorze kolejowym. Opiera się ona na porozumieniu między europejskimi partnerami społecznymi w sektorze kolejowym.

Dyrektywa 2007/59/WE, która została uzgodniona w ramach trzeciego pakietu kolejowego, służy harmonizacji minimalnych

wymogów w zakresie kwalifikacji, jak również dopuszczania maszynistów w UE. Uprawnienia maszynisty wydane przez jedno z państw członkowskich muszą być uznawane przez pozostałe państwa członkowskie. To wzajemne uznawanie zharmonizowanych umiejętności zawodowych jest fundamentem niezbędnym dla stworzenia europejskiego obszaru kolejowego. Dyrektywa określa zadania, które muszą wykonać odpowiednie władze państw członkowskich, maszyniści i pozostałe podmioty w tym sektorze, w szczególności przedsiębiorstwa kolejowe, operatorzy infrastruktury oraz instytucje szkoleniowe.

Zgodnie z przedmiotową dyrektywą każdy maszynista musi dysponować dokumentem poświadczającym uprawnienia, z którego wynikałoby, że spełnia on minimalne wymogi w zakresie stanu zdrowia, podstawowego wykształcenia i ogólnej wiedzy zawodowej. Ponadto za pomocą dodatkowych zaświadczeń maszyniści muszą udowodnić swoją szczegółową znajomość tras, na których kierują lokomotywami, wykorzystywanego sprzętu i właściwych dla danego przedsiębiorstwa procedur operacyjnych i bezpieczeństwa.

3. Prawa pasażerów

Również w ramach trzeciego pakietu kolejowego Rada i Parlament Europejski przyjęły jesienią 2007 r. rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Rozporządzenie obejmuje m.in. odszkodowania przy dużych spóźnieniach oraz odpowiedzialność przedsiębiorstw za pasażerów i ich bagaż w razie wypadków. Po wejściu tego rozporządzenia w życie pod koniec 2009 r. w przyszłości pasażerom będzie w wypadku opóźnień przysługiwać prawo do zwrotu 25% ceny biletu przy opóźnieniach powyżej 60 minut oraz 50% ceny biletu w wypadku opóźnienia powyżej 120 minut. Ponadto rozporządzenie zobowiązuje przedsiębiorstwa kolejowe do udzielania podróżnym obszernych informacji, np. w sprawie praw pasażerów, rozkładów jazdy, najkrócej trwających przejazdów oraz o najkorzystniejszej cenie, jak również w dziedzinie przystępności, warunków dostępu i dostępności infrastruktury dla osób niepełnosprawnych. Ponadto przedsiębiorstwa kolejowe są zobowiązane do wprowadzenia niedyskryminacyjnych zasad dostępu w zakresie przewozu osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej mobilności. Rozporządzenie przewiduje jednakże możliwości odstępstw w określonych przypadkach w odniesieniu do ruchu dalekobieżnego, jak również dla przewozów miejskich, lokalnych i regionalnych.

4. Harmonizacja administracyjna

a. Dostęp do zawodu (przyznawanie licencji)

Dyrektywa 95/18/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. przewiduje, że przedsiębiorstwo kolejowe musi dysponować licencją, aby móc ubiegać się o dostęp do infrastruktury wszystkich państw członkowskich. Jest ona wydawana pod warunkiem przestrzegania określonych warunków wspólnotowych (wiarygodność, dobra sytuacja finansowa oraz wiedza

zawodowa) przez państwo członkowskie, w którym przedsiębiorstwo ma siedzibę, i obowiązuje na całym terytorium Wspólnoty. Przedmiotowa dyrektywa została zmieniona dyrektywą 2001/13/WE z dnia 26 lutego 2001 r., w której postanowienia dotyczące przyznawania licencji zostały z niewielkimi wyjątkami rozszerzone na wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe. Ponadto określono niezbędne dla uzyskania licencji warunki bezpieczeństwa technicznego, gospodarcze i finansowe oraz procedurę przyznawania licencji.

Rola Parlamentu Europejskiego

W ramach swoich uprawnień prawodawczych PE zasadniczo wspierał większość zgłaszanych przez Komisję wniosków dotyczących harmonizacji, ale jednocześnie przedstawiał własne propozycje.

- W trakcie procedury prawodawczej w odniesieniu do dyrektywy w sprawie opłat za korzystanie z infrastruktury Parlament Europejski przeforsował m.in. rozszerzenie zakresu stosowania na pojazdy powyżej 3,5 tony oraz podkreślenie w dyrektywie aspektów związanych z ochroną środowiska. W trakcie negocjacji z Radą Ministrów Parlamentowi udało się w szczególności wymóc włączenie do nowej dyrektywy planu działań w sprawie internalizacji kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu. Nowe wnioski Komisji dotyczące ekologicznego transportu w znacznej mierze wynikają z nacisku wywieranego przez Parlament Europejski w kwestii ochrony środowiska.
- W dziedzinie przepisów socjalnych Parlament Europejski w znacznym stopniu przyczynił się do poprawy i uproszczenia rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia i odpoczynku. Ponadto Parlament spowodował znaczne zwiększenie liczby kontroli czasu kierowania i odpoczynku. Również w ramach negocjacji w sprawie dyrektywy o czasie pracy Parlamentowi Europejskiemu udało się osiągnąć to, że przepisy odnoszą się nie tylko do kierowców zatrudnionych, ale od 2009 r. również do kierowców samodzielnych, którzy stanowią 40% ogółu kierowców.
- W odniesieniu do praw pasażerów w transporcie kolejowym Parlamentowi Europejskiemu udało się m.in. osiągnąć rozszerzenie zakresu stosowania rozporządzenia. Dzięki temu, oprócz wyżej wymienionych wyjątków, pasażerowie mają jasne prawa i uprawnienia do odszkodowań nie tylko w transgranicznym transporcie kolejowym, ale również na trasach krajowych.
- W rezolucji z dnia 15 czerwca 2006 r. Parlament Europejski zdecydowanie poparł wprowadzenie systemu kontroli ruchu i sterowania pociągami oraz sygnalizacji ERTMS/ECTS, jak również przedłożył liczne wnioski dotyczące przejścia na ten system i jego finansowania.
- W rezolucji z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie realizacji pierwszego pakietu kolejowego Parlament Europejski

wzywał do dalszego przeglądu dyrektywy w sprawie opłat za korzystanie z infrastruktury. Zdaniem Parlamentu w celu zapewnienia sprawiedliwej konkurencji międzymodalnej konieczne jest dostosowanie w ten sposób taryf dla transportu drogowego do systemu opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, obowiązkowe wprowadzenie

opłat na wszystkich drogach Unii Europejskiej dla wszystkich pojazdów ciężarowych o masie co najmniej 3,5 tony oraz internalizacja kosztów zewnętrznych.

→ Nils **DANKLEFSEN**
lipiec 2008 r.

4.6.4. Transport drogowy: przepisy ruchu drogowego i bezpieczeństwa

Poprawa bezpieczeństwa drogowego jest głównym celem polityki transportowej UE. Do środków stosowanych na szczeblu UE należą m.in. rozporządzenia i dyrektywy dotyczące wyposażenia pojazdów w rozwiązania techniczne zwiększające bezpieczeństwo, transportu towarów niebezpiecznych oraz bezpieczeństwa infrastruktury drogowej.

Podstawa prawna

Artykuł 71 traktatu WE (traktat lizboński: art. 91 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)

Cele

Celem przepisów jest poprawa bezpieczeństwa na drogach, a tym samym dążenie do zrównoważonej mobilności. Każdego roku w Unii Europejskiej w 1,3 mln wypadków drogowych ginie ponad 40 000 osób, a 1,7 mln zostaje rannych. Istnieją dwa różne obszary stosowania pojęcia bezpieczeństwa: w odniesieniu do użytkowników dróg i osób w pojazdach (pasażerowie i obsługa) oraz w odniesieniu do transportu towarów i osób oraz miejsc związanych z transportem niebezpiecznych towarów.

Osiągnięcia

1. Informacje ogólne

W czerwcu 2003 r. Komisja Europejska ogłosiła „Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa drogowego na lata 2003–2010”. Wcześniej Komisja proponowała programy działań na rzecz bezpieczeństwa drogowego w latach 1993 i 1997. W ramach nowego programu działań przyjęto cel zmniejszenia o połowę liczby śmiertelnych wypadków drogowych w Unii do 2010 r., ustanowiony w białej księdze na temat polityki transportowej w 2001 r. Plan działań przewiduje pakiet środków w różnych obszarach, obejmujący m.in.:

- poprawę zachowania użytkowników dróg poprzez walkę z niebezpiecznymi zachowaniami, lepsze egzekwowanie przepisów i harmonizację kar oraz upowszechnianie dobrych praktyk;
- środki techniczne mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa pojazdów, w szczególności poprzez

obowiązek zapinania pasów bezpieczeństwa w autokarach, ujednolicony system mocowania fotelików dziecięcych, poprawę ochrony pojazdów przed skutkami zderzenia, stosowanie nowoczesnych technologii komunikacyjnych i informacyjnych (eBezpieczeństwo) w celu doskonalenia systemów zarządzania ruchem i systemów informacyjnych oraz automatyczny system powiadamiania o wypadku;

- środki techniczne mające na celu poprawę bezpieczeństwa infrastruktury drogowej.

W lutym 2006 r. Komisja ogłosiła komunikat w sprawie średniookresowego przeglądu europejskiego programu działań na rzecz bezpieczeństwa drogowego (COM(2006) 74), z którego wynika, że mimo zmniejszenia liczby wypadków śmiertelnych konieczne są dalsze wysiłki, aby zrealizować główny cel programu działań, jakim jest zmniejszenie o połowę liczby śmiertelnych wypadków drogowych do 2010 r.

2. Stan techniczny pojazdów

Harmonizacja krajowych przepisów prawnych w zakresie stanu technicznego pojazdów dotyczy przede wszystkim następujących obszarów:

- **kontrole pojazdów** (dyrektywa 77/143/EWG z dnia 29 grudnia 1976 r. wielokrotnie zmieniana);
- **obowiązek zapinania pasów bezpieczeństwa** w pojazdach silnikowych o masie nieprzekraczającej 3,5 tony (dyrektywa 91/671/EWG z dnia 16 grudnia 1991 r.). Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą 2003/20/WE z dnia 8 kwietnia 2003 r., wprowadzającą dziecięcy system ochrony pasażera. Ponadto stanowi ona, że pasy bezpieczeństwa muszą być zapinane we wszystkich pojazdach, które są w nie wyposażone. Dotyczy to także autokarów.

- obowiązek instalacji **urządzeń ograniczenia prędkości** w pojazdach silnikowych o masie przekraczającej 3,5 tony (dyrektywa 92/6/EWG z dnia 10 lutego 1992 r.). W ramach dyrektywy 2000/30/WE z dnia 6 czerwca 2000 r. wprowadzono możliwość przeprowadzenia kontroli drogowej stanu technicznego pojazdów użytkowych. W dyrektywie 2002/85/WE z dnia 5 listopada 2002 r. rozszerzono obowiązek stosowania urządzeń ograniczenia prędkości na wszystkie pojazdy o masie przekraczającej 3,5 tony.
- w dyrektywie 2003/102/WE z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ochrony pieszych i innych niechronionych użytkowników dróg przed zderzeniem – i w razie zderzenia – z pojazdem silnikowym przewidziano wprowadzenie przednich układów zabezpieczających w nowych pojazdach, począwszy od 2005 r. Dyrektywa 2005/66/WE z dnia 26 października 2005 r. dotycząca stosowania **przednich układów zabezpieczających** w pojazdach silnikowych ma na celu wprowadzenie lepszej ochrony dla użytkowników dróg w wypadku zderzenia z pojazdem wyposażonym w orurowanie. W połowie 2008 r. Rada Ministrów i Parlament Europejski porozumiały się w sprawie kolejnego rozporządzenia zwiększającego ochronę rowerzystów i pieszych (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym). W nowym rozporządzeniu uwzględniono nie tylko elementy bezpieczeństwa biernego, tj. lepiej zaprojektowane struktury czołowe pojazdów, lecz również przepisy dotyczące wprowadzenia **systemów wspomagania hamulców**.
- dyrektywa 2003/97/WE z dnia 10 listopada 2003 r. stanowi, że od dnia 1 stycznia 2007 r. wszystkie samochody ciężarowe zarejestrowane w Unii Europejskiej będą musiały być wyposażone w **dotatkowe lusterka wsteczne** lub w urządzenia służące do wyeliminowania martwego pola. W ramach dyrektywy 2007/38/WE z dnia 11 lipca 2007 r. przewiduje się wyposażenie w takie lusterka również wielu samochodów ciężarowych już dopuszczonych do ruchu.

3. Transport towarów niebezpiecznych

Na mocy dyrektywy 94/55/WE z dnia 21 listopada 1994 r. zakres obowiązywania przepisów dotyczących transportu międzynarodowego, zawartych w Umowie europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR) został rozszerzony na transport krajowy. W ramach dyrektywy 95/50/WE z dnia 6 października 1995 r. ustanowiono jednolite procedury kontrolne. Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą 2001/26/WE z dnia 7 maja 2001 r. wprowadzającą jednolite procedury kontroli transportu drogowego towarów niebezpiecznych.

Dyrektywa Rady 96/35/WE z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie wyznaczenia i kwalifikacji zawodowych doradców ds. bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych drogą lądową, kolejową i wodną śródlądową nakłada obowiązek

wyznaczenia przez przedsiębiorstwa zajmujące się tego typu transportem jednego lub więcej odpowiednio wykwalifikowanych doradców ds. bezpieczeństwa. Doradcy tacy muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje uprawniające do monitorowania zgodności z przepisami.

W grudniu 2006 r. Komisja złożyła wniosek w sprawie uaktualnienia i ujednoczenia istniejącego prawodawstwa (COM(2006) 852).

4. eBezpieczeństwo

W swoim komunikacie „Technologie informatyczne i telekomunikacyjne stosowane dla pojazdów bezpiecznych i inteligentnych” (COM(2003) 542) z dnia 15 września 2003 r. Komisja wyraziła zamiar wspierania rozwoju i powszechnego stosowania nowoczesnych systemów bezpieczeństwa opartych na nowych technologiach informatycznych i komunikacyjnych. Na tej podstawie wprowadzono inicjatywę eBezpieczeństwo. Inteligentne systemy bezpieczeństwa pojazdów obejmują automatyczne systemy dostosowania prędkości, urządzenia mające na celu zapobieganie mimowolnemu zjechaniu z pasa drogi, urządzenia ostrzegające przed zderzeniem i automatyczny system powiadamiania o wypadku (eCall).

5. Bezpieczeństwo infrastruktury drogowej

Dyrektywa 2004/54/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. określa minimalne wymagania bezpieczeństwa tuneli w obrębie transeuropejskiej sieci drogowej. Przepisy te obejmują aspekty związane z organizacją, stanem technicznym i eksploatacją tuneli. Celem dyrektywy jest ustanowienie nowych i zharmonizowanych przepisów w zakresie bezpieczeństwa w odniesieniu do wszystkich istniejących, budowanych i planowanych tuneli dłuższych niż 500 metrów.

W połowie 2008 r. Rada Ministrów i Parlament Europejski przyjęły dyrektywę w sprawie **zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej** (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym). Dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie wymóg przeprowadzenia ocen oddziaływania na bezpieczeństwo ruchu oraz audytów bezpieczeństwa drogowego. Ponadto w nowej dyrektywie zawarto regulacje dotyczące zarządzania bezpieczeństwem sieci drogowej oraz kontroli stanu bezpieczeństwa dróg. W dyrektywie wyszczególniono również różne środki mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa na odcinkach dróg o dużym współczynniku wypadkowości.

6. Różne

Komisja stworzyła bazę danych wypadków drogowych (CARE), umożliwiającą przeprowadzenie analiz porównawczych okoliczności wypadków i ułatwiającą rozpowszechnianie informacji i proponowanych rozwiązań.

W zaleceniu nr 115/2001/WE z dnia 17 stycznia 2001 r. skierowanym do państw członkowskich w sprawie dozwolonego poziomu stężenia alkoholu we krwi Komisja zaproponowała poziom 0,5 mg/ml dla kierowców pojazdów mechanicznych i 0,2 mg/ml dla kierowców pojazdów ciężarowych.

W zaleceniu nr 345/2004/WE skierowanym do państw członkowskich Komisja zaproponowała procedury postępowania mające na celu egzekwowanie przepisów dotyczących prowadzenia pojazdów w stanie nietrzeźwym, przekraczania prędkości i zapinania pasów bezpieczeństwa.

Rola Parlamentu Europejskiego

W wielu rezolucjach Parlament Europejski podkreślał znaczenie bezpieczeństwa drogowego we Wspólnocie. W rezolucji z dnia 29 września 2005 r. Parlament Europejski wyraził opinię w sprawie ostatniego programu działań Komisji, popierając wytyczne Komisji dla tego programu i wzywając do podjęcia dalszych środków, takich jak ogólnoeuropejska kampania informacyjna na temat bezpieczeństwa drogowego, ujednoczenie znaków drogowych i większe zastosowanie nowych technologii, takich jak: a) system przypominania o zapięciu pasów bezpieczeństwa; b) zaawansowane układy zabezpieczające; c) elektroniczne systemy ograniczania prędkości; d) blokady antyalkoholowe („Alkolock”) oraz e) wyposażanie nowych samochodów w automatyczny system powiadamiania o wypadku (eCall), począwszy od 2009 r.

Parlament wezwał także Komisję do zaproponowania środków legislacyjnych w odniesieniu do dopuszczalnego poziomu stężenia alkoholu we krwi kierowcy (zgodnie z zaleceniem Parlamentu 0,5 mg/ml dla dorosłych kierowców i 0,2 mg/ml dla młodych, początkujących kierowców). W opinii z dnia 18 stycznia 2007 r. dotyczącej oceny śródkresowej przedmiotowego programu Parlament Europejski ponownie przedstawił szeroki katalog postulatów.

W ramach swoich uprawnień legislacyjnych Parlament popierał zasadniczo wnioski Komisji, jednocześnie wnosząc wiele poprawek na rzecz poprawy legislacji. Na przykład w negocjacjach w sprawie dyrektywy dotyczącej bezpieczeństwa w tunelach Parlament przeformułował poprawę przepisów w zakresie wyjść awaryjnych, oświetlenia i dróg ewakuacyjnych. Ponadto dyrektywa uwzględniła wezwanie Parlamentu do zwrócenia większej uwagi na potrzeby osób niepełnosprawnych w konstrukcji wyjść ewakuacyjnych.

→ Nils DANKLEFSEN
lipiec 2008 r.

4.6.5. Transport lotniczy: dostęp do rynku

Od 1997 r. Unia Europejska posiada wewnętrzny rynek lotniczy. Polityka Wspólnoty w zakresie transportu lotniczego koncentruje się na harmonizacji licencjonowania odpowiednich zawodów, zapewnieniu wolnego dostępu do rynku oraz porozumieniach z państwami trzecimi o otwarciu przestrzeni powietrznej. W 2007 r. pomiędzy UE i Stanami Zjednoczonymi zawarte zostało porozumienie o otwartej przestrzeni lotniczej („Open Skies”).

Podstawa prawna

Artykuł 80 traktatu WE (traktat lizboński: art. 100 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)

Cele

- utworzenie wewnętrznego rynku lotniczego na terytorium Wspólnoty;
- uwzględnienie globalnego charakteru transportu lotniczego poprzez spójną wspólnotową politykę w dziedzinie lotnictwa w stosunku do państw trzecich;
- poprawa konkurencyjności europejskich linii lotniczych.

Osiągnięcia

A. Wewnętrzny rynek lotniczy

W następstwie przyjęcia i wejścia w życie trzech „pakietów liberalizacyjnych”, od 1997 r. obowiązuje wspólnotowy rynek lotniczy. Trzeci pakiet składał się z trzech rozporządzeń:

Na mocy rozporządzenia nr 2407/92/EWG z dnia 23 lipca 1992 r. określono wymogi dotyczące wydawania licencji przewoźnikom lotniczym. Przewoźnicy lotniczy muszą mieć siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej, muszą być bezpośrednio lub pośrednio monitorowani przez państwo członkowskie lub władze krajowe państwa członkowskiego oraz muszą świadczyć usługi transportu lotniczego jako główny przedmiot działalności.

Na mocy rozporządzenia nr 2408/92/EWG z dnia 23 lipca 1992 r. od dnia 1 kwietnia 1997 r. zniesione zostały ograniczenia dotyczące kabotażu, co umożliwiło przewoźnikom lotniczym ze wszystkich państw członkowskich dostęp do wewnątrzspółnotowych szlaków krajowego i międzynarodowego przewozu pasażerów, ładunków i poczty. Rozporządzenie (EWG) nr 2409/92 regulowało ponadto liberalizację taryf lotniczych. Komisja złożyła w lipcu 2006 r. wniosek o rewizję trzeciego pakietu liberalizacyjnego (COM(2006) 396). Obowiązujące przedmiotowe rozporządzenia miały zostać na nowo opracowane,

dostosowane do aktualnych warunków panujących w sektorze lotnictwa i połączone w jednym rozporządzeniu. W połowie 2008 r. Rada i Parlament Europejski doszły do porozumienia w sprawie nowego rozporządzenia (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym). Nowe rozporządzenie reguluje m.in. warunki finansowe wydawania licencji oraz regularną ocenę wydajności finansowej przedsiębiorstw. Nakreśla kryteria zawieszenia i cofnięcia licencji oraz reguluje rozdzielanie ruchu lotniczego między lotniskami i prawidłowe stosowanie przepisów socjalnych, i nałożenie obowiązków użyteczności publicznej. Ponadto poprawia przejrzystość taryf dla pasażerów poprzez zakaz przedstawiania niezgodnych z prawdą ofert przyciągających klientów i mylących informacji o taryfach.

B. Umowy o otwartej przestrzeni lotniczej z państwami trzecimi

Po utworzeniu wewnętrznego rynku lotniczego w 1992 r. Komisja uważała, że państwa członkowskie powinny zaprzestać zawierania umów dwustronnych z państwami trzecimi. Od 1994 r. Stany Zjednoczone dążyły do zawarcia „umów o otwartej przestrzeni powietrznej” z innymi krajami. W trakcie postępowania wszczętego w związku ze skargą Komisji Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł dnia 5 listopada 2002 r., że niektóre ustępy dwustronnych umów o otwartej przestrzeni powietrznej, które osiem państw członkowskich UE zawarło ze Stanami Zjednoczonymi, są niezgodne z prawem wspólnotowym. Trybunał orzekł również, że państwa członkowskie nie mogą podejmować zobowiązań w stosunku do państw trzecich w dziedzinach, w których obowiązują wspólne zasady, jeżeli wspomniane umowy naruszają wspólne zasady. Wyrok Trybunału posłużył za podstawę dla rozporządzenia (WE) nr 847/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych. Zapewnienie zharmonizowanego podejścia w odniesieniu do negocjacji, wykonania i stosowania umów dwustronnych stanowi integralną część rozporządzenia. Przewidziano w nim umieszczanie w umowach standardowych klauzul w celu zagwarantowania ich zgodności z prawem wspólnotowym. Co więcej, w ramach tzw. mandatu horyzontalnego Komisja może negocjować umowy wspólnotowe z państwami trzecimi. W ramach porozumienia horyzontalnego wszystkie postanowienia z wszystkich porozumień pomiędzy państwami UE a państwami trzecimi zostaną dostosowane do siebie w jednym porozumieniu. W ciągu kilku ostatnich lat podpisano lub zawarto wiele tego rodzaju umów (w tym z Chile, Singapurem, Ukrainą, Chorwacją, Meksykiem, Gruzją, Australią, Nową Zelandią, Malezją, Marokiem i Libanem).

Po ponad czteroletnich negocjacjach UE i Stany Zjednoczone podpisały pod koniec kwietnia 2007 r. porozumienie „Open Skies”. To centralne porozumienie w zakresie transportu lotniczego dzięki zniesieniu ograniczeń praw do odcinków tras zapewni lepszy dostęp do rynku amerykańskiego dla europejskich spółek lotniczych. To samo odnosi się do firm amerykańskich chcących skierować się na lotniska europejskie. Po aprobachie Parlamentu Europejskiego porozumienie weszło

w życie 30 marca 2008 r. W maju 2008 r. rozpoczęły się rozmowy w sprawie drugiego etapu porozumienia.

Centralnym filarem zewnętrznej polityki UE w zakresie transportu lotniczego jest obecnie cel zawarcia kolejnych porozumień „Open Skies” z innymi ważnymi państwami (np. Kanadą, Indiami, Chinami, Australią). Porozumienia „Open Skies” mają na celu o wiele intensywniejszą współpracę niż zwykłe porozumienia o transporcie lotniczym. Obejmują one zarówno współpracę w zakresie zasad konkurencji i otwarcia rynków, jak i inne obszary, np. bezpieczeństwo lotów lub skutki dla środowiska naturalnego.

C. Dodatkowe osiągnięcia

1. Dostęp do rynku usług obsługi naziemnej

Rynek usług obsługi naziemnej podlega dyrektywie 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. Przed przyjęciem dyrektywy świadczenie usług obsługi naziemnej na lotniskach w UE miało postać monopolu kontrolowanego przez niewielką liczbę usługodawców. Wraz z wejściem w życie dyrektywy usługi te były stopniowo otwierane na konkurencję, a do pełnej liberalizacji doszło w grudniu 2002 r. Dyrektywa dotyczy przede wszystkim zapewnienia swobodnego dostępu do rynku dla podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej. Ponadto w wypadku niektórych kategorii usług na większych lotniskach w UE konieczne jest zapewnienie wyboru pomiędzy przynajmniej dwoma usługodawcami. W komunikacie Komisji ze stycznia 2007 r. przedstawiono sprawozdanie na temat dotychczasowego stosowania dyrektywy (COM(2006) 821).

2. Systemy rezerwacji

a. Komputerowe systemy rezerwacji (CRS)

Komputerowe systemy rezerwacji (zwane dalej CRS) mają podstawowe znaczenie dla wydajności transportu lotniczego. Są one niezwykle ważne dla pasażerów, którzy poszukują najkorzystniejszych opłat, oraz dla mniejszych podmiotów, którym zależy na dostępie do systemu. Przyjęto zatem rozporządzenie nr 2299/89/EWG z dnia 24 lipca 1989 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji. Kodeks postępowania został wprowadzony w celu wsparcia przejrzystości i uniknięcia nadużyć niezgodnych z zasadami konkurencji oraz zakłócania konkurencji. Na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 323/99 z dnia 8 lutego 1999 r. kodeks dostosowany został do zmienionych warunków rynkowych. Kodeks postępowania reguluje kwestie związane z realizacją rezerwacji podróży przez spółki lotnicze i kolejowe, CRS i biura podróży. Rozwój najnowszych wydarzeń na rynku transportu lotniczego i technologii informacyjnych oraz pojawienie się alternatywnych dróg dystrybucji skłoniły Komisję do zaproponowania w listopadzie 2007 r. kolejnego dostosowania kodeksu postępowania dla CRS na rzecz wzmocnionej konkurencji (COM(2007) 709).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament wspiera tworzenie wspólnotowego rynku lotniczego. Opowiedział się zatem za stosowaniem lotów

łączonych oraz za rozszerzeniem praw dostępu, w tym dostępu do usług kabotażu (patrz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lutego 1995 r. w sprawie komunikatu Komisji „Przyszłość lotnictwa cywilnego w Europie”). Równocześnie Parlament zalecił kontynuowanie liberalizacji w ostrożnym tempie, tak aby uwzględnione zostały jej skutki w zakresie bezpieczeństwa, jakości obsługi, przejrzystości opłat oraz warunków pracy personelu. W rezolucji z dnia 4 maja 2000 r. Parlament podkreślił, że kwestie bezpieczeństwa powinny pozostać podstawową zasadą wszystkich działań i strategii politycznych w transporcie lotniczym.

Niedawno zawarte umowy lotnicze z państwami trzecimi zyskały aprobatę Parlamentu Europejskiego. Jednakże w rezolucji z dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie stosunków z Rosją w zakresie transportu lotniczego Parlament zaznaczył, że nie powinno się zawierać ogólnego porozumienia bez natychmiastowego i całkowitego zniesienia rosyjskich opłat za przeloty.

W rezolucji z dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie wspólnotowej polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa Parlament podkreślił potrzebę opracowania spójnej strategii w celu stworzenia

wspólnej polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa i przedstawił krótko wymogi dotyczące otwarcia rynku, standardów bezpieczeństwa, aspektów społecznych i ochrony środowiska naturalnego.

Parlament Europejski miał znaczący wpływ na przekształcone rozporządzenie w sprawie wspólnych zasad realizacji usług transportu lotniczego na terenie Wspólnoty (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym). W szczególności doprowadził on do zakazu przedstawiania niezgodnych z prawdą ofert przyciągających klientów i mylących informacji o taryfach (np. w Internecie). W przyszłości końcowa cena wraz ze wszystkimi możliwymi podatkami, opłatami, dopłatami i prowizjami musi być podana na początku procesu rezerwacji. Ponadto „fakultatywne koszty dodatkowe”, jak np. przewóz dodatkowej sztuki bagażu, należy przedstawić na początku każdego procesu rezerwacji w sposób jasny, przejrzysty i jednoznaczny, a ich przyjęcie przez klienta powinno odbywać się na zasadzie dobrowolnego wyboru (zasada *opt-in*).

→ Nils DANKLEFSEN
lipiec 2008 r.

4.6.6. Transport lotniczy: konkurencja i prawa pasażerów

W celu zagwarantowania uczciwej konkurencji w transporcie lotniczym przyjęto cały szereg rozporządzeń, regulujących tak istotne dziedziny, jak praktyka prowadzenia działalności gospodarczej, pomoc ze strony państwa, ceny, handel emisjami i opłaty lotniskowe. W podobny sposób odpowiednie rozporządzenia mają na celu ochronę prawa pasażerów.

Podstawa prawna

Artykuł 80 ust. 2 traktatu WE (traktat lizboński: art. 100 ust. 2 Traktatu w sprawie funkcjonowania Unii Europejskiej) uzupełniony ogólnymi przepisami Traktatu dotyczącymi ochrony konsumentów, konkurencji oraz swobody świadczenia usług (→3.2.3)

Cele

Celem jest ustanowienie procedury wdrożenia postanowień Traktatu dotyczących konkurencji w zakresie transportu lotniczego, z uwzględnieniem szczególnych cech tego sektora, w którym do pewnego stopnia nadal stosuje się pomoc państwa dla krajowych linii i portów lotniczych, a także problemy związane z kartelami w postaci ogólnoświatowych sojuszy. Oprócz stworzenia równych warunków konkurencji celem polityki w tej dziedzinie jest zachęcanie linii lotniczych do zapewniania pasażerom wysokiej jakości usługi po korzystnych cenach. W ostatnim czasie europejska polityka w dziedzinie transportu lotniczego koncentruje się wokół wzmocnienia praw konsumentów w zakresie bezpieczeństwa

i sprzedaży przekraczającej liczbę dostępnych miejsc (*overbooking*).

Osiągnięcia

A. Konkurencja

1. Porozumienia i zasady prowadzenia działalności

Kwestia ta regulowana jest rozporządzeniem (EWG) nr 3975/87 z dnia 14 grudnia 1987 r. ustanawiającym procedurę stosowania reguł konkurencji do przedsiębiorstw w sektorze transportu lotniczego oraz rozporządzeniem (EWG) nr 3976/87 w sprawie stosowania art. 85 ust. 3 Traktatu do pewnych kategorii porozumień i praktyk uzgodnionych w sektorze transportu lotniczego. Na podstawie wymienionych przepisów Komisja zyskała uprawnienia w zakresie przyznawania wyjątków dla różnych kategorii porozumień i uzgodnionych praktyk z zastrzeżeniem zachowania określonych warunków gwarantujących, że konkurencja nie zostanie wyeliminowana ani nadmiernie ograniczona. Powyższe rozporządzenia zostały z czasem zmienione i dostosowane do obecnych warunków (w tym rozporządzeniami (EWG) nr 2410/92 i (EWG) nr 2411/92

z dnia 23 lipca 1992 r. oraz rozporządzeniem (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r.).

W rozporządzeniach (WE) nr 411/2004 z dnia 26 lutego 2004 r. oraz (WE) nr 868/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. Wspólnota uwzględniła ogólnosiwiatowy charakter transportu lotniczego. Stworzyła w ten sposób konieczną podstawę prawną do stosowania reguł konkurencji w zakresie ruchu lotniczego pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi, tak aby uniknąć zakłóceń konkurencji w postaci pomocy państwa lub nieuczciwej polityki cenowej ze strony podmiotów z państw trzecich.

2. Pomoc państwa

W 1984 r. Komisja ustanowiła kryteria oceny pomocy państwa na rzecz linii lotniczych. W 1993 r. utworzono komitet ekspertów z dziedziny lotnictwa cywilnego, który w sprawozdaniu z dnia 1 lutego 1994 r. wydał zalecenia dotyczące pomocy państwa. Zgodnie z zaleceniami pomoc państwa musi spełniać określone warunki:

- musi to być środek jednorazowy;
- musi być połączony z planem restrukturyzacji, który zostanie poddany ocenie i kontroli niezależnych ekspertów wyznaczonych przez Komisję i który powinien doprowadzić w efekcie do prywatyzacji;
- rząd danego państwa musi zobowiązać się do unikania ingerencji w decyzje handlowe linii lotniczych, które z kolei nie mogą wykorzystywać pomocy na finansowanie nowej działalności;
- pomoc nie może niekorzystnie wpływać na interesy innych linii.

We wrześniu 2005 r. Komisja zatwierdziła wytyczne dotyczące finansowania lotnisk oraz udzielania pomocy na rozpoczęcie działalności liniom lotniczym korzystającym z lotnisk regionalnych.

3. Cenniki

Kwestia ta jest obecnie regulowana rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2409/92 w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze (wyłącznie w odniesieniu do szlaków wewnątrzspółnotowych), które jest częścią „pakietu lotniczego” przyjętego w czerwcu 1992 r. Zasadniczo linie lotnicze mogą ustalać własne ceny, rozporządzenie zawiera jednak szereg klauzul ochronnych pozwalających uniknąć nadmiernie wysokich lub niskich (dumpingowych) cen.

4. Przydzielanie czasu na start lub lądowanie

Stały rozwój transportu lotniczego w ciągu ostatnich dziesięciu lat spowodował zwiększenie presji na przepustowość lotnisk. Rozporządzenie (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 r. było pierwszym krokiem w kierunku ustanowienia niedyskryminujących zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie na lotniskach we Wspólnocie. Ze względu na to, że procedura nie została uregulowana w sposób wystarczająco jasny i nie była stosowana jednakowo we wszystkich państwach członkowskich, konieczna była jej zmiana. Nowe

rozporządzenie z dnia 21 kwietnia 2004 r. (rozporządzenie (WE) nr 793/2004) miało przede wszystkim służyć przekształceniu przydzielanego czasu w prawo użytkownika. Zgodnie z rozporządzeniem przydzielony czas stanowi prawo do użytkowania infrastruktury lotniska do celów startu i lądowania o określonej godzinie i w określone dni bez prawa własności. Za przydzielanie czasu odpowiedzialny jest koordynator wyznaczony przez dane lotnisko. Uwzględniając interesy linii lotniczych o ugruntowanej pozycji, powyższe rozporządzenie ułatwiło jednocześnie dostęp do rynku nowym konkurentom, ponieważ przewiduje udostępnienie im 50% czasu.

5. Przepustowość portów lotniczych i opłaty lotniskowe

W ramach tzw. pakietu lotniskowego Komisja przedłożyła w styczniu 2007 r. projekt dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych, rozpatrywany obecnie przez Parlament Europejski. W pakiecie tym Komisja proponuje szereg obligatoryjnych zasad ustalania opłat lotniskowych (COM(2006) 820).

Również w ramach „pakietu lotniskowego”, w komunikacie COM(2006) 819, Komisja przedstawiła „Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie”. Główną uwagę poświęcono tu m.in.: a) optymalizacji wykorzystania posiadanej przepustowości portów lotniczych; b) wspieraniu współpracy między transportem lotniczym a szynowym; c) wadze wpływu portów lotniczych na środowisko naturalne; d) opracowaniu efektywnych od strony kosztów rozwiązań technologicznych.

6. Handel emisjami w transporcie lotniczym

We wniosku z dnia 20 grudnia 2006 r. (COM(2006) 818) Komisja nalegała na uwzględnienie działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie. System handlu emisjami funkcjonuje według następującego wzoru: przedsiębiorstwa otrzymują certyfikaty, uprawniające do wyemitowania ściśle określonej ilości gazów cieplarnianych. Jeśli założenia zostaną zrealizowane własnymi środkami, przedsiębiorstwo może sprzedać niepotrzebne mu certyfikaty na rynku. Alternatywnie przedsiębiorstwo musi dokupić certyfikaty, jeśli wysła do atmosfery ilość gazów przekraczającą przyznane mu limity. W czerwcu 2008 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły kompromis w sprawie dyrektywy w sprawie „uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych”. W efekcie wszystkie towarzystwa lotnicze, których samoloty startują i lądują w Europie, od 2012 r. będą włączone do systemu handlu emisjami. Powinno to ukrócić praktyki wypaczające zasady konkurencji i zmniejszyć negatywny wpływ ruchu lotniczego na środowisko naturalne. Odmienne niż dotychczas, przydziały nie będą opierać się na „historycznej” wielkości emisji, ale zostanie ustalona jednolita europejska wielkość orientacyjna. Wygrają na tym linie lotnicze, które już dziś eksploatują bardziej efektywne maszyny. W pierwszym okresie (2012 r.) zakłada się spadek wielkości emisji w porównaniu z latami 2004–2006 o 3%, w drugim okresie (od 1 stycznia 2013 r.) – o 5%.

B. Prawa pasażerów

1. Sprzedaż przekraczająca liczbę dostępnych miejsc, odmowa przyjęcia na pokład, opóźnienia

Pierwsze wspólne zasady systemu odszkodowań w wypadku odmowy przyjęcia na pokład lotu rejsowego zostały ustanowione w rozporządzeniu (EWG) nr 295/91 z dnia 4 lutego 1991 r. Loty w ramach zorganizowanych wycieczek były regulowane dyrektywą 90/314/EWG.

Dnia 17 lutego 2005 r. weszło w życie rozporządzenie (WE) nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w wypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów. Jego celem było zapewnienie lepszej ochrony pasażerom i zważywszy, że tego rodzaju zdarzenia mogą spowodować poważne niedogodności, pasażerowie mają prawo domagać się odszkodowania. W wypadku odmowy przyjęcia na pokład z powodu sprzedaży przekraczającej liczbę miejsc lub odwołania lotu pasażerowie mają prawo m.in. do zwrotu ceny biletu, darmowego lotu powrotnego do miejsca, w którym rozpoczęli podróż, lub późniejszego lotu do miejsca przeznaczenia, lub też do odszkodowania (ustalonego na poziomie 600 euro dla lotów powyżej 3500 km). Dodatkowo należy także zapewnić posiłki, napoje, możliwość skorzystania z telefonu oraz zakwaterowanie w hotelu w razie potrzeby. W wypadku opóźnienia pasażerowie mają prawo do odszkodowania, którego wysokość zależy od czasu opóźnienia.

2. Czarna lista najmniej bezpiecznych linii lotniczych

W rozporządzeniu (WE) nr 2111/2005 z dnia 14 grudnia 2005 r. Rada i Parlament Europejski sporządziły czarną listę najmniej bezpiecznych linii lotniczych, wzmacniając w ten sposób prawo pasażerów do informacji. Ogólnounijną czarna lista będzie aktualizowana nie rzadziej niż co trzy miesiące. Zawiera ona nazwy wszystkich linii lotniczych, w wypadku których udowodniono poważne usterki wpływające na bezpieczeństwo lub w wypadku których organy odpowiedzialne za dane linie lotnicze wyraźnie nie są skłonne lub nie są zdolne do wdrożenia norm bezpieczeństwa lub do nadzorowania samolotów. Linie lotnicze wpisane na czarną listę mają zakaz latania na obszarze UE. Samolot, któremu zabroniono startować lub lądować w jednym państwie członkowskim, nie będzie mógł już latać w innym.

Sprzedawca biletów ma obowiązek – bez względu na sposób dokonania rezerwacji – informować pasażerów o nazwie linii lotniczych, które obsługują lot, gdy tylko zostanie to określone. Pasażerowie mają prawo do zwrotu ceny biletu lub do wpisania na lot równoważny w wypadku, gdy po dokonaniu rezerwacji linie lotnicze zostaną wpisane na czarną listę.

3. Prawa pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej

W rozporządzeniu (WE) nr 1107/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. Rada Ministrów i Parlament Europejski uzgodniły szereg praw pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej. Rozporządzenie zawiera następujące elementy:

- utworzenie w portach lotniczych obsługujących powyżej 150 000 pasażerów wyznaczonych punktów, w których osoby o ograniczonej sprawności ruchowej mogą uzyskać pomoc; osobom tym nie można odmówić przyjęcia na pokład z wyjątkiem kilku ściśle określonych przypadków;
- administrator portu lotniczego odpowiada za nieodpłatne świadczenie tego rodzaju usług; osoby korzystające ze wspomnianych usług nie mogą ponosić dodatkowych kosztów z tego tytułu; prośba o pomoc (np. w dostaniu się na pokład samolotu i w jego opuszczeniu) musi zostać zgłoszona najpóźniej 48 godzin przed odlotem;
- wszystkie linie lotnicze (zgodnie z liczbą przewożonych pasażerów) mają uczestniczyć w finansowaniu tego rodzaju usług.

4. Wymogi dotyczące ubezpieczenia operatorów statków powietrznych

Rozporządzenie (WE) nr 785/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. zostało przyjęte w celu zharmonizowania poziomu ubezpieczenia w transporcie lotniczym poprzez ustanowienie minimalnego poziomu ochrony ubezpieczeniowej na jednego pasażera i jedną sztukę bagażu. Minimalny poziom ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej wobec osób trzecich również został określony. Zasady obowiązują zarówno w stosunku do wspólnotowych linii lotniczych, jak i do operatorów statków powietrznych spoza UE, i mają zastosowanie do szkód powstałych w trakcie lotu oraz na ziemi. Oprócz wypadków ubezpieczenie musi obejmować również ryzyko wojny, porwania, aktów terroryzmu i sabotażu. Operatorzy statków powietrznych mają obowiązek przedstawić właściwym władzom państwa członkowskiego zaświadczenie o ubezpieczeniu.

Rola Parlamentu Europejskiego

W licznych sprawozdaniach i oświadczeniach Parlament Europejski podkreślał znaczenie wspólnej polityki w dziedzinie transportu lotniczego, a także silniejszej konkurencji między liniami lotniczymi. W rezolucji z dnia 4 maja 2000 r. Parlament wyraził opinię, zgodnie z którą rozwój wewnętrznego rynku europejskiego transportu lotniczego przyczynił się do zwiększenia konkurencji, zaś pasażerowie dysponują obecnie szerokim wyborem lotów po często niższych cenach. Jednakże nie należy pozwolić, aby inne zjawiska, takie jak opóźnienia, sprzedaż przekraczająca liczbę miejsc itp., ograniczały korzyści wynikające z liberalizacji rynku. W kwestii pomocy państwa PE z zadowoleniem przyjął zapowiedziane przez Komisję zakończenie okresu przejściowego w zakresie pomocy państwa dla linii lotniczych i wyraził pogląd, że państwowe linie lotnicze powinny zostać zmuszone do funkcjonowania na warunkach rynkowych.

W odniesieniu do przydziału czasu na start lub lądowanie Parlament w wyżej wspomnianej rezolucji zwrócił się do Komisji o przedłożenie wniosku dotyczącego zmiany odpowiedniego rozporządzenia. W trakcie późniejszej procedury legislacyjnej PE poparł co do zasady wniosek

Komisji. Zastrzegł jednak wprowadzenie poprawek np. w odniesieniu do uprawnień i niezależnego statusu koordynatora oraz możliwości wejścia na rynek dla nowych konkurentów, a także wprowadzenia sankcji w wypadku przekroczenia przydzielonego czasu na start lub lądowanie.

W 2005 r. Parlament Europejski z powodzeniem przeforsował ogólnounijną czarną listę najmniej bezpiecznych linii lotniczych. We wniosku Komisji przewidziano początkowo utworzenie 25 różnych list, po jednej dla każdego państwa członkowskiego. Pod naciskiem ze strony Parlamentu w wyżej wspomnianym

rozporządzeniu zwiększono również znacznie prawa pasażerów w zakresie informacji i odszkodowania. W kwestii przewozu pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej Parlament Europejski nalegał w trakcie procedury legislacyjnej z powodzeniem na włączenie osób niewidomych, słabowidzących, głuchych, niedosłyszących oraz upośledzonych umysłowo do osób wymagających pomocy na lotnisku.

→ Nils DANKLEFSEN
lipiec 2008 r.

4.6.7. Transport lotniczy: zasady ruchu lotniczego i bezpieczeństwa

Na szczęblu europejskim podjęto liczne inicjatywy związane z zasadami ruchu lotniczego i bezpieczeństwa. Do najważniejszych przedsięwzięć w tym zakresie należą Galileo i SESAR oraz działania służące stworzeniu „jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”.

Podstawa prawna

Artykuł 80 ust. 2 traktatu WE (traktat lizboński: art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)

Cele

Utworzenie jednolitego rynku lotnictwa wymaga stworzenia pierwszorzędnego systemu, który umożliwiłby bezpieczne, sprawne i wydajne działanie wspólnotowego transportu lotniczego. To z kolei wymaga zastosowania przez linie lotnicze wysokich, jednolitych standardów bezpieczeństwa, optymalnego wykorzystania pojemności europejskiej przestrzeni powietrznej oraz wysokiego, jednolitego poziomu bezpieczeństwa transportu lotniczego.

Pod koniec lat 90. wzrosły naciski na Wspólnotę, aby poprawiła istniejący system transportu lotniczego. Jako powody ku temu wymieniano stały wzrost liczby lotów, rozdrobnienie europejskiej przestrzeni powietrznej, zmniejszającą się pojemność lotnisk, wydłużające się opóźnienia oraz wykorzystanie do celów wojskowych dużej części przestrzeni powietrznej. Istniała zatem szczególna potrzeba zapewnienia a) wyższych standardów bezpieczeństwa; b) większej skuteczności transportu lotniczego oraz c) lepszego wykorzystania przestrzeni powietrznej.

Osiągnięcia

1. Sytuacja międzynarodowa

Dnia 13 grudnia 1960 r. pięć krajów europejskich podpisało Międzynarodową konwencję o współpracy na rzecz

bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, do której dotąd przystąpiło 17 krajów. Istotne poprawki wprowadzone do konwencji w 1981 r. doprowadziły do utworzenia Europejskiej Organizacji Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej, w skład której wchodzi Stała Komisja oraz Agencja. Termin „Eurocontrol” dotyczy zarówno konwencji, jak i organizacji. Organizacja odpowiada za ustalanie długoterminowych celów, koordynację polityki poszczególnych krajów oraz wspieranie kształcenia zawodowego. Analizuje ona również zmiany w planach regionalnych, które mają być przedkładane Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego, oraz ustala wysokość i zbiera opłaty za użytkowanie szlaków w imieniu umawiających się państw.

Dnia 8 października 2001 r. Wspólnota Europejska podpisała protokół o przystąpieniu do Eurocontrolu. Służy ono zapewnieniu spójności działań obu organizacji oraz poprawie ram regulacyjnych w odniesieniu do zarządzania ruchem lotniczym.

2. Jednolita europejska przestrzeń powietrzna

Dnia 10 października 2001 r. Komisja przedstawiła program działania w zakresie utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W późniejszym procesie legislacyjnym Rada i Parlament Europejski uzgodniły „pakiet jednolitej przestrzeni powietrznej”. Przyjęte akty legislacyjne stanowią najważniejszą reformę dotychczasowej unijnej polityki w dziedzinie lotnictwa. Należy do nich rozporządzenie ramowe określające cele ogólne oraz trzy rozporządzenia szczegółowe dotyczące organizacji i wykorzystania przestrzeni powietrznej, zapewniania służb nawigacji lotniczej oraz

interoperacyjności europejskich systemów kontroli ruchu lotniczego. Ich celem było przekształcenie europejskiej przestrzeni powietrznej w zintegrowaną przestrzeń podlegającą tym samym zasadom i przepisom do grudnia 2004 r. Rozporządzenie ramowe (WE) nr 549/2004 z dnia 10 marca określa cele ogólne. Należą do nich: zoptymalizowanie wykorzystania przestrzeni powietrznej, ustanowienie wspólnotowego zarządzania ruchem lotniczym, utworzenie większych i bardziej wydajnych operacyjnych bloków przestrzeni powietrznej oraz zapewnienie większej elastyczności w zakresie cywilnego i wojskowego wykorzystania przestrzeni powietrznej.

Rozporządzenie (WE) nr 550/2004 z dnia 10 marca 2004 r. dotyczące zapewniania służb ma na celu zapewnienie jednolitego stosowania wspólnych standardów dla służb nawigacji lotniczej oraz ustanawia zasady certyfikowania instytucji zapewniających służby nawigacji lotniczej. Rozporządzenie (WE) nr 551/2004 z dnia 10 marca 2004 r. dotyczące przestrzeni powietrznej ustanawia wspólne procedury projektowania i planowania ruchu lotniczego oraz zarządzania nim. Wprowadza ono restrukturyzację górnej przestrzeni powietrznej według kryteriów operacyjnych i praktycznych, tak aby bloki przestrzeni powietrznej nie pokrywały się z granicami państw członkowskich. Rozporządzenie (WE) nr 552/2004 w sprawie interoperacyjności z dnia 10 marca 2004 r. reguluje interoperacyjność poszczególnych systemów w ramach europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym.

3. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego

Na mocy rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 z dnia 15 lipca 2002 r. ustanowiono Europejską Agencję Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (EASA). EASA jest agencją wykonawczą Unii Europejskiej z siedzibą w Kolonii w Niemczech. Odpowiada ona za przyjmowanie zasad bezpieczeństwa obowiązujących w stosunku do produktów, osób i organizacji oraz za prowadzenie kontroli i badań w celu zagwarantowania przestrzegania tych zasad. Do pozostałych zadań EASA należy przyznawanie certyfikatów zdatności do lotu, wydawanie ekspertyz oraz wspieranie Komisji w przygotowaniu wniosków legislacyjnych w dziedzinie transportu lotniczego. Na mocy rozporządzenia nr 216/2008 rozszerzone zostały uprawnienia EASA w zakresie eksploatacji, licencjonowania pilotów oraz – w granicach porozumienia z Chicago – bezpieczeństwa statków lotniczych z państw trzecich.

4. Galileo i Sesar

Komisja po raz pierwszy przedstawiła wniosek dotyczący systemu nawigacji satelitarnej Galileo w lutym 1999 r. Celem programu jest wyposażenie UE w samodzielną technologię, która może być stosowana do wielu rodzajów działalności, przede wszystkim w dziedzinie transportu. Ustanowiony rozporządzeniem Rady (WE) nr 876/2002 z dnia 21 maja 2002 r. Galileo jako wspólne przedsięwzięcie (Komisji i Europejskiej Agencji Kosmicznej, ESA) powinien zostać ukończony do

2008 r. z powodu trudności, jakie pojawiły się podczas negocjowania umowy koncesyjnej Galileo, w czerwcu 2007 r. Rada Ministrów wezwała Komisję do przedstawienia – do września 2007 r. – alternatywnych propozycji dotyczących finansowania przedmiotowego projektu.

Element technologiczny jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, którym jest program Sesar, ma na celu stworzenie nowej generacji europejskiego zarządzania ruchem lotniczym. Projekt ma zostać zrealizowany w trzech etapach: planowania (2005–2007), opracowania (2008–2013) i rozmieszczenia (2014–2020).

5. Wymogi techniczne i procedury administracyjne dla lotnictwa cywilnego (UE–OPS)

W celu zapewnienia wysokich standardów bezpieczeństwa na mocy rozporządzenia (EWG) nr 3922/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. zharmonizowano wymogi techniczne i procedury administracyjne w dziedzinie lotnictwa cywilnego. Na początku 2006 r. Rada i Parlament Europejski doszły do porozumienia w sprawie przeglądu rozporządzenia. Na tej podstawie wymogi techniczne i procedury administracyjne (JAR-OPS) sporządzone przez Wspólne Władze Lotnicze zostały włączone do prawa wspólnotowego jako „UE–OPS”. W rozporządzeniu określono szczegółowe zasady obowiązujące w różnych dziedzinach, takich jak ograniczenia czasu lotu i służby, wymagania dotyczące wypoczynku, przyrządów i wyposażenia, wyposażenia łączności i nawigacji, transportu materiałów niebezpiecznych oraz przepisy dotyczące personelu pokładowego.

6. Bezpieczeństwo statków powietrznych państwa trzeciego

Na mocy dyrektywy 2004/36/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. wprowadzono zharmonizowaną procedurę monitorowania zgodności statków powietrznych z państw trzecich z normami bezpieczeństwa.

W wypadku gdy statek powietrzny z państwa trzeciego ląduje na wspólnotowym lotnisku, można przeprowadzić kontrolę bezpieczeństwa nawet przy braku uzasadnionych podejrzeń. Linie lotnicze, w których statkach powietrznych w trakcie poprzednich kontroli wielokrotnie ujawniano usterek wpływające na bezpieczeństwo, powinny być poddawane częstszym inspekcjom. W wypadku odnalezienia usterek wpływających na bezpieczeństwo może zostać nałożony zakaz wykonywania lotów. Dla zapewnienia optymalnego monitorowania norm bezpieczeństwa informacje zgromadzone przez państwa członkowskie podczas inspekcji muszą być przekazywane Komisji i pozostałym państwom członkowskim.

7. Europejska licencja kontrolera ruchu lotniczego

Na mocy dyrektywy 2006/23/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. wprowadzono wspólne wymogi dla udzielania wspólnotowej licencji kontrolera ruchu lotniczego. Zasady kształcenia i przyznawania licencji kontrolerów ruchu lotniczego również zostały zharmonizowane. Powinno to zapewnić mobilność kontrolerów ruchu w ramach UE.

8. Bezpieczeństwo lotnicze

Po atakach z dnia 11 września 2001 r. przyjęto rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiające wspólne normy, środki i procedury w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Dziedziny ujęte w rozporządzeniu to m.in. kontrola bezpieczeństwa pasażerów, strefy zastrzeżone w portach lotniczych, kontrole personelu, bezpieczeństwo kabiny pilotów, szkolenie oraz komunikacja powietrze–ziemia. Rozporządzenie zawiera wymóg, aby każde państwo członkowskie przyjęło krajowy program bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. We wrześniu 2005 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia (COM(2005) 429). Na początku 2008 r. Parlament Europejski i Rada doszły do porozumienia w sprawie nowego rozporządzenia (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. Dzięki temu uregulowane zostały m.in. kwestie środków bezpieczeństwa podczas lotu, jak np. dostęp do kabiny pilotów, przewożenia broni lub zatrudniania agentów ochrony („powietrznych szeryfów”).

9. Postępowanie w kwestii wypadków

Dyrektywa 94/56/EWG z dnia 21 listopada 1994 r. ustanawiająca podstawowe zasady regulujące postępowanie w dochodzeniu przyczyn wypadków i zdarzeń w lotnictwie cywilnym została przyjęta w celu zapewnienia właściwym władzom odpowiednich ram prawnych.

Konwencja warszawska regulująca odpowiedzialność przewoźników lotniczych z tytułu wypadku obejmuje wyłącznie transport międzynarodowy. Dnia 9 października 1997 r. Wspólnota przyjęła rozporządzenie (WE) nr 2027/97. Ma ono zastosowanie do wypadków, które dotyczą wspólnotowych przewoźników lotniczych działających na trasach krajowych i międzynarodowych, w których ofiarami są pasażerowie. Granica określona do celów odpowiedzialności ponoszonej przez przewoźników jest wyższa niż w wypadku konwencji warszawskiej. Powyższe rozporządzenie zostało następnie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 889/2002 z dnia 13 maja 2002 r. W kwestii odpowiedzialności linii lotniczych z tytułu wypadku prawo wspólnotowe zostało w pełni dostosowane do konwencji montrealskiej z dnia 28 maja 1999 r. Gwarantuje to jednolite stosowanie niektórych zasad dotyczących międzynarodowego transportu lotniczego.

10. Nowe wnioski Komisji: jednolita europejska przestrzeń powietrzna II

W czerwcu 2008 r. Komisja przedstawiła drugi pakiet w sprawie jednolitej przestrzeni powietrznej (COM(2008) 389). Składa się on z czterech elementów: Po pierwsze, zaproponowano rozmaite uzupełnienia pierwotnych przepisów dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (COM(2008) 388). Należą tu przede wszystkim wiążące cele w zakresie efektywności dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, europejska funkcja zarządzania siecią oraz wiążące terminy poprawy efektywności państw członkowskich w odniesieniu do „funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej”. Drugi punkt nacisku poświęcony jest programowi

SESAR. Na tej podstawie ma zostać wdrożony drugi etap realizacji programu SESAR (etap opracowania 2008–2013). Po trzecie, Komisja proponuje rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (EASA) na lotniska, zarządzanie ruchem lotniczym i systemy kontroli ruchu lotniczego (COM(2008) 390). Po czwarte, Komisja proponuje podjęcie problemu niewystarczającej przepustowości i infrastruktury lotnisk. Czasy na start lub lądowanie przydzielane operatorom statków powietrznych mają zostać lepiej dopasowane do działań w zakresie zarządzania ruchem lotniczym, powstać ma również centrum monitorowania przepustowości portów lotniczych.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze uważnie monitorował kwestie bezpieczeństwa lotniczego. Popierał w szczególności ustanowienie wspólnego organu kontroli. Parlament Europejski wzywał do utworzenia „jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej” i wspierał tę ideę (patrz np. rezolucja z dnia 6 lipca 2000 r.). W trakcie procesu legislacyjnego w tej sprawie Parlament Europejski zdołał, pomimo początkowego oporu ze strony państw członkowskich, zagwarantować lepszą współpracę cywilno-wojskową oraz ściślejszą współpracę w zakresie zarządzania ruchem lotniczym między siłami zbrojnymi poszczególnych państw członkowskich.

W trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego bezpieczeństwa statków powietrznych z państw trzecich Parlament Europejski zdołał zagwarantować zachowanie przez państwa członkowskie możliwości prowadzenia kontroli na miejscu na niedyskryminujących zasadach również w wypadku braku uzasadnionych podejrzeń. Parlament Europejski zdołał również powstrzymać Radę przed ograniczeniem uprawnień Komisji w zakresie podejmowania ogólnowspólnotowych działań przeciwko zagranicznym podmiotom niespełniającym określonych standardów bezpieczeństwa. Jeżeli państwo członkowskie poinformuje Komisję, że objęło danego przewoźnika zakazem operacji lotniczych na jego lotniskach, Komisja może podjąć decyzję o rozszerzeniu zakazu na całą Unię.

W kwestii harmonizacji wymogów technicznych i procedur administracyjnych w lotnictwie cywilnym Parlament Europejski udzielił poparcia dla wniosku Komisji. Dodatkowo należał na wprowadzenie praktycznych zasad w zakresie usług przesyłek ekspresowych oraz szczegółowych minimalnych wymogów dotyczących personelu pokładowego.

Parlament Europejski jest zdania, że interoperacyjność nowych technologii oraz wsparcie dla ogólnoeuropejskich inicjatyw w zakresie badań i rozwoju technologicznego (np. Galileo) na rzecz utworzenia inteligentnych systemów transportu lotniczego powinny być absolutnym priorytetem. W rezolucji z dnia 3 października 2001 r. w sprawie programu Galileo Parlament Europejski podkreślił techniczne i przemysłowe znaczenie programu Galileo dla europejskiej aeronautyki i telekomunikacji.

W negocjacjach dotyczących nowego rozporządzenia (WE) nr 300/2008 w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego Parlament Europejski przeforsował m.in. rygorystyczne zasady dotyczące zatrudniania agentów ochrony w statkach powietrznych.

→ Nils DANKLEFSEN
lipiec 2008 r.

4.6.8. Transport morski: dostęp do rynku i konkurencja

W unijnych postanowieniach dotyczących transportu morskiego chodzi przede wszystkim o stosowanie zasady swobodnego świadczenia usług i zapewnienie zgodności z regułami konkurencji. Mają one na celu zagwarantowanie stosowania uczciwej konkurencji w transporcie morskim na szczeblu Wspólnoty.

Podstawa prawna

Artykuł 80 ust. 2 traktatu WE (traktat lizboński: art. 100 ust. 2 Traktatu w sprawie funkcjonowania Unii Europejskiej), uzupełniony ogólnymi postanowieniami Traktatu dotyczącymi konkurencji oraz swobody świadczenia usług (→3.2.3)

Cele

Celem jest zastosowanie zawartej w Traktacie zasady swobodnego świadczenia usług do unijnego transportu morskiego oraz zapewnienie zgodności z regułami konkurencji. Polityka ta jest skutkiem koniecznej obrony Wspólnoty przed groźbą nieuczciwej konkurencji ze strony flot handlowych z państw trzecich oraz przed tendencjami protekcjonistycznymi. Wspólnota zmierza przede wszystkim do zagwarantowania, że morskie szlaki transportowe pozostaną otwarte dla wszystkich podmiotów.

Osiągnięcia

A. Ogólne

Transport morski stał się przedmiotem wydanej przez Komisję w 1985 r. notatki zatytułowanej „Postęp w kierunku wspólnej polityki transportowej – transport morski” oraz komunikatu z 1996 r. pt. „O nową strategię na rzecz gospodarki morskiej”.

Zielona księga Komisji w sprawie portów morskich i infrastruktury morskiej (COM(1997) 678) zawierała szczegółowy przegląd tej branży oraz dokładną analizę problemów związanych z opłatami portowymi i organizacją rynku. Omówiono w niej również włączenie portów do transeuropejskiej sieci oraz zmaksymalizowanie ich roli jako punktów przeladunkowych w łańcuchu transportu intermodalnego.

B. Dostęp do rynku

1. Pierwsze działania w kierunku stosowania zasady swobody świadczenia usług

Na mocy rozporządzenia (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. dotyczącego stosowania zasady **swobody**

świadczenia usług w odniesieniu do transportu morskiego między państwami członkowskimi a państwami trzecimi zniesiono ograniczenia obowiązujące w stosunku do unijnych armatorów po upływie okresu przejściowego. Zawiera ono zakaz podejmowania nowych ustaleń dotyczących podziału ładunku z państwami trzecimi z wyjątkiem szczególnych przypadków w żegludze liniowej.

Rozporządzenie (EWG) nr 4058/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. dotyczące skoordynowanych działań w celu zapewnienia **swobodnego dostępu do ładunków w handlu morskim** umożliwia Wspólnocie podejmowanie działań odwetowych w wypadku, gdy unijny armator lub statek zarejestrowany w jednym z państw członkowskich napotka ograniczenia w dostępie do ładunków.

2. Wolny rynek: liberalizacja kabotażu

W czerwcu 1992 r. Rada przyjęła pakiet środków wprowadzających stopniowo liberalizację kabotażu, tzn. dostęp dla przewoźników nieposiadających siedziby w danym państwie członkowskim do rynku transportu morskiego między portami tego państwa. W rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. ustanowiono ostatecznie zasadę liberalizacji kabotażu od dnia 1 stycznia 1993 r. dla wspólnotowych armatorów eksploatujących statki zarejestrowane w jednym z państw członkowskich. Proces liberalizacji został zakończony w dniu 1 stycznia 1999 r.

C. Reguły konkurencji

Dnia 22 grudnia 1986 r. w ramach pakietu morskiego Rada przyjęła następujące rozporządzenia: (EWG) nr 4056/86 oraz (EWG) nr 4057/86. W pierwszym z nich określono procedury stosowania reguł konkurencji w odniesieniu do międzynarodowego transportu morskiego do i z jednego lub więcej portów wspólnotowych oraz zawarto przepisy gwarantujące brak zakłóceń konkurencji w postaci porozumień. Z zastosowania reguł konkurencji określonych w art. 81–82 Traktatu (wyłączenia grupowe) wyłączono

określone porozumienia o charakterze technicznym, a w niektórych przypadkach również porozumienia dotyczące konferencji linii żeglugowych. Dnia 13 października 2004 r. Komisja przyjęła **białą księgę dotyczącą przeglądu rozporządzenia (EWG) nr 4056/86 w sprawie stosowania reguł konkurencji WE do transportu morskiego** (COM(2004) 675). Zawiera ona wniosek, zgodnie z którym nieuzasadnione jest utrzymanie wyłączenia dla konferencji linii żeglugowych, ponieważ osiągnięcie stabilności cen jest również możliwe za pomocą innych form współpracy, które w mniejszym stopniu zakłócają konkurencję.

Drugie rozporządzenie – (EWG) nr 4057/86 – ustanawia obowiązki zapewnienia opłat kompensacyjnych jako ochrony wspólnotowych armatorów przed nieuczciwymi praktykami cenowymi stosowanymi przez niektórych armatorów z państw trzecich.

Na mocy rozporządzenia (EWG) nr 479/92 przyznano kolejne wyłączenie grupowe na rzecz „**konsorcjów**” pomiędzy **towarzystwami żeglugi liniowej** (szczegóły wyłączenia ustalano przy wielu różnych okazjach).

W 2004 r. Komisja przedstawiła również zmienione wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz transportu morskiego (komunikat COM(2004) 43). W komunikacie tym wskazano, jaka pomoc – zwłaszcza w ramach wsparcia na rzecz wpisywania statków do rejestrów państw członkowskich lub ponownego rejestrowania pod ich banderą – jest zgodna z prawem wspólnotowym.

W lutym 2001 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet środków w celu określenia jasnych zasad oraz ustanowienia otwartej i przejrzystej procedury dostępu do usług portowych – tzw. **pakiet portowy** (COM(2001) 35). Celem wniosku było otwarcie usług portowych na konkurencję i wykonanie w ten sposób podstawowych swobód zagwarantowanych traktatem WE oraz zapewnienie zgodności z zapisanymi w nim regułami konkurencji, zarówno w poszczególnych portach morskich, jak i między nimi. Miało to na celu zwiększenie wydajności pracy portów morskich. Dodatkowym celem było zapewnienie przejrzystości powiązań finansowych pomiędzy portamiorskimi lub systemami portów i podmiotami świadczącymi usługi portowe a władzami państwa. Po tym jak dnia 20 listopada 2003 r. Parlament Europejski odrzucił wniosek w trzecim czytaniu, Komisja podjęła kolejną próbę rozwiązania tej sprawy i przedłożyła dnia 13 października 2004 r. nowy wniosek (COM(2004) 654), który miał stanowić odpowiedź na uwagi krytyczne dotyczące pierwotnego, odrzuconego wniosku. Jednakże dnia 18 stycznia 2006 r. Parlament Europejski nowy wniosek także odrzucił, tym razem w pierwszym czytaniu. Nieco później Komisja wniosek ten wycofała.

Komisja przeprowadziła szeroko zakrojony proces konsultacyjny, w wyniku którego przedłożyła w październiku 2007 r. obszerny „Komunikat w sprawie europejskiej polityki portowej” (COM(2007) 616). W komunikacie tym ponownie omówiono prawne uwarunkowania prowadzenia konkurencji

w portach i między portami i m.in. ogłoszono wytyczne w sprawie udzielania portom pomocy państwowej. Ponadto w komunikacie omówiono inne problemy, takie jak wydajność i przyszłe wymogi odnośnie do przepustowości portów, potrzebne połączenia z lądem, wymogi ochrony środowiska naturalnego i głęboko sięgający postęp technologiczny w transporcie morskim.

D. Warunki pracy

Dyrektywa 1999/63/WE z dnia 21 stycznia 1999 r. została przygotowana na podstawie umowy między Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) a Federacją Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej. Dotyczy ona **organizacji czasu pracy marynarzy** na statkach pływających pod banderą państwa członkowskiego UE. Dyrektywa 1999/95/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. stanowi jej uzupełnienie, ponieważ ma zastosowanie do statków pływających pod banderą państwa trzeciego i wpływających do portów we Wspólnocie. Ma ona zapewnić stosowanie tych samych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy wobec wszystkich marynarzy.

Międzynarodowa Organizacja Pracy w dniu 23 lutego 2006 r. przyjęła konwencję o pracy na morzu w celu stworzenia jednolitego, wewnątrznie spójnego instrumentu obejmującego wszystkie aktualnie obowiązujące normy pracy na morzu. Jednolity, skonsolidowany tekst konwencji obejmuje wszystkie dotychczas przyjęte przez MOP porozumienia i zalecenia dotyczące pracy na morzu. Zgodnie z konwencją wszyscy marynarze mają prawo do pewnego i bezpiecznego miejsca pracy zgodnie z obowiązującymi normami bezpieczeństwa, do odpowiednich warunków zatrudnienia, godnych warunków pracy i życia, ochrony zdrowia, opieki medycznej, środków socjalnych i innych form pomocy socjalnej. Konwencja zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia pełnego urzeczywistnienia prawa do zatrudnienia i praw socjalnych marynarzy zgodnie z jej wymogami. Umowa ta powinna posłużyć jako podstawa dla pierwszego międzynarodowego kodeksu pracy dla transportu morskiego.

W lipcu 2008 r. Komisja przedłożyła projekt realizacji umowy w sprawie konwencji o pracy na morzu, zawartej między Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) a Federacją Związków Zawodowych Pracowników Transportu (ETF) (COM(2008) 422).

Rola Parlamentu Europejskiego

W rezolucji z dnia 24 kwietnia 1997 r. Parlament z zadowoleniem przyjął komunikat Komisji pt. „O nową strategię na rzecz gospodarki morskiej” i uznał za niezwykle istotne, przy obecnym poziomie konkurencji międzynarodowej, wsparcie europejskiego sektora stocznioowego w celu zrekompensowania nieuniknionych, dodatkowych kosztów dla wspólnotowych armatorów, którzy przestrzegają obowiązujących w Unii norm bezpieczeństwa i higieny pracy. Apel ten stanowi przeciwwagę dla innych

zawartych w rezolucji stwierdzeń, które są głosem poparcia dla większego otwarcia rynku. Parlament przywiązuje również duże znaczenie do należytej marynarzom ochrony socjalnej zgodnej z międzynarodowymi umowami, których zdaniem Parlamentu powinny przestrzegać również statki pływające pod tanią banderą. Parlament wezwał również do sprecyzowania statusu prawnego drugiego rejestru oraz do utworzenia rejestru wspólnotowego.

W odniesieniu do **zielonej księgi w sprawie portów morskich** Parlament Europejski – w rezolucji z dnia 13 stycznia 1999 r. – wezwał Komisję do przedstawienia analizy struktur działających w portach morskich, tak aby pomóc przywrócić przejrzystość warunków konkurencji między europejskimi portami morskimi i w ich obrębie. Parlament Europejski wezwał również Komisję do zapewnienia skutecznego nadzoru nad wszystkimi portami morskimi oraz przedsiębiorstwami portowymi, również w odniesieniu do pomocy i zgodności z regułami konkurencji. Parlament zaproponował dokonanie oceny finansowania infrastruktury portowej i morskiej ze środków publicznych na podstawie trzech kategorii:

- środków w zakresie publicznej infrastruktury portowej,
- środków w zakresie infrastruktury portowej należącej do przedsiębiorstw,

— środków w zakresie suprastruktury portowej należącej do przedsiębiorstw.

Zdaniem Parlamentu wnioski dotyczące dyrektyw w sprawie dostępu do rynku w portach przedłożone po zielonej księdze Komisji nie były odpowiednie dla uregulowania konkurencji w portach i między nimi. Parlament Europejski odrzucił więc wyżej wymienione wnioski i tym samym wstrzymał odpowiednie procedury legislacyjne.

W rezolucji z dnia 12 kwietnia 2005 r. w sprawie **żeglugi bliskiego zasięgu** Parlament Europejski wezwał do silniejszego wspierania żeglugi bliskiego zasięgu, do jak najdalszego ograniczenia procedur administracyjnych, do stworzenia wysokiej jakości korytarzy między państwami członkowskimi oraz do priorytetowego traktowania inwestycji w infrastrukturę w celu poprawy dostępu do portów zarówno z lądu, jak i z morza. Rezolucja zawiera również szereg propozycji i wniosków dotyczących: a) wprowadzenia jednolitego systemu odpowiedzialności; b) intermodalnych jednostek ładunkowych; c) komunikacji elektronicznej; d) cel; e) struktur wsparcia dla żeglugi bliskiego zasięgu; f) aspektów dotyczących ochrony środowiska oraz g) morskich autostrad.

→ Nils DANKLEFSEN
lipiec 2008 r.

4.6.9. Transport morski: zasady ruchu i bezpieczeństwa

Przyjmując szereg dyrektyw i rozporządzeń, Unia Europejska w znacznej mierze przyczyniła się do podwyższenia standardów bezpieczeństwa w transporcie morskim. Należy tu zwłaszcza wymienić pakiety ustaw Erika I i Erika II, uchwalone po awariach statków „Erika” i „Prestige”.

Podstawa prawna

Tytuł V traktatu WE, w szczególności art. 71 ust. 1 lit. c) oraz art. 80 ust. 2 (traktat lizboński: tytuł VI, w szczególności art. 91 ust. 1 lit c) oraz art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Cele

Bezpieczeństwo na morzu polegające na zapewnieniu ochrony pasażerów i członków załogi oraz środowiska morskiego i regionów przybrzeżnych jest podstawowym celem polityki w dziedzinie transportu morskiego. Globalny wymiar transportu morskiego wymaga opracowania przez IMO (Międzynarodową Organizację Morską) możliwe jednolitych i uznawanych na całym świecie norm bezpieczeństwa. Do najważniejszych umów międzynarodowych należą: Międzynarodowa konwencja

o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (MARPOL), Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS) oraz Międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (STCW).

Bezwzględna zmiana prawa wspólnotowego w celu uwzględnienia powyższych umów międzynarodowych jest podstawowym celem unijnej polityki w dziedzinie transportu morskiego. Jednakże w przeszłości nie wszystkie instrumenty IMO okazywały się odpowiednie dla poprawy bezpieczeństwa na morzu. Konieczna była zatem współpraca państw członkowskich, względnie Wspólnoty, zarówno w zakresie dalszych zmian i wprowadzania poprawek do wymienionych wyżej umów międzynarodowych, jak i podejmowania dodatkowych działań na szczeblu UE.

Osiągnięcia

A. Podstawowe akty prawne

W odniesieniu do międzynarodowych zasad regulujących kwestię bezpieczeństwa na morzu główny wkład Wspólnoty polega na ich transponowaniu do prawa wspólnotowego, zagwarantowaniu ich mocy prawnej oraz jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich. W latach 90. poczyniono w tym względzie znaczne postępy.

1. Wyszkolenie marynarzy

Na mocy dyrektywy 94/58/WE z dnia 22 listopada 1994 r. w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy nadano konwencji IMO z 1978 r. o wymaganiach w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (STCW) moc aktu prawa wspólnotowego. Była ona wielokrotnie zmieniana zgodnie z nowymi wymogami międzynarodowymi, a poszczególne przepisy zostały ujednoczone dyrektywą 2001/25/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. Wniosek dotyczący zmiany przedmiotowej dyrektywy (COM(2007) 610) znajduje się obecnie na etapie procedury legislacyjnej w Radzie i Parlamencie Europejskim.

2. Wyposażenie statków

Dyrektywa 96/98/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. dotycząca wyposażenia statków została przyjęta w celu zapewnienia jednolitego stosowania konwencji SOLAS w odniesieniu do wyposażenia statków handlowych oraz egzekwowania wynikających z niej rezolucji IMO.

3. Bezpieczeństwo jednostek pasażerskich

Dnia 8 grudnia 1995 r. Wspólnota przyjęła rozporządzenie (WE) nr 3051/95 w sprawie zarządzania zapewniającego bezpieczeństwo na promach pasażerskich (typu ro-ro). Zgodnie z rozporządzeniem konieczne jest ustanowienie i utrzymywanie systemów zarządzania zapewniających bezpieczeństwo.

Bezpieczeństwo statków odbywających rejsy rozkładowe między portami we Wspólnocie jest przedmiotem dyrektywy 98/18/WE z dnia 17 marca 1998 r. Oprócz obowiązkowych norm bezpieczeństwa w dyrektywie przewidziano regularne inspekcje statków i wydawanie świadectw bezpieczeństwa. Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą 2003/24/WE z dnia 14 kwietnia 2003 r. oraz dyrektywą 2003/75/WE z dnia 29 lipca 2003 r.

Dyrektywa 98/41/WE z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich umożliwia monitorowanie liczby pasażerów oraz zwiększenie w ten sposób skuteczności i przyspieszenie akcji ratunkowych w razie wypadku.

4. Kontrola państwa portu

Dyrektywa 95/21/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. została przyjęta w celu skuteczniejszego egzekwowania międzynarodowych norm w dziedzinie ochrony środowiska i bezpieczeństwa drogą obowiązkowych, regularnych inspekcji w portach Wspólnoty (kontrola państwa portu). W efekcie egzekwowanie

norm bezpieczeństwa oraz inspekcje warunków życia i pracy na pokładzie statku nie są już pozostawione wyłącznie państwom bandery, ale stały się częściowo obowiązkiem właściwych władz w portach UE. Dyrektywa została zmieniona w ramach pakietu Erika I (patrz niżej).

5. Organizacje dokonujące inspekcji i przeglądów na statkach (towarzystwa klasyfikacyjne)

Dyrektywa Rady 94/57/WE z dnia 22 listopada 1994 r. ustanawia wspólne przepisy i normy dotyczące organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach (towarzystw klasyfikacyjnych). Została ona również zmieniona w ramach pakietu Erika I (patrz niżej).

B. Zmiany wprowadzone po katastrofach Erika i Prestige

Po wypadkach statków Erika i Prestige unijne normy bezpieczeństwa na morzu ponownie zostały znacznie zaostrzone. W marcu i grudniu 2000 r. Komisja przedstawiła tzw. pakiety Erika I i II w celu wprowadzenia koniecznych usprawnień. W ramach przedmiotowych pakietów bezpieczeństwa morskiego przyjęto następujące akty:

1. Pakiet Erika I

W dyrektywie 2001/105/WE z dnia 19 grudnia 2001 r. zaostrzono i ujednoczono przepisy wspólnotowe określone w pierwszej dyrektywie dotyczącej organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach (towarzystw klasyfikacyjnych). Jej celem było zapewnienie jednolitego stosowania przepisów, bardziej restrykcyjnych norm jakości obowiązujących w stosunku do towarzystw klasyfikacyjnych, większej przejrzystości ich ustaleń oraz zapewnienie większej niezależności towarzystw od armatorów i przedsiębiorstw stoczniowych. W dyrektywie przewidziano kontrolę towarzystw klasyfikacyjnych przez właściwe władze państw członkowskich. Jeżeli wyniki kontroli okażą się nieodpowiednie, uznanie danego towarzystwa może zostać czasowo zawieszono lub całkowicie wycofane. W wypadku udowodnionych zaniedbań towarzystwo klasyfikacyjne może w określonych okolicznościach zostać pociągnięte do odpowiedzialności z tytułu skutków zdarzenia z udziałem statku.

Na mocy dyrektywy 2001/106/WE z dnia 19 grudnia 2001 r. kontrole państwa portu są obowiązkowe w wypadku określonych, potencjalnie niebezpiecznych statków. Państwa członkowskie mają obowiązek prowadzić częstsze i bardziej szczegółowe inspekcje oraz bardziej dogłębne inspekcje określonych statków podwyższonego ryzyka, takich jak tankowce przewożące gaz, ropę i substancje chemiczne. Co więcej, na mocy dyrektywy wprowadzono tzw. czarną listę. Możliwe stało się wydanie odmowy wstępu do portów UE dla statków pływających pod banderą państwa wpisanego na czarną listę (która jest publikowana w rocznym sprawozdaniu Paryskiego protokołu ustaleń), jeżeli w trakcie wcześniejszych inspekcji w innych portach wykazano niewłaściwe środki bezpieczeństwa na pokładzie.

Na mocy rozporządzenia (WE) nr 417/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustalono harmonogram wycofania z użytku tankowców

pojedynczokadłubowych oraz określono warunki ich zastąpienia najpóźniej do 2015 r. bezpieczniejszymi, podwójnokadłubowymi statkami, przy czym terminy zastępowania uzależnione są od rozmiaru, typu i wieku statku. Po katastrofie tankowca Prestige realizacja harmonogramu została znacznie przyspieszona na mocy rozporządzenia (WE) nr 1726/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. Natychmiast zakazano stosowania tankowców pojedynczokadłubowych do przewożenia przede wszystkim toksycznych olejów ciężkich do i z portów Wspólnoty.

2. Pakiet Erika II

Na mocy dyrektywy 2002/59/WE z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanowiono wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków (SafeSeaNet). Operator statku, który chce wpłynąć do portu w jednym z państw członkowskich, musi z wyprzedzeniem dostarczyć właściwym władzom portowym określone informacje, przede wszystkim dotyczące ładunków niebezpiecznych lub zanieczyszczających środowisko. Statek musi zostać wyposażony w system automatycznego rozpoznawania (AIS), a ponadto określono harmonogram obowiązkowego wyposażenia statków w systemy rejestrowania przebiegu podróży (systemy VDR lub inaczej „czarne skrzynki”). Na mocy dyrektywy państwa członkowskie zyskały szersze uprawnienia w zakresie interwencji, zaś właściwe władze zyskały prawo wydania zakazu wypływania przy złych warunkach pogodowych. Zgodnie z jej przepisami państwa członkowskie mają również obowiązek sporządzić plany udzielania schronienia statkom w sytuacjach awaryjnych.

Na mocy rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanowiono Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA). Jej zadaniem jest zapewnienie Komisji doradztwa w kwestiach naukowych i technicznych oraz monitorowanie wdrożenia prawodawstwa w dziedzinie bezpieczeństwa na morzu. Zakres jej kompetencji został niedawno rozszerzony o nowe obowiązki w zakresie kontroli zanieczyszczeń.

3. Nowe wnioski Komisji

Dnia 23 listopada 2005 r. Komisja przedstawiła trzeci pakiet aktów prawodawczych dotyczących bezpieczeństwa na morzu (COM(2005) 585), obejmujących siedem wniosków:

- dyrektywa w sprawie zgodności z wymaganiami dotyczącymi państwa bandery, mająca zapewnić skuteczniejszą kontrolę przestrzegania międzynarodowych przepisów przez statki pływające pod banderą jednego z państw członkowskich. Wniosek uznawany jest za pierwszy krok w kierunku bandery europejskiej;
- zmiana dyrektywy dotyczącej kontroli państwa portu, dążąca – za pomocą nowych mechanizmów kontrolnych w powiązaniu z profilem ryzyka – do zagwarantowania większej skuteczności i częstotliwości inspekcji przede wszystkim statków podwyższonego ryzyka;
- zmiana dyrektywy dotyczącej wspólnotowego systemu monitorowania i informacji o ruchu statków, mająca na

celu m.in. poprawę przepisów w odniesieniu do awaryjnych miejsc cumowania dla statków w sytuacjach awaryjnych oraz rozbudowę systemu SafeSeaNet;

- zmiana dyrektywy dotyczącej towarzystw klasyfikacyjnych, zwłaszcza z uwagi na wprowadzenie niezależnego systemu kontroli jakości w celu usunięcia istniejących jeszcze niedostatków procedury inspekcji i wydawania świadectw bezpieczeństwa dla floty światowej;
- dyrektywa dotycząca badania przyczyn wypadków na morzu, obejmująca wspólne zasady prowadzenia dochodzenia na morzu oraz system wspólnego wykorzystywania wyników dochodzenia;
- rozporządzenie dotyczące odpowiedzialności i rekompensaty z tytułu szkód poniesionych przez osoby w wyniku wypadków na morzu;
- dyrektywa dotycząca odpowiedzialności cywilnej armatorów.

Wyżej wymienione wnioski znajdują się obecnie na etapie procedury legislacyjnej w Radzie i Parlamencie Europejskim. Zakończenie procedury przewidywane jest na przełomie 2008 i 2009 r.

C. Kontrola zagrożenia na statkach i w obiektach portowych

W odpowiedzi na ataki terrorystyczne z dnia 11 września 2001 r., podczas konferencji dyplomatycznej IMO w 2002 r. przyjęto tzw. kodeks ISPS oraz szereg poprawek do innych umów międzynarodowych. Celem była poprawa ochrony statków i obiektów portowych, zwłaszcza przed atakiem terrorystycznym. Rozporządzenie (WE) nr 725/2004 z dnia 31 marca 2004 r. zostało przyjęte w celu zapewnienia jednolitej wykładni i wdrożenia decyzji IMO. Zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie mają m.in. obowiązek prowadzenia oceny bezpieczeństwa w swoich obiektach portowych oraz monitorowania zgodności z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa.

D. Normy środowiskowe w zakresie żeglugi

W ostatnich latach podjęto szereg działań mających na celu ochronę środowiska morskiego. Należą do nich:

- rozporządzenie (WE) nr 782/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach; związki te są stosowane głównie jako produkty antyporostowe na kadłubach statków i są silnie zanieczyszczające;
- dyrektywa 2005/33/WE z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie ograniczenia zawartości siarki w paliwach żeglugowych;
- dyrektywa 2000/59/WE z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku, która wprowadza obowiązek zagospodarowania olejów, mieszanek oleistych, odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku w portach UE oraz egzekwowania przepisów w tej dziedzinie;

— dyrektywa 2005/35/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w wypadku naruszenia prawa. Zawiera szczegółową definicję naruszeń prawa, a ponadto nakaz, by naruszenia te „podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym sankcjom, które mogą obejmować sankcje karne lub administracyjne”. Powołując się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z października 2007 r., Komisja zaproponowała w marcu 2008 r., aby określone naruszenia prawa uznać za czyny przestępne na obszarze całej Wspólnoty i stosować wobec nich sankcje skuteczne, proporcjonalne i odstrasające (COM(2008) 134). Taka harmonizacja przepisów powinna zagwarantować podobny sposób karania za spowodowane przez statki zanieczyszczenia we wszystkich państwach członkowskich i skuteczne ściganie przestępców na terenie UE.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament zdecydowanie popiera inicjatywy dotyczące bezpieczeństwa na morzu i wspiera postępy w tej dziedzinie, podejmując własne inicjatywy.

Po katastrofie tankowca „Erika” w rezolucjach z dnia 20 stycznia 2000 r. i 2 marca 2000 r. Parlament zaapelował do Komisji o przedstawienie konkretnych wniosków dotyczących poprawy bezpieczeństwa na morzu.

Przedstawione następnie przez Komisję pakiety bezpieczeństwa na morzu Erika I i Erika II zyskały poparcie Parlamentu. Parlament zaapelował o sprawne zakończenie procedury legislacyjnej i dopilnował, by wprowadzono istotne ulepszenia. Na przykład pomimo początkowego oporu ze strony niektórych rządów UE, Parlament wprowadził przepis, zgodnie z którym statki muszą być wyposażone w systemy rejestrowania przebiegu podróży (systemy VDR lub inaczej „czarne skrzynki”), które są źródłem informacji podczas badania przyczyn wypadków.

Po katastrofie tankowca „Prestige” w pobliżu wybrzeża Hiszpanii w 2002 r. Parlament Europejski zdecydował o powołaniu komisji tymczasowej do spraw zwiększenia bezpieczeństwa na morzu (MARE). W sprawozdaniu końcowym komisji, przyjętym w kwietniu 2004 r., PE zawarł wiele zaleceń dotyczących przyszłych środków w dziedzinie bezpieczeństwa na morzu. Wezwał do opracowania kompleksowej i spójnej polityki w dziedzinie transportu morskiego, m.in. na podstawie następujących środków dodatkowych: zakaz eksploatacji statków niespełniających wymogów normatywnych, wprowadzenie systemu odpowiedzialności obejmującego cały łańcuch transportu morskiego oraz usprawnienia w zakresie warunków życia i pracy oraz wyszkolenia marynarzy. Parlament wezwał również do ustanowienia europejskiej straży przybrzeżnej, obowiązkowego pilotażu w zagrożonych pod względem środowiskowym i trudnych w żegludze obszarach morza oraz przejrzystej struktury podejmowania decyzji i wydawania rozkazów w państwach członkowskich borykających się z sytuacją kryzysową na morzu, zwłaszcza w zakresie obowiązkowego wyznaczenia awaryjnego miejsca cumowania lub portu. Parlament jest zdania, że konieczne może być podjęcie takich działań UE, jak zakaz pływania pod tanimi banderami na europejskich wodach terytorialnych, oraz wezwał Komisję do zbadania zakresu ewentualnego obowiązkowego ubezpieczenia statków na europejskich wodach. Komisja uwzględniła już niektóre z tych wniosków w projekcie trzeciego pakietu środków zwiększających bezpieczeństwo na morzu. W związku z uruchomieniem procedury legislacyjnej Parlament wezwał Radę do sprawnego zajęcia się przedmiotowym pakietem.

→ Nils **DANKLEFSEN**
lipiec 2008 r.

4.6.10. Żegluga śródlądowa, intermodalność i logistyka

Wspieranie logistyki transportu intermodalnego stanowi kluczowy element europejskiej polityki transportowej. Podstawowym celem w tym zakresie jest stworzenie technicznych, prawnych i ekonomicznych parametrów oraz innowacyjnych projektów logistycznych służących optymalnemu włączeniu różnych rodzajów transportu do dostawy „od drzwi do drzwi”. Kwestia ta dotyczy w szczególności włączenia do łańcucha transportu rodzajów transportu bardziej przyjaznych dla środowiska, tj. kolei, żeglugi śródlądowej i żeglugi bliskiego zasięgu.

Podstawa prawna

→4.6.1

Cele

Oprócz transportu kolejowego oraz żeglugi bliskiego zasięgu żegluga śródlądowa jest uważana za formę transportu, która może przyczynić się do zrównoważonej mobilności i poprawić zrównoważony charakter systemu transportu. Licząc w tonokilometrach, żegluga śródlądowa jest niezwykle wydajna pod względem energetycznym i jest uważana za jedną z najbardziej przyjaznych dla środowiska i najbezpieczniejszych form transportu. Wspólnota dysponuje ponad 35 000 km śródlądowych dróg wodnych łączących wiele miast i skupisk przemysłowych. Śródlądowe drogi wodne istnieją w 18 z 25 państw członkowskich. Udział żeglugi śródlądowej wynosi obecnie 7% całego transportu śródlądowego w Unii Europejskiej. Na obrzeżach największych portów morskich udział żeglugi śródlądowej może sięgać nawet 43%.

Oprócz zapewnienia właściwego stosowania prawodawstwa dotyczącego dostępu do rynku i konkurencji, a także harmonizacji konkretnych przepisów prawa, skoncentrowano się ostatnio na wspieraniu żeglugi śródlądowej. Zgodnie z celami określonymi w białej księdze Komisji dotyczącej transportu dąży się do wspierania i poprawy konkurencyjności żeglugi śródlądowej w sektorze towarowym. Celem jest osiągnięcie większego i lepszego włączenia żeglugi śródlądowej do intermodalnego łańcucha logistyki.

Wspieranie logistyki transportu intermodalnego stanowi zasadniczy element białej księgi Komisji dotyczącej transportu z 2001 r. Podstawowym celem w tym zakresie jest stworzenie technicznych, prawnych i ekonomicznych parametrów dla optymalnego włączenia różnych rodzajów transportu do dostawy „od drzwi do drzwi”. Kwestia ta dotyczy w szczególności włączenia do łańcucha transportu rodzajów transportu bardziej przyjaznych dla środowiska, tj. kolei, żeglugi śródlądowej i żeglugi bliskiego zasięgu.

Osiągnięcia

A. Żegluga śródlądowa

1. Dostęp do rynku i konkurencja

Od dnia 1 stycznia 2000 r. rynek żeglugi śródlądowej uważa się za w pełni zliberalizowany.

a. *Dostęp do rynku międzynarodowego transportu towarów*
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1356/96 z dnia 8 lipca 1996 r. ma za zadanie zapewnić każdemu operatorowi możliwość przewozu towarów i pasażerów między państwami członkowskimi oraz tranzytu przez ich terytorium bez jakiegokolwiek dyskryminacji, pod warunkiem że posiada on siedzibę w jednym z państw członkowskich. Rozporządzenie nie wpływa na prawa operatorów z państw trzecich wynikające ze zmienionej Konwencji dotyczącej żeglugi na Renie (konwencja z Mannheim) oraz Konwencji dotyczącej żeglugi na Dunaju (konwencja belgradzka).

b. *Swoboda świadczenia usług żeglugi śródlądowej przez przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim (kabotaż)*

Swoboda ta została wprowadzona rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3921/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. Od dnia 1 stycznia 1995 r. przewoźnicy posiadający siedzibę i licencję w państwie członkowskim mogą transportować towary i pasażerów śródlądowymi drogami wodnymi w państwie członkowskim, w którym nie mają siedziby.

c. *Harmonizacja i wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych*

Dyrektywa Rady 87/540/EWG z dnia 9 listopada 1987 r. reguluje dostęp do zawodu przewoźnika towarów drogą wodną w transporcie krajowym i międzynarodowym oraz wzajemne uznawanie dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających formalne kwalifikacje dla tego zawodu.

Wzajemne uznawanie krajowych patentów żeglarskich uprawniających do przewozu rzeczy i osób żegluga śródlądową we Wspólnocie zostało zapewnione dyrektywą Rady 91/672/EWG z dnia 16 grudnia 1991 r. W dyrektywie Rady 96/50/WE z dnia 23 lipca 1996 r. zharmonizowano warunki uzyskiwania krajowych patentów żeglarskich.

d. *Reguły konkurencji*

Na mocy dyrektywy Rady 96/75/WE z dnia 27 listopada 1996 r. wprowadzono system swobodnego czarterowania i ustalania cen, likwidując tym samym system obowiązkowych taryf minimalnych od dnia 1 stycznia 2000 r.

2. Harmonizacja przepisów prawa

a. *Nadmierna podaż*

Problem **nadmiernej podaży** stał się przedmiotem rozporządzenia (EWG) nr 1101/89 z dnia 27 kwietnia 1989 r.

Przewidziane w rozporządzeniu ulepszenia struktury żeglugi śródlądowej obejmują:

- regulowanie składek na złomowanie statków;
- obowiązek, aby właściciel statku, który ma zostać wprowadzony do użytkowania, oddał do złomowania statek odpowiadający tonażem nowemu statkowi (zasada „stare za nowe”) lub wpłacił do funduszu złomowania specjalną premię za złomowanie tonażu odpowiadającego tonażowi nowego statku.

W ramach rozporządzenia Komisji (WE) nr 336/2002 z dnia 22 lutego 2002 r. wprowadzono zmieniony stosunek wymiany „stare na nowe” w celu utrzymania ogólnej równowagi z zachowaniem usprawnień struktury.

b. Wymogi techniczne

Dyrektywa Rady 76/135/EWG z dnia 20 stycznia 1976 r. zawiera wymóg, aby państwa członkowskie uznawały świadectwa zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej wydane przez inne państwa członkowskie.

Większość przepisów dyrektywy Rady 76/135/EWG została zmieniona przepisami dyrektywy Rady 82/714/EWG z dnia 4 października 1982 r., na mocy której wprowadzono również wspólnotowe świadectwa dla żeglugi śródlądowej ważne na wszystkich drogach wodnych we Wspólnocie z wyjątkiem Renu, potwierdzające zgodność statku ze wspólnymi wymogami technicznymi. W wypadku Renu obowiązuje ważne świadectwo dla żeglugi na Renie, obowiązujące na wszystkich drogach wodnych Wspólnoty.

c. Usługi informacji rzecznej (RIS)

Na mocy dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) ustanowiono kompleksowe ramy w celu utworzenia i rozbudowy zharmonizowanego, interoperacyjnego RIS na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie. Dyrektywa nakłada na te państwa członkowskie, na obszarze których znajdują się określone wspólnotowe śródlądowe drogi wodne, obowiązek zapewnienia wspomnianych usług informacji zgodnie z zasadami i specyfikacjami określonymi w dyrektywie. Specyfikacje powinny zostać opracowane w określonym terminie. W wypadku wspomnianych interoperacyjnych usług informacji wykorzystujących nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne celem jest skuteczniejsze włączenie żeglugi śródlądowej do intermodalnego łańcucha logistyki. RIS zapewni m.in. informacje o drogach wodnych i ruchu statków, a także informacje o strategicznym znaczeniu dla planowania czasu i podróży. Omawiany system otwiera również nowe możliwości dla lepszego zarządzania ładunkiem i flotą.

3. Wspieranie żeglugi śródlądowej

Dnia 17 stycznia 2006 r. Komisja przedstawiła wieloletni program działań na rzecz rozbudowy i promocji żeglugi śródlądowej (NAIADES) (COM(2006) 6). Zawiera on zalecenia dotyczące działań, jakie należy podjąć w latach 2006–2013

w celu pełnego wykorzystania potencjału rynkowego żeglugi śródlądowej oraz bardziej efektywnego wykorzystania wolnych zdolności przepustowych w transporcie śródlądowym. Program zawiera szereg środków legislacyjnych, koordynacyjnych i środków wsparcia oraz koncentruje się na pięciu strategicznych obszarach:

- **tworzenie sprzyjających warunków** dla świadczenia usług i rozwoju nowych rynków; obejmuje to: a) testowanie i wprowadzanie nowych projektów logistycznych; b) wspieranie rozkładowych usług w transporcie intermodalnym; c) ułatwianie dostępu do kapitału dla MŚP oraz d) poprawę otoczenia administracyjnego i regulacyjnego;
- **zachęty na rzecz modernizacji floty**, np. poprzez opracowanie i wspieranie wykorzystania innowacyjnych koncepcji i technologii do budowy nowych statków;
- **środki związane z brakiem wykwalifikowanych pracowników**, np. poprzez poprawę warunków pracy i warunków socjalnych, szersze wzajemne uznawanie kwalifikacji oraz zapewnienie istnienia instytucji edukacyjnych i szkoleniowych;
- **wspieranie żeglugi śródlądowej jako wartościowego partnera w biznesie**, np. poprzez bardziej intensywną działalność promocyjną lub poprzez ustanowienie i rozbudowę europejskiej sieci wspierania i rozwoju żeglugi śródlądowej;
- **zapewnienie odpowiedniej infrastruktury** poprzez rozbudowę i konserwację europejskiej sieci dróg wodnych oraz stworzenie obiektów przeładunkowych, a także wspieranie i koordynowanie opracowania i wprowadzenia RIS.

B. Intermodalność a logistyka

Transport intermodalny jest definiowany jako „system transportu, w ramach którego w sposób zintegrowany wykorzystuje się co najmniej dwa różne rodzaje transportu w celu zapewnienia kompleksowej sekwencji transportowej”. Priorytetem w tym kontekście jest skuteczniejsze włączenie do łańcucha transportu bardziej przyjaznych dla środowiska form, takich jak kolej, żegluga śródlądowa oraz żegluga bliskiego zasięgu. Utrudnienia i koszty frykcyjne pojawiają się przede wszystkim podczas zmiany rodzaju transportu. Może to być źródłem wyższych cen, wydłużenia się czasu podróży oraz opóźnień, a także może osłabić konkurencyjność transportu intermodalnego. W tym zakresie poprawa jakości logistycznej i wydajności transportu intermodalnego jest najważniejszym celem.

1. Program „Marco Polo”

Dnia 22 lipca 2003 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (WE) nr 1382/2003 w sprawie programu „Marco Polo”. Kwota przeznaczona na wdrożenie programu w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r. wynosi 75 mln euro. Celem programu jest przesunięcie transportu towarów z ruchu drogowego do żeglugi bliskiego zasięgu,

kolei i żeglugi śródlądowej, jak również wspieranie innowacyjnych projektów.

W rozporządzeniu (WE) nr 1692/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. wprowadzono program „Marco Polo II”, kontynuację „Marco Polo”. Wykorzystując sprawdzone mechanizmy obecnego programu, „Marco Polo II” zawiera dwa nowe działania: a) szerszy zasięg geograficzny rozwiązań w zakresie transportu intermodalnego oraz alternatyw dla transportu drogowego, także poza UE, oraz b) autostrady morskie, które mają zachęcać do przechodzenia w kierunku żeglugi bliskiego zasięgu. W trakcie negocjowania perspektywy finansowej PE i Rada uzgodniły całkowity budżet w wysokości 450 mln euro na program „Marco Polo II” w latach 2007–2013.

2. Intermodalne jednostki ładunkowe

W kwietniu 2003 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie intermodalnych jednostek ładunkowych (COM(2003) 155). Jego celem jest stworzenie jednolitych norm technicznych dla europejskiej intermodalnej jednostki ładunkowej, która mogłaby być stosowana do wszystkich rodzajów transportu. W ogromnym stopniu uprościłoby to proces przeładunku i zwiększyłoby konkurencyjność transportu intermodalnego. Zmieniony wniosek Komisji został opublikowany po tym, jak Parlament Europejski, ale nie Rada, wydał swoją opinię.

3. Logistyka transportu towarowego

W czerwcu 2006 r. Komisja opublikowała komunikat dotyczący logistyki transportu towarowego w Europie pt. „Klucz do zrównoważonej mobilności” (COM(2006) 336). Określono w nim strategię poprawy ramowych warunków zwiększenia wydajności poszczególnych rodzajów transportu i form kombinowanych. Celem jest wykorzystanie mniejszej liczby jednostek transportowych, takich jak samochody, wagony towarowe i statki, do przewiezienia większej ilości ładunku.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski regularnie wyraża poparcie dla żeglugi śródlądowej oraz środków wspierających transport intermodalny. W rezolucji z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie białej księgi Komisji dotyczącej transportu Parlament Europejski wezwał do istotnego rozszerzenia programu „Marco Polo” przy wykorzystaniu znacznych dodatkowych środków.

Wezwał również do większego współfinansowania ze środków UE kluczowych projektów z zakresu żeglugi śródlądowej realizowanych w ramach transeuropejskich sieci transportowych zgodnie z wymogami wspólnotowego prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska, a także wezwał Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie zharmonizowanych przepisów technicznych dotyczących wdrożenia usług informacji rzecznej (RIS). Wezwał ponadto do znacznego zwiększenia liczby ośrodków transportowych i logistycznych oraz przedstawił konkretne propozycje dotyczące poprawy i wspierania intermodalności.

Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie intermodalnych jednostek ładunkowych został przyjęty przez Parlament Europejski dnia 12 lutego 2004 r. po wprowadzeniu pewnych poprawek.

W rezolucji z dnia 26 października 2006 r. Parlament Europejski poparł inicjatywę Komisji w sprawie zintegrowanego europejskiego programu działań dla żeglugi śródlądowej (NAIADES). Ponadto wezwał do: a) szerszego opracowania działań państw członkowskich na rzecz wspierania żeglugi śródlądowej; b) ułatwienia dostępu do środków finansowych – szczególnie do kapitału na pokrycie ryzyka przy zakładaniu nowych przedsiębiorstw; c) zwrócenia szczególnej uwagi na rozbudowę i poprawę stosunków z nowymi państwami członkowskimi z Europy Środkowej i Wschodniej; d) wyznaczenia surowszych limitów dla emisji tlenków siarki, pyłów, tlenków azotu i dwutlenku węgla w 2007 r. oraz e) przedłożenia przez Komisję, również w 2007 r., projektu Europejskiego funduszu transportu morskiego na rzecz innowacyjności, z którego finansowane byłyby nowe, zgodne z popytem inwestycje i innowacyjne koncepcje logistyczne, technologiczne i ochrony środowiska.

Komunikat Komisji dotyczący logistyki transportu towarowego jest obecnie omawiany w Parlamencie Europejskim. Komisja Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego już w lipcu 2008 r. na sesji plenarnej przedłożyła zalecenia odnoszące się do decyzji, w których jednomyślnie zalecała, by nadać kwestii transportu towarowego wyższy priorytet i przydzielić 40% dostępnych środków unijnych na infrastrukturę transportu kolejowego.

→ Nils DANKLEFSEN
lipiec 2008 r.

4.7. Sieci transeuropejskie

4.7.1. Sieci transeuropejskie – wytyczne

Traktat z Maastricht przewiduje ustanowienie sieci transeuropejskich w dziedzinie transportu, energetyki oraz telekomunikacji w celu połączenia regionów wyspiarskich, regionów pozbawionych dostępu do morza i regionów oddalonych z centralnymi regionami Wspólnoty Europejskiej. Sieci te stanowią narzędzia mające przyczynić się do rozwoju rynku wewnętrznego przy jednoczesnym poszanowaniu kwestii związanych ze środowiskiem naturalnym oraz celów zrównoważonego rozwoju.

Podstawa prawna

Tytuł XV traktatu WE oraz tytuły XVI i XXI traktatu z Lizbony

Cele

Zgodnie z traktatem z Maastricht Unia ma za zadanie ustanowienie i rozwój **sieci transeuropejskich (TEN w infrastrukturze w dziedzinie transportu, telekomunikacji i energetyki)**. Sieci te mają pomóc w utworzeniu rynku wewnętrznego, zwiększyć spójność gospodarczą i społeczną. Ponadto ich celem jest również połączenie regionów wyspiarskich, regionów pozbawionych dostępu do morza i regionów oddalonych z centralnymi regionami Unii. Ustanowienie TEN sprzyja wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci.

Zgodnie z zasadą pomocniczości Wspólnota nie posiada wyłącznych kompetencji w zakresie rozwoju, finansowania i budowy infrastruktury. Główną odpowiedzialność w tej dziedzinie nadal ponoszą państwa członkowskie. Unia jednak w znacznym stopniu przyczynia się do rozwoju tych sieci dzięki temu, że działa jako katalizator i zapewnia wsparcie finansowe dla tworzenia infrastruktury stanowiącej przedmiot wspólnego zainteresowania, zwłaszcza na samym początku jej tworzenia.

Artykuł 154 traktatu WE – włączony w art. 170 oraz art. 194 lit. d) (odnoszący się do energetyki) traktatu z Lizbony – zapewnia sieciom transeuropejskim solidną podstawę prawną. W tym celu, w ramach procedury współdecyzji lub zwykłej procedury prawodawczej (traktat z Lizbony) pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą, Unia ustala **wytyczne** określające projekty, które kwalifikują się jako „projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania” oraz „projekty priorytetowe”, jak również cele, priorytety oraz ogólne kierunki działań.

Wyniki

A. Ogólne wytyczne i ogólne koncepcje

W białej księdze Komisji na temat wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia, przedstawionej na posiedzeniu Rady

Europejskiej w Brukseli w grudniu 1993 r., podkreślono zasadnicze znaczenie TEN dla rynku wewnętrznego. Biała księga odnosiła się w szczególności do wkładu w tworzenie miejsc pracy – nie tylko poprzez budowę samej infrastruktury, lecz również dzięki jej późniejszej roli w rozwoju gospodarczym. W dokumencie wskazano 26 projektów priorytetowych dotyczących transportu, osiem projektów dotyczących energetyki i dziewięć projektów dotyczących systemu autostrad danych. Rada Europejska w Brukseli, w grudniu 1993 r., przyjęła białą księgę i utworzyła dwie grupy robocze, których zalecenia zostały zatwierdzone w zaleceniach Rady Europejskiej obradującej na Korfu i w Essen (łącznie z 14 projektami priorytetowymi dotyczącymi transportu i 10 dotyczącymi energetyki).

B. Sektorowe środki legislacyjne

1. Transport

a. Wytyczne z 1996 r.

Decyzja nr 1692/96/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie **wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T)** określa ogólne kierunki działań koniecznych do utworzenia sieci. W decyzji określono charakterystyczne cechy sieci w wypadku poszczególnych form transportu, cechy projektów kwalifikujących się jako projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania oraz cechy projektów priorytetowych. Nacisk położono na formy transportu przyjazne dla środowiska naturalnego, w szczególności projekty dotyczące transportu kolejowego. TEN-T dotyczą wszystkich form transportu, obejmują całe terytorium Unii i mogą zostać rozszerzone na kraje należące do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), kraje Europy Południowej i Wschodniej, a także kraje basenu Morza Śródziemnego. Początkowo decyzja ta odnosiła się do 14 projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania zatwierdzonych podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Essen.

Następnie decyzją nr 1346/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. zmieniającą wytyczne dotyczące

TEN-T w zakresie **portów morskich, portów śródlądowych oraz terminali intermodalnych** dodano kryteria dotyczące pozostałych elementów, których brakowało w TEN-T, przewidując w ten sposób wspólnotowy plan rozwoju transportu uwzględniający wszystkie jego formy.

b. Zmiana wytycznych dotyczących TEN

W związku z rozszerzeniami UE w 2004 oraz 2007 r., w połączeniu z poważnymi opóźnieniami i problemami finansowymi w realizacji TEN-T – zwłaszcza na odcinkach transgranicznych – zaistniała potrzeba gruntownej zmiany wytycznych dotyczących TEN. Na podstawie propozycji specjalnie wyznaczonej grupy roboczej pod kierownictwem byłego komisarza europejskiego Karela van Mierta zmiana ta została ostatecznie przyjęta w formie decyzji 884/2004/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., zmienionej rozporządzeniem Rady (WE) nr 1791/2006 z 20 listopada 2006 r. Zmiana ta objęła następujące główne elementy:

- Wykaz projektów priorytetowych (PP) został rozszerzony do 30, w tym 18 dotyczy wyłącznie linii kolejowych, 3 – dróg, 4 – linii transportu multimodalnego, głównie kolejowego i drogowego, 2 – dróg żeglugi śródlądowej i 1 – tzw. autostrad morskich. Niektóre projekty zostały już ukończone: np. stałe połączenie w Øresund (pomiędzy Danią a Szwecją, 2000 r.), port lotniczy Malpensa (Włochy, 2001 r.) oraz linia kolejowa Betuwe (pomiędzy Rotterdamem a granicą niemiecką, 2007 r.). W wypadku innych projektów ukończona została budowa znacznych odcinków: w 2006 r. części Norymberga–Ingolstadt z PP 1, w 2007 r. we Francji oddano do użytku pierwszy etap TGV Est z PP 4 i 17, a w 2008 r. – linię kolejową dużej prędkości Madryt–Barcelona;
- Realizacja projektów związanych z transportem została uzależniona od przestrzegania europejskiego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego, w szczególności dzięki strategicznej ocenie wpływu na środowisko naturalne stanowiącej uzupełnienie konwencjonalnej oceny wpływu na środowisko naturalne;
- Wprowadzono koncepcję „autostrad morskich” opierającą się na współmodalności. Powinny one przyczynić się do zwiększenia wydajności na niektórych trasach morskich i lepiej zintegrować transport morski na krótkich dystansach z liniami kolejowymi, zapewniając częste i wysokiej jakości rozwiązania alternatywne dla transportu drogowego. Wyznaczone zostały cztery korytarze w celu realizacji projektu autostrad morskich do 2010 r. (Morza Bałtyckiego, Europy Zachodniej przez Ocean Atlantycki, wschodniej i zachodniej części Morza Śródziemnego);
- W lipcu 2005 r. wyznaczono sześciu koordynatorów europejskich odpowiedzialnych za projekty o szczególnym znaczeniu. Są to osoby pełniące rolę mediatorów na szczeblu europejskim w celu ułatwienia kontaktów z krajowymi władzami, przewoźnikami i użytkownikami środków transportu oraz przedstawicielami społeczeństwa

obywatelskiego. Zajmują się oni także przygotowaniem gruntu pod decyzje inwestycyjne EBI;

- W październiku 2006 r. utworzono Agencję Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej z siedzibą w Brukseli. Jej zadaniem jest przygotowanie i monitorowanie pod względem technicznym i finansowym decyzji dotyczących projektów zarządzanych przez Komisję;
- Do 2020 r. transeuropejska sieć transportowa powinna obejmować 100 345 km dróg i 106 845 km linii kolejowych, w tym 30 000 km linii dużej prędkości (co najmniej 200 km/h). Ponadto w skład sieci transeuropejskiej wchodzi 14 630 km dróg żeglugi śródlądowej, 120 portów żeglugi śródlądowej, 23 porty żeglugi śródlądowej/morskiej, 264 porty żeglugi morskiej klasy A (o znaczeniu międzynarodowym) oraz 407 portów lotniczych. Ukończenie TEN-T wymagało zbudowania „brakujących ogniw” poprzez dodanie do istniejącej sieci lub ulepszenie w 2005 r. 20 300 km autostrad lub dróg wysokiej jakości oraz 18 975 km linii kolejowych szybkiego ruchu (nowych lub usprawnionych konwencjonalnych). Ponadto modernizacji wymaga 3500 km dróg, 12 300 km linii kolejowych i 1740 km dróg żeglugi śródlądowej;
- W maju 2008 r. łączne koszty zostały oszacowane przez Komisję na około 900 mld euro za okres 1996–2020, w tym 500 mld ma jeszcze zostać zainwestowanych w latach 2007–2020. Najnowsze dane przekazane przez państwa członkowskie w kwietniu 2008 r. wykazują, że koszty priorytetowych części 28 PP – z wyłączeniem projektu Galileo i autostrad morskich – wynoszą 397 mld euro przy 16,8% wzroście w stosunku do szacowanych w 2004 r. 340 mld (więcej informacji dotyczących finansowania TEN: →4.7.2).

2. Energetyka

a. Wytyczne z 1996 r.

Na szczycie w Essen w grudniu 1994 r. nadano priorytetowy status kilku projektom dotyczącym energetyki. W decyzji nr 1254/96/WE z dnia 5 czerwca 1996 r. określono zbiór **wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci energetycznych (TEN-E)**. Obejmowały one plan działania, który umożliwił Wspólnocie wskazanie projektów kwalifikujących się jako projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania i przyczynienie się do utworzenia ram wspierających ich realizację. W wytycznych określono również cele sektorowe w obszarze energetyki.

b. Nowe wytyczne

Unia przyjęła nowe wytyczne w celu aktualizacji transeuropejskich sieci energetycznych na mocy decyzji nr 1364/2006/WE z dnia 6 września 2006 r. uchylającej stare wytyczne z 1996 i 2003 r.

Cele nowych wytycznych objęły zróżnicowanie dostaw, zwiększenie bezpieczeństwa dostaw poprzez wzmocnienie połączeń z krajami trzecimi (kraje przystępujące, kraje trzecie

basenu Morza Śródziemnego, Czarnego i Kaspijskiego, regionu Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej) oraz włączenie sieci nowych państw członkowskich. Ponadto udostępnienie TEN-E regionom wyspiarskim, regionom pozbawionym dostępu do morza i regionom oddalonym wzmacnia spójność terytorialną wewnątrz UE.

Za pomocą tych wytycznych UE określiła projekty kwalifikujące się do uzyskania finansowania wspólnotowego i podzieliła je na trzy kategorie: projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania, odnoszące się do sieci elektroenergetycznych i gazowych oraz wykazujące potencjalne uzasadnienie ekonomiczne; projekty priorytetowe, mające pierwszeństwo podczas przyznawania funduszy wspólnotowych, oraz projekty leżące w interesie Europy, również priorytetowe, lecz o zasięgu transgranicznym lub wywierające istotny wpływ na możliwości transportu pomiędzy krajami.

Priorytety w zakresie transeuropejskich sieci energetycznych muszą być zgodne z celami zrównoważonego rozwoju. Priorytetami tymi są: a) wykorzystanie energii odnawialnych i ulepszenie połączeń między jednostkami wytwarzania energii odnawialnych; b) zastosowanie skuteczniejszych technologii ograniczających straty i zagrożenia dla środowiska naturalnego wiążących się z transportem energii; c) utworzenie sieci energetycznych w regionach wyspiarskich i najbardziej oddalonych poprzez zróżnicowanie źródeł energii i wykorzystanie jej odnawialnych źródeł oraz d) interoperacyjność sieci UE z sieciami nowych państw członkowskich i krajów trzecich. W załączniku I do decyzji za projekty leżące w interesie Europy uznano odpowiednio: 32 projekty dotyczące energii elektrycznej i 10 projektów dotyczących gazu, natomiast w załączniku II i III do projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania zaliczono 164 projekty w dziedzinie elektryczności i 122 projekty dotyczące gazu.

W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 przewidziano kwotę 155 mln euro przeznaczoną na TEN-E.

We wrześniu 2007 r. wyznaczono czterech koordynatorów w celu monitorowania projektu leżącego w interesie Europy oraz ułatwienia rozwiązania problemów technicznych, politycznych i finansowych najbardziej złożonych projektów, takich jak linia wysokiego napięcia pomiędzy Francją a Hiszpanią (były komisarz Monti).

Nowy tytuł poświęcony energetyce w traktacie z Lizbony (art. 194 lit. d)) stanowi solidną podstawę prawną mającą na celu wspieranie wzajemnych połączeń sieci energetycznych.

3. Telekomunikacja (→4.8.7 i 4.8.8)

W decyzji nr 2717/95/WE z dnia 9 listopada 1995 r. ustanowiono zbiór wytycznych dotyczących rozwoju cyfrowej sieci zintegrowanych usług (ISDN) jako sieci transeuropejskiej. W decyzji określono cele, priorytety i projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania w celu rozwinięcia szeregu usług opartych na Euro-ISDN z myślą o przyszłej europejskiej szerokopasmowej sieci łączności.

W decyzji nr 1336/97/WE z dnia 17 czerwca 1997 r. określono wytyczne dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych (TEN-Telecom). Wyznaczono w niej cele, priorytety i ogólne kierunki przewidywanych działań. Przyjęte priorytety obejmowały aplikacje przyczyniające się do spójności gospodarczej i społecznej oraz rozwój podstawowych sieci, zwłaszcza sieci satelitarnych. Wytyczne te zostały nieznacznie zmienione decyzją nr 1376/2002/WE z dnia 12 lipca 2002 r.

Celem przedmiotowych wytycznych było określenie projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania oraz procedury i kryteriów ich wyboru. W tym samym kontekście program wspólnotowy e-TEN, jako kluczowy instrument programu działań e-EUROPA 2005 – społeczeństwo informacyjne dla wszystkich – stał się kontynuacją programu Euro-ISDN. Celem tego programu, który zakończył się w 2006 r., było wspieranie transeuropejskiego rozwoju usług opartych na sieciach telekomunikacyjnych.

Obecnie wspólnotowe inwestycje skupiają się na modernizacji istniejących sieci. Ponadto Komisja, podkreślając różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi, wezwała państwa członkowskie do „niwelowania różnic w dostępie do łączności szerokopasmowych” do 2010 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament zdecydowanie poparł politykę dotyczącą sieci transeuropejskich. Jednocześnie regularnie zwracał uwagę na opóźnienia w realizacji priorytetowych projektów w dziedzinie transportu, wzywał do ustalenia ścisłych harmonogramów ich realizacji i apelował do państw członkowskich o znaczne podwyższenie dostępnych zasobów budżetowych – zwłaszcza dla transeuropejskich sieci transportowych. W międzyczasie PE doprowadził do tego, że nadano priorytetowe znaczenie wspieraniu projektów, które wyraźnie wykazują pozytywne i długoterminowe skutki dla środowiska naturalnego i zatrudnienia i które pomagają usunąć tzw. wąskie gardła w transeuropejskiej sieci transportowej, w szczególności w transporcie kolejowym i kombinowanym. Parlament wezwał również do wprowadzenia szeregu zmian administracyjnych w celu poprawy tworzenia sieci transeuropejskich. Na przykład PE zwrócił się do Komisji o przedstawienie nowych wytycznych dla transeuropejskich sieci energetycznych. W tym zakresie PE krytykował opóźnienia w realizacji pierwotnych planów.

Podczas zmiany wytycznych dla transeuropejskich sieci transportowych Parlament miał możliwość wprowadzenia kilku poprawek w ramach negocjacji z Radą w kwietniu 2004 r. Pod naciskiem PE wzmocnione zostały zawarte w wytycznych zasady dotyczące środowiska naturalnego i jako obowiązujący wymóg wprowadzona została koncepcja strategicznej oceny oddziaływania na środowisko naturalne. Parlamentowi udało się również uzyskać zmianę listy projektów priorytetowych. Pod naciskiem Parlamentu realizacja projektów priorytetowych została powiązana z harmonogramem ściślej niż przewidywały państwa członkowskie. Po raz pierwszy stworzono możliwość odebrania statusu „projektu priorytetowego”. Miało to na celu

zobowiązanie państw członkowskich do szybszej realizacji projektów.

Poprzez przyjęcie w dniu 12 lipca 2007 r. sprawozdania z własnej inicjatywy w sprawie utrzymania Europy w ruchu – zrównoważonej mobilności dla naszego kontynentu – PE podsumował oraz wskazał nowe cele w dziedzinie TEN-T. W szczególności podkreślono, że realizacja całej sieci transeuropejskiej jest najlepszym sposobem na zagwarantowanie warunków koniecznych do jak najpełniejszego wykorzystania różnych środków transportu za pomocą podejścia zwanego „współmodalnością” oraz że w celu ograniczenia skutków wywieranych przez transport na środowisko naturalne niezbędny jest nowy podział równowagi pomiędzy różnymi środkami transportu („przejście na inne środki transportu”). W tym względzie PE zachęca do przejścia na transport kolejowy, autobusowy oraz morski, których udział w rynku jest wciąż niewielki.

Przyjmując w 2006 r. decyzję ustanawiającą nowe wytyczne dla TEN-E, Parlament Europejski podkreślił, że deklaracja znaczenia europejskiego oraz możliwość wyznaczania koordynatorów stanowią niezbędne narzędzia w celu utworzenia prawdziwego rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu, jak również zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw, oraz opowiedział się za poprawą wzajemnych połączeń sieci. Ponadto PE zaznaczył, że aby projekty priorytetowe mogły uzyskać wspólnotowe finansowanie, muszą być zgodne z celami zrównoważonego rozwoju i muszą zwiększać bezpieczeństwo dostaw w Unii.

→ Piero SOAVE
lipiec 2008 r.

4.7.2. Finansowanie sieci transeuropejskich

Tworzenie sieci transeuropejskich jest po części finansowane przez Wspólnotę Europejską i po części przez państwa członkowskie. Pomoc finansowa Wspólnoty służy za katalizator, zaś większą część środków muszą wnieść państwa członkowskie. Sieci transeuropejskie mogą być również finansowane z funduszy strukturalnych, dzięki wsparciu z EBI lub poprzez wkład finansowy sektora prywatnego.

Podstawa prawna

Tytuł XV traktatu WE oraz tytuł XVI traktatu lizbońskiego. Zgodnie z art. 155 traktatu WE i art. 171 traktatu lizbońskiego Unia może wspierać finansowo projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania określony w wytycznych.

Cele

Wkład w utworzenie sieci transeuropejskich w zakresie transportu, energetyki i telekomunikacji poprzez ukierunkowane wsparcie finansowe Unii (→4.7.1).

Rezultaty

A. Bezpośrednie finansowanie z budżetu Wspólnoty

Fundusze UE zazwyczaj służą za katalizator przy zapoczątkowywaniu projektów, zaś większość wsparcia finansowego muszą wnieść państwa członkowskie (z wyjątkiem wsparcia w ramach Funduszu Spójności, w wypadku którego wkład Unii jest większy).

1. Zasady

Zasady dotyczące finansowania zostały określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2236/95 z dnia 18 września

1995 r. ustanawiającym ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie sieci transeuropejskich.

a. Warunki

Pomoc wspólnotowa może przyjmować jedną lub kilka z następujących form:

- współfinansowanie badań związanych z projektem, w tym analiz przygotowawczych, studiów wykonalności i analiz oceniających, a także technicznego wsparcia tych badań (zasadniczo udział finansowy Wspólnoty nie może przekraczać 50% całkowitych kosztów badania);
- udział w opłatach za gwarancje pożyczek udzielanych przez Europejski Fundusz Inwestycyjny lub inne instytucje finansowe;
- subwencjonowanie odsetek od pożyczek udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny lub inne publiczne lub prywatne jednostki finansowe;
- bezpośrednie dotacje do inwestycji w należycie uzasadnionych przypadkach;
- można łączyć różne formy pomocy wspólnotowej, lecz bez względu na rodzaj wybranej interwencji całkowita kwota pomocy wspólnotowej udzielonej na podstawie tego

rozporządzenia nie może przekroczyć 10% całkowitych kosztów inwestycji;

- w wypadku sieci telekomunikacyjnych i energetycznych pomoc wspólnotowa nie może powodować zakłóceń konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami z danego sektora.

b. Kryteria wyboru

Przy wyborze projektów należy kierować się następującymi kryteriami:

- stopień, w jakim projekt przyczynia się do realizacji celów sieci;
- potencjalna opłacalność projektu;
- stopień rozwoju projektu, stymulujący wpływ interwencji Wspólnoty na finanse prywatne i publiczne, stan pakietu finansowego projektu;
- bezpośrednie lub pośrednie skutki dla środowiska naturalnego i zatrudnienia;
- koordynacja poszczególnych części projektu w czasie, jeśli są to np. projekty transgraniczne.
- finansowane projekty muszą być zgodne z prawem wspólnotowym i polityką Wspólnoty, w szczególności w zakresie ochrony środowiska naturalnego, konkurencji i udzielania zamówień publicznych.

Rozporządzenie (WE) nr 2236/95 zostało przyjęte na lata 1995–2000, a następnie zostało zmienione m. in. rozporządzeniem (WE) nr 1655/99 z dnia 19 lipca 1999 r. (na lata 2000–2006), rozporządzeniem (WE) nr 788/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. oraz rozporządzeniem (WE) nr 807/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. Rozporządzenie (WE) nr 680/2007 z dnia 20 czerwca 2007 r. określa ogólne zasady przyznawania wspólnotowej pomocy finansowej na lata 2007–2013. Rozporządzenia te wprowadziły szereg nowych elementów, w szczególności:

- programy wieloletnie i roczne w dziedzinie transportu i energetyki, mające na celu przyznawanie wspólnotowej pomocy finansowej zakwalifikowanym projektom;
- kwota wspólnotowej pomocy finansowej przyznawanej na badania wynosi 50%, bez względu na rodzaj projektu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania; w wypadku projektów priorytetowych kwota ta wynosi od 10% do 30% w dziedzinie transportu (przy czym maksymalny pułap 30% jest przyznawany na odcinki transgraniczne projektów priorytetowych);
- każdego roku Komisja sporządza sprawozdanie z dokonanych działań; we wdrożeniu rozporządzenia wspiera ją komitet o charakterze normatywnym, w którego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich i który zbiera się w odpowiednim składzie w zależności od poruszanych tematów (transport, energetyka lub telekomunikacja);

- wprowadzenie kapitału wysokiego ryzyka do pomocy finansowej Unii;
- wkład finansowy w zasilenie i przydział kapitału dla gwarancji, które mają zostać wydane przez EBI na własne zasoby w ramach instrumentu gwarancji kredytowej;
- ramy finansowe na lata 2007–2013 przewidują kwotę w wysokości 8168 mln euro na sieci transeuropejskie, w tym 8013 mln na sieci transportowe (TEN-T) i 155 mln na sieci energetyczne (TEN-E) (→4.7.2 pkt C);
- zważywszy na to, że szacowane inwestycje w projekty priorytetowe dotyczące TEN-T znacznie przekraczają kwotę pomocy finansowej w dziedzinie transportu przewidzianej na lata 2007–2013, Komisja, z pomocą koordynatorów europejskich, będzie musiała wspierać i koordynować wysiłki państw członkowskich mające na celu finansowanie i sfinalizowanie budowy sieci TEN-T zgodnie z przewidzianym harmonogramem. Komisja będzie musiała również dołożyć starań, by przeanalizować i rozwiązać problem finansowy w perspektywie długoterminowej, zważywszy na to, że etap tworzenia sieci TEN-T obejmuje co najmniej dwa siedmioletnie okresy budżetowe, a oczekiwany czas eksploatacji nowej infrastruktury wynosi co najmniej jedno stulecie.

A. Inne możliwości finansowania

1. Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności UE

W latach 2000–2006 z funduszy tych przeznaczono około 26 mld euro na projekty związane z TEN, w szczególności: z Funduszu Spójności w Grecji, Irlandii (aż do 2003 r.), Portugalii i Hiszpanii, a także w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. Nowym państwom członkowskim przyznano pomoc przedakcesyjną w wysokości 2,48 mld euro. Ponadto w latach 2004–2006 państwom tym przyznano 4,24 mld euro z Funduszu Spójności i 2,53 mld euro z innych funduszy strukturalnych (→4.5.2 i 4.5.3). Z tej łącznej kwoty około 50% pomocy przedakcesyjnej i pomocy z Funduszu Spójności w latach 2004–2006, tj. 3,9 mld euro, przyznano na projekty TEN-T.

2. Wsparcie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)

Pożyczki z EBI nie są ograniczone wymogami terytorialnymi. Są one przyznawane w oparciu o kryteria bankowe, a zwłaszcza kryteria wykonalności finansowej (zdolność do spłaty), technicznej i środowiskowej projektu. W latach 1995–2005 EBI udzielił pożyczek na projekty dotyczące TEN w łącznej kwocie około 65 mld euro.

Rozporządzenie (WE) nr 680/2007 wprowadza instrument gwarancji kredytowych jako formę wspólnotowej pomocy finansowej przeznaczonej na gwarancje, które mają zostać wydane przez EBI na jego własne zasoby. EBI sam zarządza wkładem wspólnotowym w instrument gwarancji kredytowych (art. 6 ust. 1 i załącznik).

3. Wkład sektora prywatnego

Dnia 30 kwietnia 2004 r. Komisja opublikowała zieloną księgę w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji (COM(2004) 327).

Ponadto dnia 7 marca 2005 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie koncepcji stworzenia unijnego instrumentu gwarancji kredytowej dla projektów TEN-T (COM(2005) 76). Instrument ten ma na celu zachęcenie do nawiązywania szczególnych rodzajów partnerstwa między sektorem publicznym a sektorem prywatnym (partnerstwa publiczno-prywatne, w skrócie PPP). Powinien on zapewnić wsparcie finansowe w celu pobudzenia inwestycji sektora prywatnego w priorytetowe projekty w sektorze transportu (TEN-T).

B. Nowe ramy finansowe na lata 2007–2013

W nowym ramach finansowych na lata 2007–2013 Komisja, przy poparciu Parlamentu Europejskiego, początkowo zaproponowała przeznaczenie kwoty 20,350 mld euro na transeuropejskie sieci transportowe i 0,34 mld euro na transeuropejskie sieci energetyczne. Jednak Rada zażądała radykalnego zmniejszenia tych funduszy. Ostatecznie Rada doszła do porozumienia z Parlamentem w sprawie nowych ram finansowych TEN, które obecnie przewidują 8,013 mld euro w obszarze transportu i 0,155 mld euro w obszarze energetyki. Kwoty ustalone w ramach finansowych stanowią zatem jedynie 40% kwoty początkowo zaproponowanej dla sektora transportu i 45% kwoty przewidywanej na energetykę. Ponadto PE i Rada podjęły decyzję o przeglądzie rozporządzenia (WE) nr 2236/95 ustanawiającego ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych. Nowe rozporządzenie (WE) nr 680/2007, obowiązujące od dnia 1 stycznia 2007 r., przewiduje, że ograniczone zasoby wspólnotowe będące uzupełnieniem krajowych publicznych i prywatnych źródeł finansowania zostaną skoncentrowane na niektórych kategoriach projektów przedstawiających największą wartość dodaną dla całej sieci. Dotyczy to w szczególności odcinków transgranicznych i projektów mających na celu likwidację tzw. wąskich gardeł. Ponadto należy zmienić stawki wsparcia dla niektórych kategorii projektów (np. dotyczących niektórych tras żeglugi śródlądowej, niektórych projektów ERMTS/ETCS lub programu SESAR).

Ponadto wkład w transeuropejskie sieci transportowe przewidziany w przyjętych przez Komisję programach operacyjnych polityki spójności wynosi 43 mld euro; obejmuje przy tym środki na porty i lotniska (około 34,6 mld pochodzi z Funduszu Spójności, a 8,3 mld z funduszy strukturalnych).

Systemy radionawigacji satelitarnej (programy EGNOS i Galileo) jako sieci transeuropejskie są również finansowane przez Unię. Na fazę rozmieszczania programu Galileo w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. przeznaczono 3405 mln euro.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski ma prawo wglądu do wniosków Komisji dotyczących finansowania. W trakcie procedury legislacyjnej, której wynikiem było przyjęcie rozporządzenia (WE) nr 2236/95, Parlament wnioskował o wprowadzenie poprawek, których celem było przede wszystkim dookreślenie kryteriów, celów i procedur, aby zapewnić państwom członkowskim i przedsiębiorstwom większe bezpieczeństwo i większą przejrzystość oraz ułatwić nawiązywanie partnerstw między sektorem publicznym a sektorem prywatnym.

Jakiś czas później w trakcie procedury legislacyjnej dotyczącej zmiany tego rozporządzenia Parlament położył nacisk na priorytetowe traktowanie form transportu bardziej przyjaznych środowisku. Wówczas to ustalono taki procentowy rozdział środków finansowych na projekty z zakresu infrastruktury transportowej, by co najmniej 55% było przeznaczanych na projekty dotyczące transportu kolejowego (w tym transportu kombinowanego), a co najwyżej 25% na projekty dotyczące transportu drogowego. Parlament podkreślił ponadto potrzebę zapewnienia przez Komisję koordynacji i spójności projektów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Wspólnoty, EBI, Funduszu Spójności, EFRR lub innych wspólnotowych instrumentów finansowych.

W rezolucji z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie ram finansowych na lata 2007–2013 Parlament z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji dotyczący projektów transeuropejskich sieci energetycznych i priorytetowych projektów transeuropejskich sieci transportowych. Parlament zaznaczył jednak, że środki przeznaczone na 30 projektów priorytetowych w sektorze transportu stanowią minimalną kwotę, którą należałoby podwyższyć. Parlament wyraził również gotowość do przeanalizowania innowacyjnych instrumentów finansowania, takich jak gwarancje kredytowe, koncesje europejskie, kredyty europejskie oraz fundusz ulg odsetkowych, bądź też kredyty udzielane przez EBI.

Po przyjęciu przez Radę pod koniec 2005 r. decyzji o znacznym ograniczeniu środków zaproponowanych w pierwotnym wniosku Komisji, podczas kolejnych negocjacji w sprawie perspektywy finansowej Parlament zażądał podwyższenia kwoty przeznaczonej na sieci transeuropejskie. W ramach ostatecznego porozumienia z Radą Parlament uzyskał zwiększenie kwoty środków o 500 mln euro oraz dodatkowe fundusze z EBI na realizację TEN.

W rezolucji z dnia 12 lipca 2007 r. Parlament zwrócił się do Komisji o przedstawienie wniosków dotyczących ewentualnego wprowadzenia nowych systemów finansowania i o przeznaczenie dodatkowych środków na transport i związane z nim prace badawcze w kontekście przeglądu ram finansowych w 2008 r. (ust. 5).

→ Piero **SOAVE**
lipiec 2008 r.

4.8. Polityka przemysłowa

4.8.1. Ogólne zasady unijnej polityki przemysłowej

Polityka przemysłowa wchodzi w skład prawodawstwa UE od czasu traktatu z Maastricht. Podlega ona procedurze współdecyzji i ma wpływ na wiele aspektów polityki dotyczącej ochrony środowiska naturalnego, polityki dotyczącej jednolitego rynku oraz polityki w zakresie konkurencji. Również kilka komunikatów przyjętych przez Komisję ma na celu ustanowienie warunków sprzyjających konkurencyjności w przemyśle.

Podstawa prawna

Od czasu traktatu z Maastricht art. 157 traktatu WE określa inicjatywy w ramach polityki przemysłowej, za pomocą których Komisja może koordynować działania państw członkowskich. Wymieniony artykuł, zmieniony traktatem z Nicei, podlega procedurze współdecyzji, w której Parlament uczestniczy w procedurze legislacyjnej.

Cele

Celem unijnej polityki przemysłowej jest przyspieszenie dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych, wspieranie inicjatyw, rozwoju i współpracy między przedsiębiorstwami oraz stymulowanie potencjału przemysłu w zakresie innowacji, badań naukowych i rozwoju technologicznego.

Szereg strategii politycznych zintegrowanych już z polityką przemysłową może przyczynić się do realizacji jej celów, takich jak:

- **większa otwartość światowego systemu handlu** – zwłaszcza otwarcie chronionych rynków państw trzecich dla producentów i usługodawców z UE; zapewnienie unijnym producentom tańszego dostępu do zagranicznych materiałów oraz poddanie ich zwiększonej konkurencji ze strony państw trzecich, umożliwia, ale i wymusza, zwiększenie ich konkurencyjności;
- **polityka związana z jednolitym rynkiem** wywiera z reguły korzystny wpływ na konkurencyjność, przede wszystkim stymulując liberalizację rynków i harmonizację zasad;
- **polityka w dziedzinie badań i rozwoju** – poprzez umacnianie bazy wiedzy oraz koncentrowanie starań na kluczowych technologiach pozwalających rozwinąć możliwości;
- **polityka konkurencji** skłania firmy do podnoszenia wydajności i pozwala im przetrwać na rynku; pomaga również przygotować unijne przedsiębiorstwa na wyzwania związane z rynkami w państwach trzecich;

- **polityka socjalna i polityka zatrudnienia**, w tym kształcenie zawodowe, odgrywa kluczową rolę w zagwarantowaniu, że wspieranie konkurencyjności będzie częścią zrównoważonej realizacji strategii lizbońskiej; stałe podnoszenie kwalifikacji pracowników i jakości ich pracy pozwala zaspokoić popyt na rynku pracy oraz przyczynia się do tworzenia gospodarki opartej na wiedzy;
- **ochrona konsumentów i polityka zdrowia publicznego** to najważniejsze warunki zaufania konsumentów, które stanowi podstawę stabilnego i rosnącego popytu;
- **ochrona środowiska naturalnego** może wiązać się z koniecznością ograniczenia użycia, a nawet wycofania, określonych materiałów i technologii, co w krótkim okresie może zwiększyć koszty produkcji; w dłuższej perspektywie może ona jednak pomóc unijnym przedsiębiorstwom zdobyć przewagę konkurencyjną na szczeblu globalnym i stworzyć nowe rynki dla czystych produktów i technologii.

Osiągnięcia

1. Ogólna koncepcja

Polityka przemysłowa ma charakter przekrojowy, a jej celem jest zapewnienie warunków ramowych sprzyjających konkurencyjności w przemyśle. Jej instrumenty, służące realizacji polityki przedsiębiorczości, zmierzają do stworzenia ogólnych warunków, w których przedsiębiorcy i firmy mogłyby podejmować inicjatywy i realizować własne pomysły i możliwości.

Polityka przemysłowa powinna uwzględniać szczególne potrzeby i cechy poszczególnych branż. Wiele produktów, takich jak produkty farmaceutyczne, chemikalia, samochody itp. podlega szczegółowym regulacjom branżowym odpowiadającym ich cechom lub zasadom użytkowania.

2. Najważniejsze dokumenty

Inicjatywy, zapowiedziane w białej księdze Komisji z 1985 r. zatytułowanej „Utworzenie rynku wewnętrznego”

(COM(85) 310), realizowane w celu utworzenia rynku wewnętrznego, stanowiły ważny bodziec dla polityki przemysłowej. Zintegrowany rynek powinien zapewnić korzyści dla przemysłu, obecne już na dużym konkurencyjnym rynku amerykańskim i japońskim, takie jak możliwości rozwinięcia produkcji masowej, specjalizacja, ekonomia skali, współpraca ponadnarodowa między przedsiębiorstwami, harmonizacja wymogów technicznych, badania naukowe, innowacje, inwestycje i ogólnounijne postępowania przetargowe.

W 1990 r. w komunikacie w sprawie polityki przemysłowej w otwartym i konkurencyjnym otoczeniu (COM(90) 556) Komisja przedstawiła spójną strategię polityki przemysłowej, której celem było stworzenie ogólnych warunków dla poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw w ramach unijnej polityki przemysłowej oraz zrekompensowanie w razie potrzeby niekorzystnych wydarzeń na rynku. Komisja zamierzała wykorzystać w tym celu instrumenty różnych unijnych polityk. W kolejnych latach strategia polityki przemysłowej została udoskonalona i ponownie przeanalizowana.

Biała księga Komisji z 1993 r. zatytułowana „Wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie – wyzwania i perspektywy na XXI wiek” (COM(93) 700) dotyczyła szczególnego znaczenia badań naukowych i rozwoju technologicznego na większą skalę, dostosowania systemu oświaty i szkolenia oraz szybszego tworzenia transeuropejskich sieci, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak transport, telekomunikacja i energia, w ramach partnerstwa między sektorem publicznym i prywatnym.

Sprawozdanie Komisji z 1995 r. (SEC(95) 437 wersja ostateczna) w sprawie wdrożenia rezolucji i konkluzji Rady na temat polityki przemysłowej pokazało, że działania UE w zakresie polityki przemysłowej przyczyniają się do ogólnej poprawy konkurencyjności. Komisja analizuje konkurencyjność unijnego przemysłu w rocznych sprawozdaniach. W sprawozdaniu z 2002 r. w sprawie europejskiej konkurencyjności (SEC(2002) 528) przeanalizowano takie kwestie, jak znaczenie kapitału ludzkiego dla wzrostu gospodarczego, wydajność usług, zrównoważony rozwój przemysłu wytwórczego oraz powiązania między polityką przemysłową a polityką konkurencji.

W grudniu 1995 r. Komisja przyjęła zieloną księgę w sprawie innowacji (COM(95) 688 wersja ostateczna), w której określiła czynniki sprzyjające innowacjom w UE oraz elementy, które je ograniczają, a także zaproponowała na wszystkich szczeblach procesu decyzyjnego praktyczne środki służące zwiększeniu unijnych możliwości w zakresie innowacji, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP. W 1996 r. Parlament wyraził poparcie dla najważniejszych zasad zawartych we wnioskach Komisji dotyczących innowacji.

W komunikacie zatytułowanym „Konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw w obliczu globalizacji” (COM(98) 718) Komisja zachęcała przedstawicieli przemysłu, związki zawodowe oraz instytucje unijne do opracowania nowej polityki przemysłowej

i zaproponowała środki służące poprawie konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw na światowym rynku.

Komisja uznała za konieczne przeanalizowanie przyszłości unijnej polityki przemysłowej w świetle rozszerzenia Unii. W 2002 r. w komunikacie w sprawie polityki przemysłowej w rozszerzonej Europie (COM(2002) 714) Komisja podkreśliła kluczowe znaczenie wiedzy i innowacji dla gospodarki światowej. Unijny przemysł boryka się z wyzwaniem globalizacji, która wymaga szybkiego reagowania na nieoczekiwane zmiany oraz większej konwergencji w zakresie uregulowań prawnych. Pozostałe wyzwania to m.in. zmiany technologiczne i organizacyjne, większa innowacyjność i przedsiębiorczość, zwiększone inwestycje w zrównoważony rozwój, a także uznanie zmieniających się potrzeb społecznych. Komisja proponuje pokonanie wszystkich tych wyzwań poprzez wspieranie innowacji, wiedzy i badań naukowych, przedsiębiorczości oraz zrównoważonej produkcji przemysłowej.

Komunikat zatytułowany „Sprzyjanie zmianom w przemyśle: polityka przemysłowa dla rozszerzonej Europy” (COM(2004) 274) jest kontynuacją komunikatu z grudnia 2002 r. w sprawie polityki przemysłowej w rozszerzonej Europie oraz komunikatu z listopada 2003 r. pt. „Niektóre główne zagadnienia konkurencyjności Europy – w kierunku zintegrowanego podejścia”, w którym przedstawiono w zarysie analizę problemu odprzemysłowienia. Komisja proponuje uzupełnienie zmian w przemyśle o trzy rodzaje działań. Po pierwsze, UE powinna kontynuować starania w kierunku tworzenia lepszego prawodawstwa i otoczenia regulacyjnego korzystnego dla przemysłu. Po drugie, należy lepiej wykorzystywać synergii pomiędzy poszczególnymi politykami wspólnotowymi, które wpływają na konkurencyjność przemysłu. Po trzecie, Unia powinna nadal rozwijać wymiar sektorowy polityki przemysłowej.

Zapowiedziany w ramach programu lizbońskiego UE w lipcu 2005 r. komunikat Komisji dotyczący polityki przemysłowej ma na celu wzmocnienie sektora przemysłowego Unii Europejskiej poprzez stworzenie bardziej zintegrowanego podejścia do polityki przemysłowej (COM(2005) 474). Dobra kondycja przemysłu wytwórczego ma podstawowe znaczenie dla zdolności Europy do rozwoju. Wymieniony wyżej komunikat ma rozszerzyć i uzupełnić istniejące ramy unijnej polityki przemysłowej poprzez skoncentrowanie się na ich praktycznym zastosowaniu w poszczególnych sektorach.

Rola Parlamentu Europejskiego

Wprowadzone w Maastricht zmiany do traktatu WE po raz pierwszy objęły kwestię polityki przemysłowej, co należy przypisywać inicjatywom Parlamentu, który zachęcał do reorganizacji sektora produkcji stali oraz wzywał do opracowania bardziej dynamicznej polityki przemysłowej. Parlament przyjął też szereg rezolucji, m.in.

— w rezolucji z dnia 14 maja 1998 r. dotyczącej komunikatu Komisji w sprawie konkurencyjności europejskiego

przemysłu określił słabe punkty europejskiej gospodarki (np. niewystarczającą obecność w nowych obszarach technologii informacyjnych, niewielkie inwestycje, nieprzyjazne systemy podatkowe prowadzące do przenoszenia działalności przedsiębiorstw, rozdrobniony wspólny rynek połączony z brakiem tożsamości europejskich przedsiębiorstw) oraz wezwał Komisję do przedstawienia prawdziwej europejskiej polityki przemysłowej zawierającej różne zachęty sprzyjające inwestycjom, zaciąganiu pożyczek lub udzielaniu bezpośredniej pomocy finansowej na zmodernizowanie starszych gałęzi przemysłu oraz wykorzystaniu inwestycji w ramach kapitału podwyższonego ryzyka;

- w rezolucji z dnia 15 stycznia 1999 r. wezwał Komisję do przedstawienia szczegółowej analizy skutków międzynarodowego kryzysu finansowego dla unijnego przemysłu, zwłaszcza przemysłu stalowego, tekstylnego i stocznioowego;
- w rezolucji z dnia 13 czerwca 2002 r. dokonał oceny komunikatu Komisji z listopada 2001 r. w sprawie podtrzymania zobowiązań i zwiększenia tempa (COM(2001) 641), a przede wszystkim ponowił swoje poparcie dla realizacji celu Rady Europejskiej z Lizbony z 2000 r., którym jest przekształcenie Unii Europejskiej do

2010 r. w najbardziej konkurencyjną i najbardziej dynamiczną na świecie gospodarkę opartą na wiedzy, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego przy większej liczbie lepszych miejsc pracy i większej spójności społecznej;

- w rezolucji z dnia 9 czerwca 2005 r. z zadowoleniem przyjął włączenie przez Komisję polityki przemysłowej do priorytetów UE i wyraził poparcie dla wspierania aktywnej polityki przemysłowej sprzyjającej zmianom strukturalnym oraz przewidującej je i rozwijającej solidną i konkurencyjną europejską podstawę dla przemysłu;
- w rezolucji z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie ram politycznych dla wzmocnienia przemysłu UE – w kierunku bardziej zintegrowanego podejścia do polityki przemysłowej (2006/2003(INI)) z zadowoleniem przyjął komunikat Komisji ustanawiający ramy polityczne i ulepszony program prac na rzecz przemysłu wytwórczego na nadchodzące lata oraz uznał wspomniany komunikat za podstawę tworzenia solidnej i zrównoważonej polityki przemysłowej poprzez połączenie konkretnych działań sektorowych i międzysektorowych inicjatyw politycznych.

→ Miklos Laszlo **GYÖRFFI**
wrzesień 2006 r.

4.8.2. Przemysł stalowy

Od czasu wygaśnięcia traktatu EWWiS handel węglem i stalą regulowany jest postanowieniami traktatu WE. Obecnie UE jest drugim pod względem wielkości producentem stali tuż za Chinami. W UE siedzibę ma grupa Arcelor, największa na świecie pod względem przychodów i produkcji firma produkująca stal.

Podstawa prawna

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, stanowiący podstawę prawną dla przemysłu stalowego, wygasł zgodnie z ustaleniami dnia 23 lipca 2002 r. – 50 lat po jego wejściu w życie. Przed wygaśnięciem był wielokrotnie zmieniany przez następujące traktaty: traktat o fuzji (Bruksela, 1965 r.), traktaty zmieniające niektóre postanowienia finansowe (1970 r. i 1975 r.), Traktat zmieniający traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie w odniesieniu do Grenlandii (1984 r.), Traktat o Unii Europejskiej (TUE, Maastricht, 1992 r.), Jednolity akt europejski (1986 r.), traktat z Amsterdamu (1997 r.), traktat z Nicei (2001 r.) oraz traktaty akcesyjne (1972 r., 1979 r., 1985 r. i 1994 r.).

Na początku lat 90. ubiegłego stulecia, po szeroko zakrojonej debacie, wygaśnięcie przedmiotowego traktatu uznano za najlepsze rozwiązanie w przeciwieństwie do odnowienia go lub zastosowania rozwiązania kompromisowego. Komisja

zaproponowała zatem stopniowe włączanie sektorów węgla i stali do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Od czasu wygaśnięcia traktatu EWWiS do handlu węglem i stalą zastosowanie mają postanowienia traktatu WE.

Do traktatu z Nicei załączono protokół w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia traktatu EWWiS oraz w sprawie funduszu badawczego węgla i stali. W przedmiotowym protokole zawarto postanowienia dotyczące przeniesienia wszystkich aktywów i pasywów EWWiS na Wspólnotę Europejską oraz wykorzystania wartości netto tych aktywów i pasywów na badania w sektorach związanych z przemysłem węgla i stali.

W niektórych decyzjach podjętych w lutym 2003 r. przewidziano środki niezbędne do wdrożenia postanowień przedmiotowego protokołu, wytycznych finansowych oraz postanowień odnoszących się do funduszu badawczego węgla i stali.

Zatem od czasu traktatu z Maastricht podstawę prawną dla przemysłu stalowego stanowi art. 157 traktatu WE, który podlega procedurze współdecyzji i zgodnie z którym Parlament uczestniczy w procedurze legislacyjnej.

Cele

Unia Europejska jest drugim pod względem wielkości producentem stali tuż za Chinami, z całkowitą produkcją surowej stali wynoszącą 143 mln ton w 2004 r. (30% produkcji światowej). Europejski przemysł stalowy składa się z około 300 przedsiębiorstw – w większości dużych. Odpowiadają one za około 1,8% wartości dodanej i zapewniają 1,5% miejsc pracy w przemyśle wytwórczym UE. Szybki wzrost produkcji stali na świecie – głównie w Azji – doprowadził do dużego spadku nadwyżki w sektorze żelaza i stali, odnotowywanej zazwyczaj w UE. Przywóz do Unii Europejskiej zwiększył się z 15,4 mln ton w 1997 r. do 26,6 mln ton w 2001 r. Unia Europejska jest drugą po Stanach Zjednoczonych potęgą handlową (trzecie miejsce zajmuje Japonia).

Grupa Arcelor z siedzibą w Luksemburgu, utworzona w lutym 2002 r. w wyniku połączenia trzech producentów stali – Aceralia, Arbed i Usinor – stała się drugą pod względem wielkości grupą producentów stali, z 5% udziałem w rynku. W 2006 r., po ofercie Mittal Steel z siedzibą w Niderlandach, utworzono nową grupę Arcelor Mittal, która stała się największą na świecie firmą produkującą stal, zarówno pod względem przychodu, jak i produkcji. Przedsiębiorstwo posiada 61 hut i zakładów w 27 państwach i zatrudnia około 320 000 pracowników.

Unijne stawki celne na wyroby stalowe są stosunkowo niskie. Średnia skonsolidowana stawka celna wynosiła około 2% w 2000 r., a zgodnie z zobowiązaniami podjętymi przez UE w Rundzie Urugwajskiej GATT, w 2004 r. wszystkie stawki zostaną zniesione. Na mocy umów dwustronnych produkty przywożone z wielu państw mają dostęp do rynku UE po stawkach preferencyjnych. Wyroby stalowe przywożone ze wszystkich państw, z wyjątkiem Rosji, Ukrainy i Kazachstanu, mają dostęp do rynku UE bez żadnych ograniczeń ilościowych ani innych tego typu barier.

Oczywiście kondycja światowej gospodarki ma duży wpływ na popyt na stal. Ceny wywozu za tonę dostępnych powszechnie w handlu zwojów walcowanych na gorąco wzrosły na świecie do 400 dolarów w 2003 r. z 260 dolarów w 2002 r. i 175 dolarów w 2001 r. Podwyżki były przyczyną irytacji firm wykorzystujących duże ilości stali, takich jak Caterpillar (producent maszyn budowlanych ze Stanów Zjednoczonych) i Emerson (czołowy producent sprzętu elektronicznego). Od stycznia 2002 r. udziały Ispat, Corus, Nucor i Arcelor (jedne z największych firm produkujących stal na świecie) wzrosły odpowiednio o 85%, 31%, 28% i 22% w odniesieniu do światowych rynków giełdowych. Jednak spadkowi popytu na stal w UE i Stanach Zjednoczonych towarzyszył wzrost popytu w Chinach, co pozwoliło światowym producentom stali uniknąć trudnej sytuacji. Niespodziewany gwałtowny wzrost

popytu o 10% w 2002 r. spowodował, że światowe zużycie stali osiągnęło w 2002 r. rekordowy poziom. Tak wysoki popyt jest w głównej mierze spowodowany gwałtownym wzrostem w przemyśle budowlanym Chin.

Aby ograniczyć koszty i zwiększyć swoją konkurencyjność, wiele dużych producentów stali współpracuje przy udoskonalaniu technologii produkcji. W 2002 r. konsorcjum Eurostrip i Arcelor, ThyssenKrupp i Voest Alpine utworzyło dwa zakłady testowe w Niemczech i we Włoszech, które produkują stal za pomocą metody odlewania cienkich taśm (*thin-strip*), zwanej Castrip, opartej na technologii opracowanej przez BHP, australijski koncern górniczy i stalowy. Partnerzy próbują obecnie zdobyć licencję na korzystanie z tej technologii, która według nich umożliwi produkcję 500 000 ton rocznie przy kosztach niższych o połowę w porównaniu z tradycyjnymi hutami.

W marcu 2002 r. prezydent Stanów Zjednoczonych George W. Bush ogłosił, że stawki celne na przywóz stali, obowiązujące przez trzy kolejne lata, wyniosą do 30%. Działal przy tym na podstawie art. 201 Ustawy handlowej, w której przewidziano klauzulę ochronną w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych dotyczącym handlu. Decyzja ta została podjęta w celu ochrony podlegającego krajowego przemysłu stalowego podczas procesu restrukturyzacji przemysłu amerykańskiego. Prezydent Bush postąpił zgodnie z zaleceniem amerykańskiej Komisji Handlu Międzynarodowego z 2001 r., zgodnie z którym na okres trzech lat należało nałożyć na 17 wyrobów stalowych stawki wynoszące 20–40%, aby przeciwdziałać kryzysowi przemysłu stalowego w Stanach Zjednoczonych. Zgodnie z zasadami WTO państwa mogą wprowadzać tymczasowe podwyżki stawek celnych, zwane ochronnymi, aby krajowy przemysł zyskał czas na restrukturyzację i zwiększenie konkurencyjności. Komisja UE twierdzi jednak, że działania Stanów Zjednoczonych są sprzeczne z zasadami WTO. Komisja zwróciła szczególną uwagę na fakt, że nie doszło do ogólnej podwyżki w przywozie stali, co stanowi warunek konieczny do wprowadzenia działań ochronnych, oraz że niektóre z decyzji dotyczyły nieodpowiednich wyrobów stalowych. Decyzja prezydenta Busha, która weszła w życie dwa tygodnie po jej ogłoszeniu, miała wpływ na dwie trzecie wywozu stali z UE.

W czerwcu 2002 r. Organ Rozstrzygania Sporów WTO przyjął wniosek Komisji i innych producentów światowych, dotyczący ustanowienia zespołu orzekającego o legalności działań ochronnych wprowadzonych przez Stany Zjednoczone. Przytoczono w nim m.in. następujące argumenty:

- decyzja Stanów Zjednoczonych dotyczy szerokiej gamy wyrobów ze stali na podstawie arbitralnej definicji produktów podobnych;
- w ostatnim czasie nie wystąpił nagły, gwałtowny ani znaczny wzrost przywozu, który stanowiłby uzasadnienie działań Stanów Zjednoczonych;
- Stany Zjednoczone nie dołożyły starań, aby upewnić się, że szkody powodowane przez inne czynniki nie zostały przypisane przywózowi;

- w wyniku powyższego środka wprowadzone przez Stany Zjednoczone są nieproporcjonalne, ponieważ wykraczają poza zakres działań koniecznych do naprawienia szkód powodowanych przez przywóz;
- środki wprowadzone przez Stany Zjednoczone nie objęły przywozu z niektórych państw będących członkami WTO, co było sprzeczne z właściwymi przepisami WTO;
- Stany Zjednoczone nie przestrzegały zobowiązania do równego traktowania rozwijających się członków WTO w procesie wykluczania ich z wprowadzanych środków ochronnych.

Omawiane stawki miały wpływ na dwie trzecie wywozu stali z UE, zatem Komisja natychmiast podjęła działania, wprowadzając dodatkowe opłaty celne na niektóre produkty przywożone ze Stanów Zjednoczonych. Dnia 12 lipca 2002 r. całkowita liczba wyrobów stalowych nieobjętych stawkami celnymi wynosiła 250, czyli około 6%. Większość z tych produktów stanowiły mniejsze przedmioty specjalistycznego zastosowania, które nie są sprzedawane w dużych ilościach w Stanach Zjednoczonych. Sankcje odwetowe UE wymierzone w Stany Zjednoczone mogły wynieść nawet 378 mln euro. Ówczesny komisarz UE ds. handlu Pascal Lamy oświadczył, że decyzja o uruchomieniu środków odwetowych będzie zależała od tego, ile europejskich firm produkujących stal zostanie zwolnionych z tych stawek.

Rosnące ceny stali mają wpływ szczególnie na przemysł motoryzacyjny. W Rosji producenci samochodów zostali zmuszeni do zerwania stosunków umownych z regionalnymi producentami stali oraz do zawierania nowych umów z dostawcami zagranicznymi, których produkty mogą być tańsze. Wartość wywozu stali z Rosji do Stanów Zjednoczonych wynosi 460 mln euro rocznie, jednak obecnie stawki celne nakładane przez Stany Zjednoczone mają na niego znaczny negatywny wpływ. Spadek wywozu z Rosji do Stanów Zjednoczonych jest częściowo rekompensowany porozumieniem handlowym UE–Rosja, podpisanym dnia 9 czerwca 2002 r., którego celem jest zwiększenie przywozu niektórych wyrobów ze stali z Rosji do UE. Na mocy przedmiotowego porozumienia zwiększone zostały limity ilościowe na przywóz do UE wyrobów stalowych, takich jak produkty płaskie i długie, w latach 2002–2004. Podobne porozumienia zawarto z Ukrainą i z Kazachstanem.

Z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego przemysł stalowy jest jednym z większych źródeł emisji dwutlenku węgla (CO₂), odpowiadając za około 30% wszystkich emisji przemysłowych tego gazu w UE. W ostatnich 20 latach ilość energii potrzebnej do wytworzenia tony stali zmniejszyła się o 40%, a w latach 90. ubiegłego stulecia ilość emitowanego przez ten przemysł CO₂ zmniejszono o 20%. Stal nadaje się w 100% do recyklingu bez utraty jakości. Z tego powodu ona jest najczęściej ponownie przetwarzanym materiałem na świecie.

Dla wielu nowych państw członkowskich przemysł stalowy ma bardzo duże znaczenie. W marcu 2002 r. przedstawiciele

Republiki Czeskiej odbyli spotkania z przedstawicielami UE na temat restrukturyzacji czeskiego przemysłu stalowego. Polska dąży do prywatyzacji tego przemysłu przy pomocy inwestorów zagranicznych. W pierwszym kwartale 2002 r. produkcja stali w Polsce spadła o 11,3% w porównaniu z takim samym okresem w 2001 r., a w drugim kwartale spadła o kolejne 16%, wynosząc 8,8 mln ton stali w porównaniu z 10,5 mln ton w 2000 r. Od 1990 r. prawie połowa z 25 polskich hut stali została sprywatyzowana i w tym samym okresie zainwestowano ponad 1000 mln euro w programy modernizacji. Rumunia stara się utrzymać swój uprzywilejowany status wynikający z układu o stowarzyszeniu z UE.

Od pewnego czasu Japonia wywiera nacisk na UE, aby ta pozwoliła nowym państwom członkowskim Europy Środkowej na przedłużenie stosowania preferencyjnych warunków dla inwestycji zagranicznych. Japońskie firmy obawiają się utraty korzystnych warunków dla inwestycji, jeżeli Polska, Republika Czeska, Węgry i inne nowe państwa członkowskie UE zniosą preferencyjne zasady, których celem było zwiększenie napływu kapitału zagranicznego. Dotychczas UE nalegała, aby warunkiem członkostwa w UE było zakończenie takich praktyk.

Osiągnięcia

Po wygaśnięciu traktatu EWWIS również Eurostat (system statystyczny dla przemysłu stalowego) miał zakończyć funkcjonowanie. Jednak ze strony przemysłu stalowego i Komisji pojawiły się wnioski o przedłużenie działalności systemu do końca 2002 r., bowiem okazało się, że statystyki są przydatnym narzędziem w procesie podejmowania decyzji zarówno dla prawodawców, jak i dla samego przemysłu. W 2003 r. na mocy rozporządzenia (WE) nr 48/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiono wspólne ramy dla statystyk dotyczących produkcji przemysłu stalowego w latach 2003–2009. Każdego roku państwa członkowskie przekazują swoje skumulowane dane Komisji, która w okresie pięciu lat od wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia musi przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z jego wykonania.

W odpowiedzi na stawki celne wprowadzone przez Stany Zjednoczone, w kwietniu 2002 r. jednogłośnie przyjęto rezolucję Komitetu Konsultacyjnego EWWIS. Komitet Konsultacyjny, uznając, że amerykański przemysł stalowy stoi w obliczu gospodarczych, społecznych i regionalnych problemów, zdecydowanie zakwestionował pogląd, że są one spowodowane przywozem, którego wielkość tylko w 2001 r. spadła o ponad 23%. Komitet Konsultacyjny wyraził wątpliwość co do istnienia wystarczających przesłanek, aby wykorzystywać środki przewidziane w art. 201 Ustawy handlowej Stanów Zjednoczonych. Pierwsze kroki podjęto już w styczniu 2002 r., kiedy Komisja przyjęła rozporządzenie (WE) nr 76/2002 wprowadzające uprzedni nadzór nad niektórymi przywożonymi wyrobami z żelaza i stali objętymi traktatami EWWIS i WE, pochodzącymi z niektórych państw trzecich, w reakcji na gorszą sytuację, w jakiej już znajdował się przemysł

stalowy, i możliwość wprowadzenia przez Stany Zjednoczone stawek celnych.

W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1031/2002 ustanowiono dodatkowe cła przywozowe na niektóre produkty pochodzące ze Stanów Zjednoczonych. Dodatkowe cło w wysokości 100% zostało nałożone na określone produkty, takie jak niektóre suszone warzywa, owoce, soki i odzież. W dwóch rezolucjach z lutego 2003 r. Parlament wyraził swoje zaniepokojenie utrzymaniem przez Stany Zjednoczone stawek celnych i ogólnym kryzysem w przemyśle stalowym, wskazując na decyzję giganta przemysłu stalowego – grupę Arcelor – o zamknięciu linii walcowania na gorąco we wszystkich fabrykach w Europie, co doprowadzi do zlikwidowania tysięcy miejsc pracy na całym kontynencie. Komisję wezwano do wprowadzenia – zarówno za pośrednictwem OECD, jak i WTO – bardziej restrykcyjnych międzynarodowych zasad wymierzonych w nieuczciwą konkurencję.

Rozszerzenie UE miało wpływ na ustalenia z szeregiem państw. Cła stosowane w odniesieniu do wszystkich nowych państw członkowskich UE i Turcji będą stopniowo zmniejszane. Ponadto Rada dokonała zmian w umowach dotyczących handlu niektórymi wyrobami stalowymi, zawartych z Ukrainą (decyzja 2004/521/WE), Rosją i Kazachstanem.

Komisja Europejska zajęła również bardziej stanowcze stanowisko w kwestii przywozu z takich państw, jak Rosja, Indie, Ukraina, Chiny, oraz od innych wielkich producentów spoza Europy, i wprowadziła zestaw ceł antydumpingowych.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski wielokrotnie występował w obronie europejskiego przemysłu stalowego i żelaznego:

- w rezolucji z dnia 12 lutego 2004 r. Parlament stwierdził, że w UE konieczna jest obecność silnego i nowoczesnego sektora stali, aby spełnić wymogi ciągłego rozwoju i tworzenia nowych miejsc pracy. Parlament wezwał Komisję do stanowczych działań w ramach WTO i OECD, mających na celu zagwarantowanie jednakowych warunków konkurencji na światowym rynku stali. Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął również starania komisarza Pascala Lamy, podejmowane w związku z konfliktem ze Stanami Zjednoczonymi, dotyczącym przemysłu stalowego; wyraził również swoje zaniepokojenie z powodu ciągłego spadku udziału w rynku włoskiej i europejskiej produkcji stali;
- w rezolucji z dnia 24 lutego 2005 r. Parlament zwraca się do Komisji o przedstawienie – po wygaśnięciu traktatu EWWIS – strategii dla przyszłości sektora stali w celu promowania jego wydajności w Europie. Wzywa również Komisję do działania na forum WTO i OECD na rzecz przyjęcia decyzji zapewniającej ochronę unijnego przemysłu stalowego na rynku międzynarodowym.

→ Miklos Laszlo GYÖRFFI
wrzesień 2006 r.

4.8.3. Przemysł stoczniowy

Europejski przemysł stoczniowy reguluje art. 157 traktatu WE, odnoszący się do polityki przemysłowej. Obecnie Japonia posiada najbardziej rozwinięty przemysł stoczniowy, natomiast drugą pozycję zajmuje Korea. Na szczęblu europejskim norweska grupa Aker Yards zajmuje czwarte miejsce na świecie.

Podstawa prawna

Od czasu traktatu z Maastricht art. 157 traktatu WE określa inicjatywy w ramach polityki przemysłowej, za pomocą których Komisja może koordynować działania państw członkowskich. Wymieniony artykuł, zmieniony traktatem z Nicei, podlegający procedurze współdecyzji, w ramach której Parlament uczestniczy w procedurze legislacyjnej, służy również za podstawę prawną dla przemysłu stoczniowego.

Cele

W 2004 r. Japonia posiadała najbardziej rozwinięty przemysł stoczniowy, natomiast drugą pozycję zajmowała Korea. Dziś UE posiada zaledwie 13% udział w światowym tonażu (2002 r.).

Największą europejską grupą stoczniową jest norweska grupa Aker Yards – czwarta na świecie co do wielkości z ponad dziesięcioma stoczniami. Przemysł stoczniowy w Europie obejmuje najwyżej rozwinięty pod względem technologicznym segment światowej produkcji: zaawansowane kontenerowce, promy i statki typu ro-ro, statki wielozadaniowe i zbiornikowce wahadłowe, platformy wiertnicze oraz FPSO, chemikaliowce i gazowce, nowoczesne kutry rybackie oraz małe wyspecjalizowane statki.

Przemysł stoczniowy przez jakiś czas borykał się z poważnymi problemami związanymi z przewagą podaży nad popytem. Rozbudowa stoczni, przede wszystkim w Korei, ale w coraz większym stopniu także w Chinach, doprowadziła w poprzednich latach do szybkiego spadku cen. Sytuacja

w gospodarce światowej doprowadziła do gwałtownego obniżenia się popytu – w 2001 r. wzrost w zakresie bezwzględnej liczby zamówień nastąpił jedynie w segmencie gazowców. Jest to jednak rynek niszowy, ponieważ stanowi zaledwie około 8% wszystkich światowych zamówień w skompensowanych tonach brutto. Koreańskie stocznie w 2001 r. przyjęły 79% zamówień na nowe gazowce, nie posiadając żadnych patentów na wymagane kluczowe technologie. Daewoo Shipbuilding, druga co do wielkości stocznia na świecie, jest największym konstruktorem gazowców i w 2000 r. przyjęła połowę tonażu światowych zamówień na gazowce. Oprócz produkcji półprzewodników i przemysłu stalowego budownictwo okrętowe było w 2001 r. najważniejszym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Korei Południowej.

W latach 90. południowokoreańskie stocznie, ignorując ówczesny poziom popytu, potrojiły swoje zdolności produkcyjne, aby osiągnąć pozycję lidera na rynku, co udało im się w 1999 r. Doprowadziło to do powstania nadwyżki zdolności produkcyjnych i wojny cenowej na międzynarodowym rynku stoczniowym. Nawet kryzys ekonomiczno-finansowy, który rozpoczął się w Korei Południowej w 1997 r., nie spowodował zmiany kierunku, mimo że kraj otrzymał znaczne wsparcie finansowe z międzynarodowych źródeł pod warunkiem wdrożenia zasad gospodarki wolnorynkowej. Poważnie zadłużone stocznie nie były zamykane po ogłoszeniu upadłości, lecz oddłużane przez państwo bez jakichkolwiek ograniczeń zdolności produkcyjnych. Dewaluacja południowokoreańskiej waluty zapewniła stoczniom dodatkową przewagę konkurencyjną. Ze sprawozdania Komisji Europejskiej wynika, że w 1999 r. ceny w koreańskich stoczniach zostały obniżone do 40% kosztów produkcji. Zważywszy, że w tamtym czasie UE realizowała politykę obniżania pomocy państwa dla europejskich przedsiębiorstw stoczniowych, niższe ceny stosowane przez azjatyckich producentów oznaczały znaczny udział w rynku dla koreańskich stocznii. Dzięki wyjątkowo wysokiemu poziomowi zamówień w 2000 r. ceny do pewnego stopnia wzrosły, ale znaczny spadek liczby zamówień w 2001 r. doprowadził do ponownego obniżenia cen (ogólna liczba zamówień spadła o 21% w stosunku do 2000 r. w skompensowanych tonach brutto). Podczas gdy pogorszenie się światowej koniunktury w 2001 r. dotknęło głównie transport towarów ciekłych i transport kontenerowy, wydarzenia z dnia 11 września wywarły ogromny wpływ na sektor rejsów wycieczkowych, w którym trzy przedsiębiorstwa ogłosiły upadłość, a liczba rezerwacji znacznie spadła.

Do maja 2001 r. Komisja próbowała włączyć Koreę Południową w rozmowy na temat stabilizacji światowego rynku stoczniowego poprzez zastosowanie instrumentów wolnorynkowych. W wyniku badania udzielonych subsydiów, przeprowadzonego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przeszkód w handlu, ustalono, że koreańskie stocznie otrzymały znaczne subsydia za pośrednictwem programów wspierania wywozu i handlu krajowego, niezgodne z umową

w sprawie subsydiów zawartą w 1994 r. na forum WTO. Starania te odbywały się na szczeblu kontaktów dwustronnych i OECD. Nie osiągnięto jednak żadnych postępów, ponieważ rząd koreański stwierdził, że nie ma żadnego wpływu na stocznie ani na wspierające je instytucje finansowe, a następnie oświadczył, że jest przekonany, iż działalność stoczni jest prowadzona zgodnie z zasadami wolnego rynku.

Po bezowocnych rozmowach między Koreą a Unią Europejską w maju 2001 r. Komisja sporządziła sprawozdanie zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przeszkód w handlu. Ustaliła wówczas, że pomoc państwa koreańskiego dla stoczni obejmowała m.in. pomoc finansową w kwocie 2600 mln euro dla Daewoo i 1700 mln euro dla Sambo. W październiku 2000 r. Komitet Stowarzyszeń Budowniczych Okrętów Unii Europejskiej (CESA) złożył skargę zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem w celu wyeliminowania niektórych praktyk handlowych związanych z subsydiami dla prywatnych stocznii w Korei, wywierających niekorzystny wpływ na sprzedaż statków handlowych przez UE. W sprawozdaniu wymieniono subsydia w formie niezgodnych z przepisami WTO gwarancji zaliczek oraz pożyczek udzielanych przez państwowy Export-Import Bank of Korea (KEXIM), umarzanie długów oraz udzielanie nieoprocentowanych kredytów przez banki rządowe lub kontrolowane przez rząd oraz specjalne ulgi podatkowe.

W trakcie sporu handlowego z UE Korea Południowa ujawniła dnia 17 czerwca 2002 r. ambitny program mający na celu umocnienie wiodącej pozycji kraju w przemyśle stoczniowym, ignorując tym samym płynące z zagranicy naciski na zmniejszenie możliwości produkcyjnych. Zaproponowany podczas spotkania przedstawicieli rządu i stoczni program wymagał 170 mln dolarów na opracowanie nowych technologii w ciągu kolejnych dziesięciu lat. Podczas spotkania przedstawiciele koreańskich stocznii zgodzili się zwiększyć udział w światowym rynku z 30% w 2001 r. do 40% w 2010 r. Zaproponowali, aby ekskluzywne i wysoko dochodowe jednostki, takie jak statki wycieczkowe i statki obsługi, stanowiły 35% całkowitej produkcji w 2010 r. w stosunku do 13% w 2001 r. Ponadto zobowiązali się do zwiększenia wywozu sprzętu stoczniowego i części do kwoty 2000 mln dolarów do 2010 r. z 370 mln dolarów w 2001 r. W 2001 r. wywóz statków stanowił 6,4% wartości całego wywozu Korei Południowej. W programie podkreślono również obawy dotyczące japońskich stocznii, które łączyły siły, aby konkurować z koreańskimi rywalami poprzez fuzje i strategiczne partnerstwa. Koreańskie stocznie miały mimo tego wystarczająco dużo zamówień, aby utrzymać produkcję do końca 2003 r. W maju 2002 r. największa na świecie stocznia Hyundai Heavy Industries zdobyła od czterech armatorów zamówienia na budowę 12 tankowców o łącznej wartości 400 mln dolarów. W owym czasie stocznia Hyundai miała już wartość około 800 mln dolarów zamówienia na 22 statki, co doprowadziło do zaległości w realizacji zamówień w liczbie 110 statków, ale i wystarczyło na zapewnienie pracy stoczniom przez następne dwa i pół roku.

W celu zwiększenia sprzedaży do UE koreańskie stocznie prowadzą rozmowy z kilkoma niderlandzkimi przedsiębiorstwami zajmującymi silną pozycję w takich dziedzinach, jak nawigacja, doradztwo i nowoczesny sprzęt elektroniczny. Ponadto Niderlandy mają walor w postaci portu w Rotterdamie, który stał się jednym z najbardziej uczęszczanych portów na świecie. W 2001 r. Niderlandy były po Stanach Zjednoczonych drugim co do wielkości inwestorem zagranicznym w Korei. Koreańskie stocznie są również zainteresowane Republiką Czeską, którą zamierzają wykorzystać jako przyczółek do wejścia na rynek UE. Tuż przed przystąpieniem do UE kraj ten był idealnym miejscem do inwestowania, ponieważ oferował szereg udogodnień dla zagranicznych inwestorów: tanią siłę roboczą, zwolnienie z podatku przez dziesięć lat, dopłaty na tworzenie miejsc pracy i bezcłowy przywóz maszyn. Ponadto produkcja stali w tym kraju jest znana ze swej wysokiej jakości w przemyśle stoczniowym na całym świecie.

W kwestii nowych państw członkowskich Komisja przeprowadziła w 2000 r. badanie, w którym stwierdzono, że wschodnioeuropejskie stocznie potrzebują pomocy finansowej, aby móc sprostać konkurencji po przystąpieniu do UE. Według sprawozdania Bułgaria wymaga wsparcia finansowego spoza UE ze względu na słabość tamtejszego systemu bankowego. Jednakże niskie koszty zatrudnienia przynoszą nadzieje na przyszłość. Przemysł stoczniowy na Słowacji doświadcza tych samych problemów, a ponadto wciąż boryka się z konsekwencjami konfliktu w Kosowie. Na Litwie i Łotwie pojawiają się pozytywne oznaki, takie jak rozszerzenie działalności czterech litewskich stoczni poza tradycyjne wschodnioeuropejskie rynki zbytu na Skandynawię i Europę Zachodnią. Trzecia co do wielkości stocznia w Europie, polska Stocznia Gdańska, złożyła w 2002 r. wniosek o ogłoszenie upadłości przy zadłużeniu w wysokości 448 mln dolarów. Jednakże przedsiębiorstwo wznowiło działalność przy zredukowanym zatrudnieniu dzięki pomocy rządu polskiego, który był zmuszony uporządkować sytuację przemysłu przed przystąpieniem do UE. W Stoczni Gdańskiej zatrudnionych jest obecnie 7500 osób, a jej przychody w 2005 r. osiągnęły poziom 300 mln euro.

Osiągnięcia

W kwestii stosunków między Republiką Korei a UE Komisja twierdzi, że koreański przemysł stoczniowy narusza umowę WTO w sprawie subsydiów z 1994 r. Ponadto w 1994 r. przyjęto rozporządzenie Rady (WE) nr 3286/94 (rozporządzenie w sprawie przeszkód dla handlu). Rozporządzenie to miało na celu ustanowienie niezbędnych unijnych procedur w dziedzinie wspólnej polityki handlowej pozwalających UE egzekwować jej prawa wynikające z zasad handlu międzynarodowego, zwłaszcza zasad ustanowionych pod auspicjami WTO. Dnia 24 października 2000 r. Komitet Stowarzyszeń Budowniczych Okrętów Unii Europejskiej (CESA) złożył oficjalną skargę na mocy rozporządzenia w sprawie przeszkód dla handlu.

W celu szybkiego rozstrzygnięcia sporu w dniach 18–19 lipca 2000 r. Unia Europejska i Korea odbyły w Seulu pierwszą rundę konsultacji w sprawie przemysłu stoczniowego. Wspólnota i Korea przyjęły z tej okazji protokół w celu wspierania uczciwych warunków konkurencji oraz ustabilizowania rynku. Zgodnie z protokołem rząd koreański zgodził się wycofać z wszelkich bezpośrednich i pośrednich interwencji w postaci gwarancji dla nierentownych koreańskich stoczni oraz stosować międzynarodowe zasady finansowe i rachunkowe w celu zagwarantowania, że koreańskie stocznie będą ustalać ceny odzwierciedlające warunki rynkowe. Unia Europejska zakończyła pomoc operacyjną w postaci subsydiów dla europejskich stoczni dnia 31 grudnia 2000 r., ponieważ zdaniem Komisji pomoc państwa jest co do zasady czynnikiem zakłócającym konkurencję i z reguły nie pomaga przemysłowi w zwiększeniu konkurencyjności.

Ze względu na fiasko negocjacji między UE a Koreą dnia 25 lipca 2001 r. UE zaproponowała przyjęcie rozporządzenia Rady ustanawiającego tymczasowy mechanizm ochronny dla przemysłu stoczniowego w UE w postaci subsydiów, które pozwoliłyby przywrócić jego konkurencyjność. Rozporządzenie stanowiło element przyjętej przez Komisję dwustopniowej strategii polegającej na przedstawieniu tymczasowego mechanizmu ochronnego, a następnie wszczęciu postępowania w celu rozstrzygnięcia sporu. Ówczesny komisarz ds. konkurencji, Mario Monti, stwierdził, że wniosek nie był w żadnym razie próbą wznowienia pomocy operacyjnej dla stoczni, którą zakończono 31 grudnia 2000 r., ale sposobem na przywrócenie konkurencyjności europejskiego przemysłu stoczniowego. Wniosek został przyjęty dnia 27 czerwca 2002 r., przy czym Unia przede wszystkim zmierzała do polubownego rozwiązania konfliktu, po czym miała zamiar natychmiast wszcząć procedurę powołania grupy ekspertów odpowiedzialnych za przygotowanie sprawy UE przeciwko Korei na forum WTO i uaktywnienia tymczasowego mechanizmu ochrony europejskiego przemysłu stoczniowego, ignorując zastrzeżenia Finlandii, Szwecji, Danii i Zjednoczonego Królestwa. Francja postanowiła poprzeć wniosek Komisji podczas posiedzenia Rady UE ds. przemysłu w dniu 6 czerwca 2002 r. w Luksemburgu, co umożliwiło uzyskanie większości kwalifikowanej w Radzie, wymaganej dla wszczęcia procesu. Rok później Komisja przedstawiła już wniosek dotyczący tymczasowego przywrócenia subsydiów dla europejskich stoczni, ale brak porozumienia wśród 15 państw zablokował ten plan. Tym razem komisarz Mario Monti powiedział, że plan kompromisowy pozwoli ograniczyć kwotę subsydiów z proponowanych początkowo 14% oraz że ich trwanie i zakres również zostaną ograniczone. Komisja przeprowadzi teraz szereg dalszych negocjacji z władzami koreańskimi, starając się przywrócić normalne stosunki handlowe. Wniosek dotyczący mechanizmu ochronnego został ograniczony do tych segmentów rynku, które zdaniem Komisji i Rady znacznie ucierpiały ze względu na stosowane przez Koreę nieuczciwe praktyki handlowe, a mianowicie sektor kontenerowców i tankowców przewożących chemikalia i inne produkty.

Ze względu na kryzys w negocjacjach między UE a władzami Korei Południowej we wrześniu 2002 r. Komisja stwierdziła w komunikacie dotyczącym światowego przemysłu stocznioowego (szóste sprawozdanie z listopada 2002 r.), że wszczęła postępowanie na forum WTO przeciwko Korei poprzez procedurę rozstrzygnięcia sporów.

Dnia 11 czerwca 2003 r. Komisja wezwała Organ Rozstrzygnięcia Sporów do ustanowienia komisji ds. nieuczciwych praktyk w koreańskim sektorze stocznioowym. Zważywszy, że rozporządzenie (WE) nr 1177/2002 miało wygasnąć dnia 31 marca 2004 r., zaś Republika Korei nie wdrożyła środków zawartych w „uzgodnionym protokole” i było mało prawdopodobne, że debata na forum WTO zakończy się przed tym terminem, postanowiono przedłużyć obowiązywanie tymczasowego mechanizmu ochronnego do dnia 31 marca 2005 r.

Ze względu na zbliżające się rozszerzenie Komisja zaproponowała nowy program „LeaderSHIP 2015”, w którym określiła przyszłość europejskiego przemysłu budowy i naprawy statków. Wspomniany program został przygotowany w ramach polityki przemysłowej w rozszerzonej Europie. „LeaderSHIP 2015”, mający wspierać bezpieczne i przyjazne dla środowiska budownictwo okrętowe oraz europejskie podejście do potrzeb przemysłu stocznioowego, jest

odpowiednikiem programu „G10 Medicines” dla przemysłu farmaceutycznego i „STAR 21” dla przemysłu kosmicznego.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament już od dłuższego czasu występuje w obronie europejskiego sektora stocznioowego, zwłaszcza w obliczu konkurencji ze strony Korei Południowej. W rezolucji z dnia 30 maja 2002 r., w której stwierdził, że już w listopadzie 2001 r. poparł wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady dotyczącego tymczasowego mechanizmu ochronnego dla przemysłu stocznioowego, Parlament przypomniał, że zwrócił się już do Komisji o zmianę wniosku, tak aby włączyć do niego inne segmenty rynku, a mianowicie segment gazowców (przewożących gaz ziemny i gaz płynny), promów i statków typu ro-ro, ponieważ te rodzaje statków zostały również wymienione w skardze skierowanej do WTO. Parlament powtórzył również żądanie, aby proponowany tymczasowy mechanizm ochronny został włączony do postępowania Wspólnoty przeciwko Korei na forum WTO i że powinien on obowiązywać wyłącznie na czas postępowania w WTO.

→ Miklos Laszlo **GYÖRFFI**
wrzesień 2006 r.

4.8.4. Przemysł samochodowy

Obecnie przemysł samochodowy nie jest regulowany konkretnymi przepisami traktatu WE. Obszar ten pośrednio regulują przepisy dotyczące ochrony środowiska naturalnego, konkurencji, pomocy państwa i rynku wewnętrznego. Przyjęto jednak kilka unijnych dyrektyw w celu uregulowania kwestii funkcjonowania pojazdów silnikowych.

Podstawa prawna

Mimo że traktat rzymski nie zawierał odrębnych postanowień na temat wspólnej polityki w dziedzinie przemysłu samochodowego, na mocy postanowień dotyczących konkurencji, pomocy państwa (art. 81–89) oraz rynku wewnętrznego Komisja ma prawo interweniować na rynku samochodowym. Może uzyskać zezwolenie na prowadzenie negocjacji z państwami trzecimi (polityka zewnętrzna). Artykuł 157 Traktatu stanowi podstawę prawną stosowaną ogólnie w odniesieniu do unijnej polityki przemysłowej.

Cele

Unia Europejska koncentruje się na zwiększeniu konkurencyjności europejskiego przemysłu motoryzacyjnego poprzez wdrożenie sprawnie działającego rynku wewnętrznego oraz wspólnego otoczenia prawnego, a także poprzez wspieranie interesów tego przemysłu w innych

dziedzinach, takich jak transport, ochrona środowiska naturalnego, konkurencja, handel i rozszerzenie.

Osiągnięcia

Na początku 2005 r. Komisja ustanowiła grupę wysokiego szczebla CARS 21 (konkurencyjny system prawny dla przemysłu motoryzacyjnego w XXI w), w której skład weszli wszyscy przedstawiciele sektora samochodowego: począwszy od producentów po rafinerie ropy i stowarzyszenia konsumentów. Zadaniem grupy było przeanalizowanie przyszłości europejskiego sektora samochodowego, w którym zatrudnionych jest ponad 2 mln osób i który znajduje się w światowej czołówce. Przed końcem 2005 r. grupa sporządziła sprawozdanie końcowe, w którym określiła środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w ciągu dziesięciu lat. Do jej celów należało lepsze stanowienie prawa oraz uproszczenie obowiązującego prawodawstwa.

Oprócz starań o zwiększenie konkurencyjności sektora UE grupa dokonała przeglądu priorytetów w zakresie bezpieczeństwa na drogach (COM(2000) 125) oraz strategii politycznych w zakresie emisji zanieczyszczeń.

A. Rynek wewnętrzny

Z powodzeniem przeprowadzono harmonizację wymogów technicznych w odniesieniu do trzech kategorii pojazdów silnikowych: samochodów osobowych, motocykli i ciągników. W sumie obowiązuje ponad 100 dyrektyw regulujących kwestie budowy i działania pojazdów silnikowych:

- pojazdy silnikowe: dyrektywa 70/156/EWG w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep, zmieniana 19 razy od 1970 r., ostatnio dyrektywą 2003/97/WE;
- motocykle: dyrektywa 2002/24/WE w sprawie homologacji typu dwu- lub trzykołowych pojazdów mechanicznych;
- ciągniki: dyrektywa 2003/37/WE w sprawie homologacji typu ciągników rolniczych lub leśnych, ich przyczep i wymiennych holowanych maszyn, która weszła w życie w lipcu 2003 r.

Unijny system homologacji typu całego pojazdu obowiązuje w stosunku do samochodów osobowych i motocykli odpowiednio od października 1998 r. i od czerwca 1999 r. W efekcie producenci tych pojazdów muszą stosować tylko jeden zestaw przepisów (odpowiednie dyrektywy dotyczące europejskiej homologacji typu) przed wprowadzeniem swoich produktów na rynek w którejkolwiek części UE.

W wypadku ciągników od 1990 r. udało się osiągnąć dobrowolną harmonizację. Producenci tej kategorii pojazdów mogą wybrać zastosowanie unijnych dyrektyw i uzyskanie wspólnotowej homologacji typu całego pojazdu lub wystąpić o krajową homologację typu zgodnie z wymogami technicznymi państwa członkowskiego.

W pozostałych kategoriach pojazdów, np. w zakresie pojazdów ciężarowych, osiągnięto częściową harmonizację. Przedstawiono również projekt dyrektywy, na mocy której wspólnotowa homologacja typu całego pojazdu byłaby stopniowo wprowadzana jako obowiązkowa dla powyższych rodzajów pojazdów.

Zgodnie z zasadą homologacji typu każdy organ wydający zezwolenie na pojazd, układ, element lub jednostkę techniczną ponosi wyłączną odpowiedzialność za zapewnienie zgodności produkcji przez cały okres ważności zezwolenia.

W dziedzinie bezpieczeństwa pojazdów przyjęto szereg dyrektyw dotyczących ochrony osób znajdujących się w pojazdach silnikowych podczas zderzenia czołowego i boczego (odpowiednio dyrektywy 96/79/WE i 96/27/WE), urządzeń zapobiegających wjechaniu pod pojazdy silnikowe (dyrektywa 2000/40/WE), zbiorników ciekłego paliwa oraz tylnych zabezpieczeń pojazdów silnikowych i ich przyczep (dyrektywa 2000/8/WE), a także badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep (dyrektywa 99/52/WE).

Z uwagi na zaniepokojenie kwestią bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów Komisja podpisała dobrowolne porozumienie z przedstawicielami przemysłu motoryzacyjnego. System ten zostanie wkrótce uzupełniony dyrektywą dotyczącą przednich układów zabezpieczających w pojazdach. Tekst dyrektywy jest obecnie analizowany po zakończeniu pierwszego czytania w Parlamencie.

B. Polityka konkurencji

Wspierając współpracę w ramach przemysłu na rzecz drobnych dostawców części do pojazdów silnikowych, Komisja przyjęła rozporządzenie (WE) nr 1475/95 w sprawie stosowania zapisanych w Traktacie reguł konkurencji do niektórych kategorii porozumień dotyczących dystrybucji i serwisowania pojazdów silnikowych obowiązujących przez okres siedmiu lat. Instrument ten służy zmniejszeniu różnic w cenach samochodów wewnątrz UE, otwierając tym samym możliwość prowadzenia handlu równoległego. Komisja regularnie publikuje wyniki badań dotyczących różnic cen samochodów pomiędzy państwami członkowskimi.

C. Polityka badań naukowych i rozwoju

Przemysł samochodowy jest ważnym beneficjentem unijnych funduszy przeznaczonych na badania naukowe i rozwój w ramach szóstego programu ramowego (2002–2006). W ramach siódmego programu ramowego (2007–2013) przemysł ten również otrzyma znaczne środki, tak aby mógł sprostać ważnym wydarzeniom i wyzwaniom związanym z przyszłymi systemami transportowymi, np. nowatorskimi koncepcjami transportu i budowy pojazdu, automatyzacji, mobilności i organizacji.

D. Polityka handlu zewnętrznego

Unijna polityka handlu zewnętrznego ma na celu ochronę rynku samochodowego oraz zwiększenie dostępu przedstawicieli przemysłu do państw trzecich poprzez instrumenty polityki handlowej.

Przyjęte przez Radę w 1994 r. instrumenty ustanawiające unijny system przywozu oraz przepisy regulujące instrumenty ochronne w handlu zewnętrznym zapewniły Unii Europejskiej zestaw przepisów umożliwiających skuteczniejszą niż dotychczas walkę z nieuczciwymi praktykami w handlu.

W 1991 r. UE zawarła porozumienie o handlu z Japonią przede wszystkim w celu stopniowego otwarcia rynku unijnego dla japońskich samochodów i lekkich pojazdów dostawczych w okresie przejściowym zakończonym dnia 31 marca 1999 r. oraz w celu wykluczenia zakłóceń rynku, które przywóz ten mógłby wywołać. Na przywóz z Europy otwarty został rynek japoński i koreański. W 1998 r. Komisja kontynuowała starania o prawidłowe stosowanie ustaleń między UE a Japonią dotyczących wywozu japońskich samochodów i lekkich pojazdów dostawczych.

Ogólnoświatowa harmonizacja pod względem technicznym ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu motoryzacyjnego na całym świecie.

Unia Europejska i jej państwa członkowskie zawsze znajdowały się w czołówce, jeżeli chodzi o starania na rzecz międzynarodowej harmonizacji, aktywnie wspierając działania w ramach zmienionego porozumienia Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (ONZ_EKG) w sprawie międzynarodowej harmonizacji technicznej w sektorze pojazdów silnikowych. Dnia 24 marca 1998 r. UE przystąpiła do porozumienia, zgodnie z którym przygotowano ponad 100 regulaminów. Istnieją wyraźne analogie pomiędzy unijnym prawodawstwem a niektórymi z tych regulaminów w zakresie przepisów technicznych. Unia Europejska przyjęła do tej pory 78 regulaminów, z których większość uważana jest za równoważne z odpowiadającymi im dyrektywami UE. W efekcie homologacje typu wydawane na podstawie wspomnianych regulaminów są akceptowane w UE jako równoważne z homologacjami zgodnymi z poszczególnymi dyrektywami.

Dodatkowo za pośrednictwem ONZ-EKG UE wynegocjowała nowe ogólnoświatowe porozumienie z 1998 r. umożliwiające państwu niebędącemu stroną porozumienia z 1958 r., takim jak Stany Zjednoczone, bliższe włączenie się do procesu międzynarodowej harmonizacji. Wymienione instrumenty mają jednakowy zakres w kwestii harmonizacji uregulowań technicznych dotyczących motocykli i części do nich, ale porozumienie z 1998 r. nie obejmuje wzajemnego uznawania zezwoleń wydanych na podstawie światowych regulaminów technicznych. Pod względem procesu decyzyjnego porozumienie z 1998 r. jest wynikiem konsensusu, podczas gdy porozumienie z 1958 r. zostało przyjęte w drodze głosowania nad poszczególnymi regulaminami. Co więcej, w odróżnieniu od regulaminów przyjętych na mocy porozumienia z 1958 r. regulaminy przyjęte zgodnie z globalnym porozumieniem nie mają bezpośredniego zastosowania w systemach prawnych umawiających się stron.

E. Polityka ochrony środowiska naturalnego

W kwestii ochrony środowiska naturalnego poczyniono znaczne postępy w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń, gazów cieplarnianych i odpadów:

- dyrektywa 70/220/EWG w sprawie działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza przez spaliny z pojazdów silnikowych, ustanawia wartości graniczne dla emisji tlenu węgla oraz niespalonych węglowodorów z pojazdów silnikowych;
- na mocy dyrektywy 77/102/EWG Komisja dodała także wartości graniczne dla tlenków azotu (NOx);
- dyrektywą 88/436/EWG wprowadzono wartości graniczne dla emisji zanieczyszczeń pyłowych z silników Diesla;
- na mocy dyrektywy 94/12/WE ustanowiono bardziej restrykcyjne wartości graniczne oraz 50% ograniczenie najbardziej szkodliwych emisji z pojazdów w porównaniu do poziomów z 1991 r.;
- w dyrektywie 98/69/WE wprowadzono jeszcze bardziej restrykcyjne wartości, które obowiązują od 2000 i 2005 r., zależnie od rodzaju pojazdu.

Unijna strategia ograniczenia emisji CO₂ z samochodów osobowych oraz zwiększenia oszczędności zużycia paliwa (COM(1995) 689 wersja ostateczna) zyskała poparcie Rady w 1996 r. Jej celem jest osiągnięcie, najpóźniej do 2010 r., średniego poziomu emisji CO₂ w wysokości 120 g/km dla wszystkich samochodów osobowych. Cel ten ma zostać osiągnięty za pomocą trzech instrumentów:

- zobowiązanie przemysłu samochodowego w kwestii poprawy oszczędności zużycia paliwa w celu osiągnięcia, do 2008–2009 r., średniego poziomu emisji CO₂ w wysokości 140 g/km w nowych samochodach osobowych;
- podawanie informacji na temat oszczędności zużycia paliwa oraz emisji dwutlenku węgla przez nowe samochody osobowe wystawiane na sprzedaż lub w leasing w UE, aby umożliwić konsumentom świadome podejmowanie decyzji;
- wspieranie oszczędności zużycia paliwa za pomocą instrumentów podatkowych. Rada ds. Ochrony Środowiska przypomniała w październiku 1999 r. potrzebę przeanalizowania ewentualnego ustanowienia ram odniesienia w kwestii zachęt podatkowych.

W 1997 r. UE ustanowiła program dotyczący jakości powietrza, emisji zanieczyszczeń pochodzących z transportu drogowego, paliw i technologii budowy silnika (program „Auto-Oil”). Za jego pomocą Komisja chce opracować zaawansowaną metodologię oceny instrumentów ograniczających szkodliwe emisje z transportu drogowego i innych źródeł. Tego rodzaju informacje technologiczne pomogą opracować normy emisji spalin i jakości paliwa oraz inne środki służące spełnieniu norm jakości powietrza oraz innych związanych z tym celów przy najniższych możliwych kosztach.

Analiza technologii kontroli emisji w wypadku pojazdów ciężarowych, opracowana w maju 2002 r. przez konsorcjum sześciu organizacji, pomoże Komisji w opracowaniu przyszłego prawodawstwa.

Program „Auto-Oil II” został poddany przeglądowi przez Komisję w komunikacie COM(2000) 626.

Przepisy pozwalające zagwarantować zgodność nowych samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych do 3500 kg z wymaganymi wartościami minimalnymi pod względem ich przydatności do ponownego użycia, zdolności do recyklingu i odzysku zostały zawarte w dyrektywie 2005/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski z uwagą śledzi rozwój unijnego przemysłu samochodowego. Popiera starania Komisji i zachęca ją do ustanowienia wspólnego rynku samochodów, aby wspierać ogólną konkurencyjność tego przemysłu

i zagwarantować większą równowagę w handlu z państwami trzecimi. Poświęca również dużo uwagi problemom związanym z zanieczyszczeniem powietrza przez emisje.

Jeżeli chodzi o grupę CARS 21, dnia 6 października 2005 r. w Parlamencie odbyło się przesłuchanie jawne zorganizowane wspólnie przez komisje: rynku wewnętrznego, transportu i ochrony środowiska naturalnego. Podczas przesłuchania przeanalizowano konkurencyjność przemysłu

samochodowego oraz kwestie bezpieczeństwa na drogach oraz ochrony środowiska.

Z ramienia Parlamentu Europejskiego w pracach grupy wysokiego szczebla CARS 21 uczestniczyli dwaj posłowie: Garrelt Duin (PSE) oraz Malcolm Harbour (PPE-DE).

→ Miklos Laszlo GYÖRFFI
wrzesień 2006 r.

4.8.5. Przemysł chemiczny i farmaceutyczny

Traktaty europejskie nie zawierają obecnie odpowiedniej podstawy prawnej dla przemysłu chemicznego, farmaceutycznego i kosmetycznego. Obszar ten podlega przepisom dotyczącym konkurencji, zdrowia publicznego oraz ustanowienia rynku wewnętrznego. Dyrektywa REACH, Europejska Agencja Chemikaliów oraz Europejska Agencja Leków to instrumenty odnoszące się bezpośrednio do tej dziedziny.

Podstawa prawna

W traktatach rzymskich brak jest szczegółowych postanowień dotyczących przemysłu chemicznego i farmaceutycznego. Unia Europejska może jednak podejmować pewne działania w ramach polityki konkurencji (art. 81–89), na podstawie mandatu z dnia 30 maja 1980 r., który uprawnia Komisję do przedstawiania w szczególności wniosków dotyczących polityki przemysłowej (art. 308), wspólnej polityki handlowej oraz ustanowienia rynku wewnętrznego (art. 95), a także – w niektórych przypadkach – na podstawie art. 152 dotyczącego zdrowia publicznego. W art. 157 przewidziano możliwość koordynacji przez Komisję inicjatyw państw członkowskich w zakresie polityki przemysłowej UE.

Cele

Unia Europejska stara się tworzyć sprzyjające warunki funkcjonowania jednolitego rynku, zapewnić ujednoczoną politykę handlową oraz stymulować inwestycje w tym sektorze.

Osiągnięcia

A. Przemysł chemiczny

Substancje chemiczne są wykorzystywane we wszystkich współczesnych produktach konsumpcyjnych: w produkcji żywności, lekarstwach, wyrobach tekstylnych, samochodach itp. Przyczyniają się one również do dobrobytu gospodarczego i społecznego obywateli, wpływając na rozwój handlu i na zatrudnienie. Światowa produkcja chemikaliów wzrosła od 1930 r. z 1 mln do 400 mln ton. W 2003 r. przemysł chemiczny UE, wytwarzający 34% wartości produkcji i prezentujący nadwyżkę handlową w wysokości 60 mld euro, był największy na świecie, plasując się przed przemysłem chemicznym Stanów Zjednoczonych.

Przemysł chemiczny to również trzeci co do wielkości europejski przemysł wytwórczy. Bezpośrednie zatrudnienie znajduje w nim 1,8 mln osób, a zależy od niego istnienie aż 3 mln miejsc pracy. Poza kilkoma czołowymi przedsiębiorstwami wielonarodowymi obejmuje on ok. 36 000 małych i średnich przedsiębiorstw, które stanowią 96% łącznej liczby przedsiębiorstw i dostarczają 28% produkcji chemicznej.

1. Rynek wewnętrzny

Na obecny system prawodawstwa UE w zakresie chemikaliów składają się cztery instrumenty prawne:

- dyrektywy 67/548/EWG i 99/45/EWG w sprawie klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji i preparatów niebezpiecznych;
- rozporządzenie (EWG) nr 793/93 w sprawie oceny istniejących substancji;
- dyrektywa 76/769/EWG w sprawie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu substancji niebezpiecznych.

Panuje zgodne przekonanie, że wykorzystanie tych instrumentów powinno być efektywniejsze, a ich stosowanie i egzekwowanie – bardziej rygorystyczne.

W białej księdze Komisji z 2001 r. zaproponowano strategię przyszłej polityki UE w zakresie chemikaliów, której celem nadrzędnym był zrównoważony rozwój. Aby go zrealizować, Komisja określiła szereg celów zapewniających osiągnięcie zrównoważonego rozwoju w przemyśle chemicznym w ramach jednolitego rynku, a mianowicie:

- ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego;
- utrzymanie i poprawienie konkurencyjności przemysłu chemicznego UE;
- zapobieganie rozdrobnieniu rynku wewnętrznego.

Na podstawie białej księgi powstał wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia REACH odnoszącego się do rejestracji, oceny i udzielania zezwoleń w zakresie wszelkich istniejących chemikaliów. We wniosku tym usiłowano zapewnić równowagę między konkurencyjnością przemysłu chemicznego a ochroną środowiska i zdrowia poprzez przetestowanie i rejestrację blisko 30 000 substancji chemicznych. Zaplanowano również powołanie Europejskiej Agencji Chemikaliów.

2. Polityka konkurencji

Zgodnie z polityką konkurencji UE wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami chemicznymi mające na celu zmianę struktury rynku wymagają uprzedniej zgody Komisji. Komisja skorzystała ze swoich uprawnień do prowadzenia dochodzeń już w 1987 r., gdy podejrzewała zmonopolizowaną cenową na wspólnotowym rynku tworzyw sztucznych. Zgody wymaga również przyznanie przemysłowi chemicznemu pomocy państwa (patrz roczne sprawozdania dotyczące polityki konkurencji). Prawodawstwo UE, w tym np. przepisy dotyczące wyłączeń grupowych w zakresie specjalizacji, badań i rozwoju oraz licencji na korzystanie z patentów, jest dla tej branży szczególnie obszerne.

W komunikacie Komisji COM(96) 187 określono ramy działań mających na celu zwiększenie długoterminowej konkurencyjności przemysłu chemicznego poprzez konkretne działania: udoskonalenie ram regulacyjnych, zapewnienie efektywnej konkurencji, sprzyjanie inwestycjom niematerialnym oraz rozwijanie współpracy przemysłowej.

3. Polityka w zakresie badań i rozwoju

Większość inwestycji w przemyśle chemicznym związana jest z badaniami i rozwojem. Najważniejszy pionierski sektor stanowią biotechnologie, tj. stosowanie zasad naukowych i inżynierskich przy poddawaniu substancji działaniu czynników biologicznych. Innowacje wprowadzane są również w dziedzinie nowych tworzyw (wysokojakościowych materiałów kompozytowych, tworzyw sztucznych, ceramiki itp), które doprowadziły do istotnych przełomów na polu mikroelektroniki i biotechnologii. Wiele przedsiębiorstw z branży chemicznej uczestniczy w przedsięwzięciach finansowanych w ramach programu ramowego UE w zakresie badań i rozwoju technologicznego. Program ten nie tylko zapewnia wsparcie finansowe do wysokości 50% kosztów badań, ale także pozwala na łączenie badań prowadzonych przez różne instytuty i regiony, dając w ten sposób nowe możliwości rynkowe.

B. Przemysł farmaceutyczny

Sektor ten charakteryzują:

- wysokie koszty badań;
- koncentracja przemysłu;
- rozdrobnienie rynku, zwłaszcza pod względem cen.

1. Rynek wewnętrzny

W celu zniesienia barier na wewnętrznym rynku produktów farmaceutycznych oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego UE stopniowo tworzy od 1965 r. ujednolicone ramy legislacyjne w zakresie produktów leczniczych. Obecny system opiera się na dwóch odrębnych procedurach dopuszczania do obrotu:

- Procedura scentralizowana sprowadza się do jednego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, ważnego na całym terytorium UE, na podstawie oceny naukowej dokonanej przez komitety powołane w ramach Europejskiej Agencji ds. Oceny Produktów Leczniczych (EMA) w Londynie. Procedura ta jest obowiązkowa w wypadku niektórych produktów leczniczych uzyskanych w drodze procesów biotechnologicznych i fakultatywna w wypadku pewnych innych kategorii produktów leczniczych, np. produktów zawierających nowe substancje czynne lub stanowiących istotną innowację.
- W wypadku produktów leczniczych, do których nie ma zastosowania procedura scentralizowana, lub w sytuacji gdy wnioskodawca decyduje się nie postępować zgodnie z procedurą scentralizowaną, system przewiduje procedurę wzajemnego uznawania. Procedura ta musi być stosowana przez wnioskodawcę zawsze wtedy, gdy wniosek o pozwolenie na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego dotyczy dwóch lub większej liczby państw członkowskich.

Procedurę scentralizowaną, która obowiązuje od 1995 r., wprowadzono na mocy rozporządzenia (EWG) nr 2309/93. Komisja została zobowiązana do składania przez okres sześciu lat sprawozdań z doświadczeń zdobytych w zakresie rozdziału III dyrektywy 75/319/EWG w sprawie produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz rozdziału IV dyrektywy 81/851/EWG w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych. Rozdziały dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii w drugiej z tych dyrektyw zostały zmienione odpowiednio dyrektywami 2000/38/WE i 2000/39/WE. Zmiany te zostały już uwzględnione w dyrektywach 2001/82/WE i 2001/83/WE, w których – z myślą o zwiększeniu przejrzystości i racjonalności – ujednolicono i skonsolidowano w jednym tekście wszystkie akty prawne UE dotyczące produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych.

W świetle doświadczeń zdobytych w latach 1995–2000 oraz sprawozdania analitycznego Komisji w sprawie „funkcjonowania procedur dopuszczania do obrotu produktów leczniczych” Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany dyrektyw 2001/83/WE i 2001/82/WE. Zmiany te wprowadzono na mocy dyrektyw 2004/27/WE i 2004/28/WE.

Równoległe do tego przeglądu na mocy rozporządzenia nr 2004/726 zmieniono zakres działalności Europejskiej Agencji ds. Oceny Produktów Leczniczych (EMA) i przekształcono ją

w Europejską Agencję Leków. Zmiany procedury scentralizowanej (rozporządzenie nr 2309/93) wynikają z korekty niektórych metod operacyjnych oraz dostosowań mających na celu uwzględnienie rozwoju nauki i technologii oraz przyszłego rozszerzenia UE.

2. Polityka konkurencji

Na terenie Wspólnoty występują znaczne różnice w cenach leków. Rządy podejmują również stanowcze interwencje, aby wpływać na poziom cen oraz warunki dostępu do rynku. Ujednolicenie cen będzie uzależnione od sposobu zarządzania krajowymi systemami zabezpieczeń społecznych oraz od wyrównania poziomu dochodów.

Dyrektywa Rady 89/105/EWG dotyczyła przejrzystości środków regulujących ustalanie cen produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz włączenia ich w zakres krajowych systemów ubezpieczeń zdrowotnych. Ze względu na to, że leki są produktami wysoce innowacyjnymi, których opracowanie jest bardzo czasochłonne, zapewnienie opłacalnego zwrotu z inwestycji nie jest możliwe bez zapewnienia okresu ochrony patentowej, ponieważ na rynku szybko pojawiają się imitacje.

3. Polityka badań i rozwoju

Wprowadzając w życie komunikat COM(93) 718 w sprawie założeń polityki przemysłowej dla sektora farmaceutycznego, Komisja zwróciła uwagę na oznaki słabości przemysłu UE, zwłaszcza w odniesieniu do możliwości Unii w zakresie finansowania badań i rozwoju innowacyjnych substancji leczniczych, oraz dokonała analizy perspektyw koncentracji i restrukturyzacji, które z dużym prawdopodobieństwem miałyby zmienić kształt branży przed przełomem wieków.

C. Przemysł kosmetyczny

We wczesnych latach 70. XX w. UE postanowiła dokonać ujednolicenia krajowych przepisów dotyczących kosmetyków, aby umożliwić swobodny przepływ tych produktów. Po intensywnych dyskusjach przyjęto dyrektywę 76/768/EWG w sprawie produktów kosmetycznych. W dyrektywie tej uwzględniono potrzeby konsumentów, sprzyjając zarazem wymianie handlowej i znoszeniu barier w handlu. Jednym z jej celów jest zapewnienie jasnych wytycznych co do wymogów, jakie powinien spełniać bezpieczny produkt kosmetyczny, aby mógł być przedmiotem swobodnego obrotu na terytorium UE bez wstępnego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu. Bezpieczeństwo produktów ocenia się w odniesieniu do składu, opakowania oraz podanych informacji, a jego zapewnienie wchodzi w zakres odpowiedzialności producenta lub importera.

Dyrektywa Komisji 95/17/EWG ustanawia szczegółowe zasady stosowania dyrektywy Rady 76/768/EWG w odniesieniu do nieumieszczania jednego lub kilku składników w wykazie podanym na etykietach produktów kosmetycznych. Ramy legislacyjne zostały uzupełnione o wykaz i wspólne nazewnictwo składników stosowanych w produktach

kosmetycznych, ustanowione na mocy decyzji Komisji 96/335/EWG.

W celu uwzględnienia postępu, jaki dokonał się w nauce, dyrektywa 76/768/EWG była zmieniana już siedem razy i została poddana 44 dostosowaniom technicznym.

Ostania zmiana (dyrektywa 2003/1/WE) dotyczyła ostatecznego zakazu testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach. Produkty te nie będą testowane w UE na zwierzętach od 2009 r., a po 2013 r. produkty testowane na zwierzętach poza terytorium UE nie będą dopuszczane do sprzedaży na terenie Unii.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Substancje chemiczne

PE podkreśla, że restrukturyzacja europejskiego przemysłu petrochemicznego powinna mieć wymiar europejski, a nie krajowy, ze względu na międzynarodowy kontekst, w którym musi on funkcjonować. Parlament Europejski opowiedział się za strategią, zgodnie z którą Komisja powinna uważnie monitorować sytuację. Istnieje potrzeba zwiększenia specjalizacji linii produktów, w wypadku których firmy europejskie mają przewagę komparatywną. W dniu 13 marca 1997 r. PE przyjął rezolucję w sprawie przemysłu chemicznego, w której położył nacisk na zniesienie nadmiernych regulacji oraz na zawarcie wielonarodowych porozumień na rzecz ochrony inwestycji.

Parlament przyjął również w dniu 17 listopada 2005 r. rezolucję w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia REACH, w której zatwierdził zmienioną wersję wniosku Komisji. Poza pracami parlamentarnymi i legislacyjnymi w zakresie REACH Parlament zorganizował w styczniu 2005 r. otwarte posiedzenie poświęcone REACH, na wspólny wniosek Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności i Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów.

B. Produkty farmaceutyczne

Podczas dyskusji na temat ustalania cen produktów leczniczych (wniosek dotyczący dyrektywy, COM(86) 765) Parlament Europejski zaproponował w marcu 1988 r., by Komisja utworzyła bank danych w celu zwiększenia konkurencji w sektorze farmaceutycznym, oraz domagał się przejrzystości cen transferowych. Komisja zgodziła się na wszystkie poprawki zgłoszone przez PE w pierwszym czytaniu proponowanej dyrektywy.

W dniu 14 listopada 1994 r. PE przyjął dwie rezolucje dotyczące szczególnych programów badawczych (w czwartym ramowym programie badań i rozwoju) w zakresie biotechnologii oraz biomedycyny i zdrowia.

W rezolucjach w sprawie komunikatu dotyczącego założeń polityki przemysłowej dla sektora farmaceutycznego, przyjętych w kwietniu 1996 r., Parlament podkreślił potrzebę

zapewnienia zdolności innowacyjnej branży, skrócenia czasu zatwierdzania nowych leków oraz opłacalności badań. W odpowiedzi na rezolucję Parlamentu oraz konkluzje Rady ds. Rynku Wewnętrznego z dnia 18 maja 1998 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie jednolitego rynku produktów farmaceutycznych (COM(98) 588), w którym przedstawiła listę możliwych strategii i konkretnych środków mających na celu ustanowienie jednolitego europejskiego rynku produktów farmaceutycznych.

Parlament uczestniczył jako współprawodawca we wszystkich przeglądach dyrektyw dotyczących produktów farmaceutycznych stosowanych u ludzi i u zwierząt oraz Europejskiej Agencji Leków.

→ Miklos Laszlo **GYÖRFFI**
wrzesień 2006 r.

4.8.6. Przemysł lotniczy i kosmonautyczny

Dzięki innowacjom w europejskim przemyśle lotniczym i kosmonautycznym oraz ciągłemu rozwijaniu i użytkowaniu sztanदारowych inicjatyw europejskich, takich jak GALILEO i GMES (Globalne monitorowanie na rzecz środowiska naturalnego i bezpieczeństwa), jak również za sprawą zastosowań łączności satelitarnej, UE może uważać się za światowego lidera w tej dziedzinie. Unia Europejska obecnie szybko pokonuje kolejne etapy rozwoju europejskiej polityki kosmicznej, której celem jest koordynowanie skuteczniejszych programów kosmonautycznych między UE a Europejską Agencją Kosmiczną (ESA) i odpowiednio ich członkami oraz zapraszanie do współpracy przedstawicieli przemysłu, innych zainteresowanych przemysłem kosmonautycznym podmiotów i użytkowników końcowych.

Podstawa prawna

Polityka w dziedzinie transportu lotniczego opiera się na art. 80 ust. 2 traktatu WE (art. 100 ust. 2 TFUE). Budowa samolotów opiera się na art. 308 TWE (art. 352 TFUE) obejmującym przypadki, w których traktat nie precyzuje wyraźnie postanowień dotyczących środków realizacji celów UE. Artykuł 157 traktatu WE (art. 173 TFUE) stanowi podstawę prawną ogólnie stosowaną w odniesieniu do działań z dziedziny polityki przemysłowej. Traktat lizboński przewiduje nową podstawę prawną (art. 189 TFUE) dla spójnej polityki kosmonautycznej.

Cele

Przestrzeń powietrzna ma kluczowe znaczenie dla europejskich celów w zakresie wzrostu gospodarczego, bezpieczeństwa i jakości życia. Oddziałuje na nią szeroki wachlarz polityk europejskich, takich jak polityka w dziedzinie handlu, transportu, środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa i obronności. Europejska przestrzeń powietrzna musi utrzymywać silną pozycję konkurencyjną na rynku światowym, co jest warunkiem realizacji gospodarczych i politycznych celów UE.

Nowa europejska polityka kosmiczna ma na celu promowanie lepszej koordynacji między działaniami kosmonautycznymi w ramach UE i ESA oraz odpowiednio ich członkami, co umożliwi Europie zajęcie wiodącej pozycji na świecie w dziedzinie kosmonautyki.

Osiągnięcia

Europejski przemysł lotniczy i kosmonautyczny jest jednym ze światowych liderów w dziedzinie budowy dużych samolotów cywilnych, odrzutowców dyspozycyjnych i helikopterów, silników samolotowych i urządzeń elektronicznych stosowanych w sektorze obrony. Obejmuje on jedną trzecią światowego obrotu przemysłu lotniczego i kosmonautycznego; dla porównania: udział przemysłu Stanów Zjednoczonych wynosi połowę.

Zgodnie ze sporządzonym w lipcu 2002 r. sprawozdaniem Europejskiej Grupy Doradczej ds. Przestrzeni Powietrznej „Strategiczny przegląd przestrzeni powietrznej na 21 w.” (STAR 21), w skład której weszło siedmiu prezesów firm przemysłu lotniczego i kosmonautycznego, pięciu komisarzy europejskich, wysoki przedstawiciel UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz dwóch posłów do Parlamentu Europejskiego, przemysł ten wyróżniają następujące cechy:

- bliskie związki działalności cywilnej i obronnej;
- cykliczny charakter przemysłu;
- wysoki poziom kapitałochłonności;
- konsolidacja;
- prywatyzacja;
- stosunki między Europą a Stanami Zjednoczonymi.

W odpowiedzi na sprawozdanie STAR 21 Komisja opublikowała komunikat (COM(2003) 600), w którym proponuje spójne ramy dla przemysłu lotniczego i kosmonautycznego.

Wspólna inicjatywa technologiczna (WIT) na rzecz lotnictwa i kosmonautyki oraz transportu lotniczego

„Czyste niebo”, jedna z pierwszych nowych WIT startujących w ramach siódmego programu ramowego (7. PR), jest partnerstwem publiczno-prywatnym łączącym projekty finansowane przez UE oraz główne zainteresowane podmioty przemysłu z sektora aeronautyki i kosmonautyki, których celem jest popchnięcie naprzód możliwości technologicznych systemów transportu lotniczego przyjaznych dla środowiska naturalnego. Parlament Europejski poparł w głosowaniu inicjatywę „Czyste niebo”, która została oficjalnie przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2007 r. „Czyste niebo” jest największym w historii europejskim projektem badawczym o wartości 1,6 mld euro – wnoszonych po połowie przez Komisję Europejską i przemysł w okresie 2008–2013. Celem wdrożenia WIT „Czyste niebo” rozporządzenie Rady (WE) nr 71/2007 ustanawia wspólne przedsiębiorstwo (z siedzibą w Brukseli) na okres do dnia 31 grudnia 2017 r. (wspólne przedsiębiorstwo „Czyste niebo”), które będzie przyczyniać się do realizacji programu ramowego, w szczególności tematu siódmego „Transport (w tym aeronautyka)” szczegółowego programu „Współpraca”. Członkami wspólnego przedsiębiorstwa „Czyste niebo” są: Wspólnota Europejska reprezentowana przez Komisję, jako przedstawiciela publicznego, liderzy zintegrowanych demonstratorów technologii („ZDT”) i członkowie stowarzyszeni z poszczególnymi ZDT. Przedsiębiorstwo pozostaje również otwarte dla innych członków. Wspólne przedsiębiorstwo „Czyste niebo” korzysta z zewnętrznych organów doradczych, obejmujących również państwa narodowe i europejską platformę technologiczną aeronautyki ACARE. Maksymalna wartość wkładu Wspólnoty do wspólnego przedsiębiorstwa „Czyste niebo” przeznaczonego na koszty bieżące i koszty badań wynosi 800 mln euro wypłacanych ze środków budżetowych przyznanych tematowi „Transport” w programie szczegółowym „Współpraca” w ramach 7. PR.

A. Przemysł lotniczy

1. Polityka konkurencji

Rezolucja Rady z 1975 r. oraz deklaracja z 1977 r. stworzyły podstawy dla koordynacji polityk państw członkowskich w dziedzinie budowy samolotów z uwagi na fakt, że technologie lotnicze szybko rozwijają się i stają się coraz bardziej kosztowne, co wymaga szerszej zakrojonej współpracy. Modelowy jest w tym kontekście program Airbus. Zainicjowany w 1968 r. jako ugrupowanie interesów gospodarczych, Airbus Industrie jest obecnie jednym z najważniejszych podmiotów europejskiego przemysłu lotniczego. Inne oparte na współpracy projekty to: Tornado, Alpha Jet i Transall, które wraz ze wspólnymi projektami kosmicznymi znacznie zwiększają konkurencyjność producentów europejskich. W 1985 r. kilka krajów UE postanowiło połączyć swe zasoby w celu stworzenia

europejskiego myśliwca (EFA) czy *Eurofighter* w latach 90. ubiegłego wieku.

W komunikacie z 1997 r. w sprawie europejskiego przemysłu lotniczego i kosmonautycznego oraz związanego z obronnością Komisja uznała, że przemysł ten uległ zbytnej fragmentacji, aby sprostać konkurencji międzynarodowej, oraz że restrukturyzacja postępuje zbyt wolno. Potrzebne były środki towarzyszące – działania w ramach piątego programu ramowego na rzecz badań naukowych, stosowanie zasad dotyczących udzielania zamówień publicznych, przyjęcie statutu spółki europejskiej oraz jednolita certyfikacja Europejskiego Urzędu Lotnictwa Cywilnego i normy europejskie – aby uniknąć faktycznego monopolu Stanów Zjednoczonych.

W komunikacie z 1999 r. „Europejski przemysł lotniczy: od jednolitego rynku do światowych wyzwań” Komisja dokonała oceny postępów europejskiego przemysłu lotniczego i określiła strategię polityczne dla ochrony jego konkurencyjności.

W celu zapewnienia konkurencyjności przemysłu europejskiego w komunikacie „Polityka przemysłowa w rozszerzonej Europie” (COM(2002) 714) wymieniono sektor lotniczy i kosmonautyczny jako jeden z sektorów wymagających jasnych zobowiązań ze strony UE i państw członkowskich w celu zwiększenia konkurencyjności.

W wyniku wycofania się Stanów Zjednoczonych w 1992 r. z dwustronnej umowy UE–USA oraz wszczęcia w ramach WTO procedury rozstrzygania sporów przeciwko UE, w dniu 6 października 2004 r. Unia zdecydowała przywrócić się postępowaniu Stanów Zjednoczonych poprzez wszczęcie w ramach WTO procedury rozstrzygania sporów w sprawie różnych pomocy federalnych, stanowych i lokalnych dla Boeinga. Krótko potem utworzono panel WTO.

Po przeprowadzeniu szeroko zakrojonych konsultacji, w tym otwartej konsultacji w styczniu 2007 r., Komisja przedstawiła „**Plan działań na rzecz stabilnej przyszłości lotnictwa ogólnego i korporacyjnego**” (COM(2007) 869), w którym wzywa wszystkie zainteresowane strony do kontynuowania dialogu na temat przyszłości tego sektora w Europie. Komisja skupi się w szczególności na następujących działaniach: stworzenie podstawowego zbioru danych dotyczących lotnictwa ogólnego i korporacyjnego w Europie, szczególnie ścisłe nadzorowanie właściwego stosowania zasad proporcjonalności i pomocniczości, uwzględnienie potrzeb wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej oraz infrastruktury lotniczej w trakcie planowania i optymalizacji przepustowości, wspieranie nowych technologii pozwalających na utrzymanie przewagi konkurencyjnej europejskiego przemysłu oraz na wykorzystanie lokalnej i regionalnej przepustowości w sposób ekonomiczny, ułatwienie lotnictwu ogólnemu i korporacyjnemu dostępu do rynków zagranicznych, dopilnowanie, by lotnictwo ogólne i korporacyjne działało z poszanowaniem zasad ochrony środowiska naturalnego.

2. Polityka badań naukowych i rozwoju

Postęp, jaki dokonał się w dziedzinie badań i przemysłu lotniczego i kosmonautycznego, wynikał bardziej z działań międzyrządowych i projektów transgranicznych inicjowanych przez przedsiębiorstwa lotnicze i kosmonautyczne niż z przedsięwzięć unijnych. W 1988 r. główni producenci samolotów opublikowali sprawozdanie zatytułowane „Euromart” (Europejskie środki współpracy na rzecz badań i technologii lotniczych), które skupia się na programie współpracy w dziedzinie badań i rozwoju. Wzywano w nim do wspierania strategicznego programu dla przemysłu lotniczego i kosmonautycznego na podobieństwo programu dla sektora elektronicznego (Esprit). W czerwcu 1995 r. Komisja powołała grupę zadaniową ds. aeronautyki w celu koordynacji badań naukowych w przemyśle. Badania lotnicze oraz badania przestrzeni kosmicznej uznane zostały za priorytet szóstego (2002–2006) i siódmego (2007–2013) programu ramowego w zakresie badań i rozwoju.

B. Przemysł kosmonautyczny

1. W stronę europejskiej polityki kosmicznej

Europejskie rządy rozpoczęły współpracę w sektorze kosmonautyki za pośrednictwem Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) przy zaangażowaniu banków i przedsiębiorstw przemysłowych. W 1983 r. zainicjowano program „Ariane” obejmujący dziesięć krajów europejskich. W 1987 r. Rada Ministrów ESA oświadczyła, że jeśli Europa chce zachować swą rolę w przestrzeni kosmicznej, 13 państw członkowskich ESA powinno uzgodnić szeroko zakrojony rozwój programu „Ariane”. Przyszłość europejskiego przemysłu kosmonautycznego zależy od europejskiej współpracy, ponieważ żaden kraj europejski nie posiada wystarczających zasobów gospodarczych i finansowych, aby samodzielnie realizować główne projekty kosmiczne. W 1996 r. Komisja zaproponowała europejską strategię kosmiczną sprzyjającą tworzeniu rozwiązań telekomunikacyjnych, nawigacji satelitarnej i obserwacji Ziemi. Zaproponowane środki oparto na istniejących zasobach (program ramowy w zakresie badań i rozwoju, sieci transeuropejskie, programy krajowe oraz programy ESA, finansowanie z EBI-EFI), zbliżeniu pozycji handlowych i lepszej koordynacji. W komunikatach z 1996 r. i 1997 r. dotyczących dziedzin przemysłu związanych z obronnością zaproponowano zastosowanie do tego sektora unijnych zasad udzielania zamówień publicznych, handlu wewnątrzspółnotowego i konkurencji, co obejmowało też dużą część przemysłu kosmonautycznego. Po symbolicznym sukcesie „Ariane” działalność dotycząca przestrzeni kosmicznej ewoluowała od badań naukowych do unikalnych i kluczowych technologii pozwalających Europie zmierzyć się z wyzwaniami i osiągnąć dużą liczbę celów politycznych związanych ze wzrostem gospodarczym, społeczeństwem informacyjnym, infrastrukturą transportową, ochroną środowiska naturalnego i utrzymaniem pokoju. Przestrzeń kosmiczna posiada potencjał, by stać się integralną częścią kluczowych polityk UE. Pierwsze korzyści płynące z takiego rozwoju widoczne są w wypadku inicjatyw Galileo i GMES, dotyczących

odpowiednio nawigacji satelitarnej oraz globalnego monitorowania na rzecz środowiska naturalnego i bezpieczeństwa.

Po komunikacie z 2000 r. zatytułowanym „Europa i przestrzeń kosmiczna: zwrot do nowego rozdziału”, zaaprobowanym następnie w rezolucjach Rady UE i Rady ESA, Komisja i zarząd ESA powołały do życia wspólną grupę zadaniową. Powierzono jej dalszy rozwój i realizację europejskiej strategii kosmicznej oraz złożenie sprawozdania Radzie UE i Radzie ESA, a także Parlamentowi Europejskiemu pod koniec 2001 r. W grudniu 2001 r. w komunikacie Komisji zatytułowanym „Ku europejskiej polityce kosmicznej” przedstawiono analizę i zalecenia dla sektora kosmonautycznego, podkreślając w szczególności potrzebę współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną. W zielonej księdze w sprawie europejskiej polityki kosmicznej (COM(2003) 17) Komisja wraz z ESA rozpoczęła proces konsultacji w celu wszczęcia debaty na temat wykorzystania przestrzeni kosmicznej w perspektywie średnio- i długoterminowej z korzyścią dla Europy. Dyskusje te zaowocowały publikacją białej księgi oraz planu działania (biała księga „Przestrzeń kosmiczna: nowa granica dla rozszerzającej się Unii – plan działania na rzecz realizacji europejskiej polityki kosmicznej”, COM(2003) 673)).

W następstwie publikacji zielonej i białej księgi w sprawie europejskiej polityki kosmicznej w 2003 r. zawarta została umowa ramowa (decyzja Rady 2004/578/WE) między Wspólnotą Europejską a Europejską Agencją Kosmiczną, która ustanowiła podstawę do europejskiej współpracy instytucjonalnej w kwestiach związanych z przestrzenią kosmiczną. Współpraca w ramach umowy ramowej ma na celu:

- zapewnienie Europie niezależnego i taniego dostępu do przestrzeni kosmicznej i rozwoju w innych dziedzinach o znaczeniu strategicznym niezbędnych do niezależnego korzystania i zastosowania technologii kosmicznych w Europie;
- zapewnienie, by cała europejska polityka przestrzeni kosmicznej uwzględniała w szczególności ogólne polityki realizowane przez Wspólnotę Europejską;
- wspieranie w odpowiednich przypadkach polityk Wspólnoty poprzez korzystanie z technologii kosmicznych i infrastruktury kosmicznej oraz wykorzystywanie systemów kosmicznych we wspieraniu stałego rozwoju, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia;
- optymalizacja korzystania z wiedzy i dostępnych zasobów i przyczynianie się do konsolidacji ścisłej współpracy między Wspólnotą Europejską a ESA, poprzez łączenie popytu z podażą w zakresie systemów kosmicznych w ramach strategicznego partnerstwa;
- osiągnięcie większej spójności i synergii badań i rozwoju w celu optymalizacji wykorzystania zasobów dostępnych w Europie, w tym sieci centrów technicznych.

Umowa zawierała również przepisy dotyczące wspólnych i towarzyszących posiedzeń Rady Unii Europejskiej i Rady ESA

na szczeblu ministerialnym. Od tego czasu tzw. Rada ds. przestrzeni kosmicznej zebrała się kilkakrotnie (w dniach 25 listopada 2004 r., 7 czerwca 2005 r. i 28 listopada 2005 r.), aby przyjąć popierane przez obie strony wytyczne dotyczące przestrzeni kosmicznej. W maju 2005 r. w komunikacie COM(2005) 208 Komisja określiła wstępny zarys europejskiej polityki kosmicznej. Dnia 22 maja 2007 r. europejska Rada ds. przestrzeni kosmicznej przyjęła rezolucję w sprawie europejskiej przestrzeni kosmicznej, dzięki której Unia Europejska, ESA i ich kraje członkowskie po raz pierwszy dysponują wspólnymi politycznymi ramami dla działań związanych z przestrzenią kosmiczną w Europie, co przyniesie korzyści wszystkim obywatelom i pomoże utrzymać silną i konkurencyjną pozycję przemysłu europejskiego. Nowa europejska polityka kosmiczna kładzie nacisk na strategiczne znaczenie sektora przestrzeni kosmicznej jako atutu zapewniającego Europie niezależność, bezpieczeństwo i dobrobyt, odnosi się w szczególności do zastosowań związanych z obronnością i bezpieczeństwem, dąży do wzmacniania wzajemnej współpracy z myślą o uzyskaniu większej synergii między wojskowymi i cywilnymi programami kosmicznymi, wzywa do zapewnienia wieloletniego finansowania programów zastosowań technologii kosmicznych i dostarcza specjalny mechanizm koordynacji takiej międzynarodowej współpracy.

Wobec tego, że na świecie pojawiają się nowe ważne podmioty, takie jak Chiny i Indie, które opracowując projekty kosmiczne, stają się istotną konkurencją dla UE, **traktat lizboński przewiduje** nowe podstawy prawne (art. 189 TFUE) dla spójnej polityki kosmicznej wspierającej postęp naukowy i techniczny, konkurencyjność przemysłu oraz realizację swojej polityki. W tym celu Unia będzie promować wspólne inicjatywy, wspierać rozwój badań i technologii, koordynować wysiłki potrzebne do badania i wykorzystania przestrzeni kosmicznej i ustanawiać odpowiednie stosunki z ESA. Parlament Europejski dysponować będzie kompetencjami dzielonymi i przyjmie niezbędne środki zgodnie z tzw. zwykłą procedurą prawodawczą, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.

2. Polityka badań naukowych i rozwoju

Przez wiele lat europejskie publiczne wsparcie finansowe dla badań naukowych i rozwoju w dziedzinie kosmonautyki przechodziło przez krajowe organizacje kosmiczne i ESA, choć kilka związanych z przestrzenią kosmiczną technologicznych projektów badawczo-rozwojowych otrzymywało pomoc finansową z programów ramowych UE. W siódmym programie ramowym (7. PR) (2007–2013) przeznaczono wsparcie dla europejskiego programu kosmicznego, który koncentruje się na takich zastosowaniach jak:

- globalne monitorowanie na rzecz środowiska naturalnego i bezpieczeństwa (GMES) – inicjatywa europejska dążąca do połączenia danych przekazywanych przez satelitę i innych danych pochodzących z obserwacji w celu świadczenia usług informacyjnych o wartości dodanej na

temat środowiska naturalnego i bezpieczeństwa. W ramach 7. PR rozwój komponentu dotyczącego przestrzeni kosmicznej programu GMES jest zarządzany przez ESA, a Komisja zajmuje się rozwojem usług GMES poprzez 7. PR i zapewnia optymalne uwzględnienie danych z monitoringu na miejscu.

- stosowanie satelitów telekomunikacyjnych w celu zapewnienia dostępnych i opłacalnych dla możliwie najszerszej bazy klientów usług;
- aspekty bezpieczeństwa (mające charakter uzupełniający w stosunku do badań naukowych i działalności GMES);
- eksploracja przestrzeni kosmicznej;
- badania i rozwój na rzecz wzmocnienia podstaw dla przestrzeni kosmicznej (technologia i nauka kosmiczna).

Państwa członkowskie UE przeznaczyły **1,43 mld euro** na finansowanie komponentu dotyczącego przestrzeni kosmicznej w okresie trwania 7. PR.

3. Galileo – sztandarowy system nawigacji satelitarnej UE

Odnalezienie drogi w dużym budynku, tropienie substancji zanieczyszczających i niebezpiecznych towarów, monitorowanie migracji zwierząt, lokalizacja skradzionej własności lub zagubionych zwierząt domowych osób, lub też odbiór wiadomości niemalże w czasie rzeczywistym w sytuacjach awaryjnych – to przykłady możliwości, jakie może oferować Galileo. **Galileo – europejski system nawigacji satelitarnej** – jest inicjatywą Unii Europejskiej i Europejskiej Agencji Kosmicznej, której celem jest opracowanie specjalnie dla celów cywilnych pierwszego systemu lokalizacji i nawigacji satelitarnej na świecie. **Program EGNOS**, który jest również częścią europejskiej polityki w dziedzinie radiowej nawigacji satelitarnej, ma na celu poprawę jakości sygnału z amerykańskiego systemu GPS i rosyjskiego systemu GLONASS, aby zapewnić ich dostępność na szerokim geograficznym obszarze. W świetle zmian, do jakich doszło w trakcie trwania programu Galileo od czasu jego uruchomienia w 2007 r. oraz w szczególności wobec faktu, że Wspólnota Europejska będzie teraz odpowiedzialna za rozmieszczenie systemu i związane z tym dodatkowe koszty dla budżetu wspólnotowego dla ram finansowania 2007–2013, Komisja przedłożyła wniosek rozporządzenia w sprawie kolejnych etapów wprowadzenia w życie europejskich programów radiowej nawigacji satelitarnej (EGNOS i Galileo), zmieniając swój wniosek wstępny (COM(2004) 477). Ostatni wniosek odstępuje od umów koncesyjnych z sektorem prywatnym i zasady partnerstwa publiczno-prywatnego dla fazy rozmieszczenia. Parlament Europejski świadomy jest znaczenia programu z punktu widzenia technologii, polityki i gospodarki i udzielał mu zawsze konsekwentnie pełnego poparcia. Głównym osiągnięciem, które wzmocni rolę PE jest: zastosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do najważniejszych aspektów procesu podejmowania decyzji oraz wprowadzenie nowego mechanizmu instytucyjnego

służącego monitorowaniu programów (międzyinstytucjonalny panel Galileo).

Rola Parlamentu Europejskiego

W styczniu 2002 r. Parlament Europejski oświadczył, że „z zadowoleniem przyjmuje tworzenie spójnej strategii europejskiej w odniesieniu do przestrzeni kosmicznej i podkreśla znaczenie bliskiej i efektywnej współpracy między Komisją i Europejską Agencją Kosmiczną w związku z tą inicjatywą”.

W październiku 2003 r. Parlament przyjął rezolucję, w której potwierdził potrzebę odgrywania przez Europę wiodącej roli na szczeblu międzynarodowym oraz uzyskania przez nią dostępu do przestrzeni kosmicznej dzięki własnym wysiłkom, a także rozwoju niezbędnych technologii, aktywnie angażujących kraje, które przystąpiły do Unii. W tym kontekście podkreślił fakt, że niezależny dostęp do przestrzeni kosmicznej dla Europy jest w pełni zgodny z procesem lizbońskim, którego celem jest uczynienie z Europy najbardziej konkurencyjnego obszaru na świecie poprzez stworzenie i rozwój wysokiej jakości w przemyśle i technologii.

W styczniu 2004 r. w rezolucji dotyczącej realizacji polityki kosmicznej Parlament stwierdził, że Unia Europejska musi podjąć znaczący wysiłek finansowy, w tym w szczególności w zakresie opracowywania rozwiązań dotyczących globalnego bezpieczeństwa.

W lipcu 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie przestrzeni kosmicznej i bezpieczeństwa, w której stwierdza, że aspekty związane z przestrzenią kosmiczną mają duże znaczenie dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz że istnieje potrzeba przyjęcia wspólnego podejścia niezbędnego do obrony europejskich interesów w przestrzeni kosmicznej. Również podkreślił w niej potrzebę posiadania potencjału kosmicznego, aby polityczne i dyplomatyczne działania Unii Europejskiej opierały się na niezależnych, rzetelnych i kompletnych informacjach służących prowadzonej przez nią polityce w zakresie zapobiegania konfliktom, prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa światowego, zwłaszcza monitorowania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia i środków jej transportu oraz weryfikacji traktatów międzynarodowych, kontroli nad międzynarodowym przemysłem broni lekkiej i małej broni strzeleckiej, ochronie strategicznej infrastruktury i granic Unii Europejskiej, jak również ochronie ludności w razie klęsk żywiołowych oraz katastrof i kryzysów spowodowanych przez człowieka. Parlament Europejski w swojej rezolucji wyraża zadowolenie z przyjęcia europejskiej polityki kosmicznej i zwraca uwagę na fakt, że programy EGNOS i Galileo należy uznać za jeden z ważniejszych filarów przyszłego europejskiego programu kosmicznego.

→ Maya GADZHEVA
sierpień 2008 r.

4.8.7. Przemysł audiowizualny

Przechodzenie z analogowego do cyfrowego nadawania wiąże się z wieloma korzyściami: lepszą jakością obrazu i dźwięku, niższymi kosztami transmisji, skuteczniejszym wykorzystaniem widma, w pełni interaktywnym zastosowaniem. Technologia cyfrowa pozwala równocześnie na konwergencję działalności nadawczej z tradycyjnie różnych środków przekazu, takich jak telekomunikacja i Internet, do jednego multimedialnego przekazywacza łączącego tekst, nagłośnienie, obraz wideo i głos. Telewizja komórkowa oraz dostęp do telewizji transmitowanej przez Internet są dziś już rzeczywistością i oczekuje się, że proces konwergencji w następnej dekadzie będzie następował w przyspieszonym tempie.

Podstawa prawna

- Artykuł 157 traktatu WE (przemysł) (art. 173 TFUE (proponowany)).
- Artykuły 23, 25, 28–29 traktatu WE (swobodny przepływ towarów, w tym produktów audiowizualnych) (art. 28, 30, 34–35 TFUE).
- Artykuły 39–60 traktatu WE (swobodny przepływ pracowników i kapitału, swoboda świadczenia usług) (art. 45–66 TFUE).
- Artykuły 81–89 traktatu WE (zasady konkurencji) (art. 101–109 TFUE).

- Artykuł 95 traktatu WE (zbliżenie prawodawstwa) (art. 114 TFUE).
- Artykuł 149 traktatu WE (edukacja) (art. 165 TFUE); art. 151 (kultura) (art. 167 TFUE).

Cele

- Wzmocnienie wewnętrznego rynku usług nadawczych i audiowizualnych;
- ustanowienie bardziej konkurencyjnego sektora audiowizualnego w Europie poprzez mechanizmy wsparcia pod postacią różnych działań i programów UE; łatwiejszy

dostęp do finansowania, w szczególności dla MŚP oraz dystrybucja treści audiowizualnych na rynku dążącym do konwergencji (obejmuje to: telekomunikację, radio cyfrowe i telewizję oraz sieci następnej generacji);

- promowanie współpracy i ułatwianie dyskusji pomiędzy UE i innymi organizacjami międzynarodowymi działającymi w sektorze audiowizualnym.

Osiągnięcia

A. Regulacje dotyczące treści audiowizualnych

W traktacie rzymskim sektor audiowizualny nie został określony jako oddzielna polityka. Rosnące w ostatnich latach znaczenie gospodarcze tego sektora oraz związane z tym konsekwencje socjologiczne i kulturowe stały się bodźcem do podjęcia w państwach członkowskich na początku lat 80. pierwszych prób otwarcia rynku audiowizualnego na konkurencję. W 1984 r. Komisja przyjęła zieloną księgę w sprawie ustanowienia wspólnego rynku nadawczego, w szczególności satelitarnego i kablowego, a w 1987 r. zieloną księgę w sprawie rozwoju wspólnego rynku usług i urządzeń telekomunikacyjnych. Wspólna polityka audiowizualna zaczęła nabierać konkretnego kształtu wraz z przyjęciem w 1989 r. dyrektywy Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej – znanej pod nazwą „**Telewizja bez granic**”. Traktat z Maastricht, który został podpisany w 1992 r., a wszedł w życie z dniem 1 listopada 1993 r., zawierał (w art. 128 dotyczącym kultury) specjalne odniesienie do sektora audiowizualnego: „Działanie Unii zmierza do zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań w następujących dziedzinach: [...] twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym”. Co więcej, Wspólnota zobowiązana jest do uwzględniania aspektów kulturalnych w swoich działaniach podjętych na podstawie innych postanowień TUE. Do traktatu z Amsterdamu, podpisanego dnia 2 października 1997 r., który wszedł w życie z dniem 1 maja 1999 r., dodano protokół w sprawie systemu publicznego nadawania. Potwierdził on znaczenie, jakie państwa członkowskie przywiązują do publicznego nadawania, co związane jest z demokratycznymi, społecznymi i kulturalnymi potrzebami każdego społeczeństwa, jak również potrzebą zachowania pluralistycznego charakteru środków masowego przekazu.

„Telewizja bez granic” (dyrektywa)

Dyrektywa w sprawie telewizji bez granic z 1989 r. została zmieniona w 1997 r. w celu wyjaśnienia niektórych postanowień i dostosowania jej do aktualnego stanu technologii, w tym poprzez włączenie do niej telesprzedazy i sponsorowania. Reguluje ona usługi w zakresie telewizyjnej działalności nadawczej oraz obejmuje: tradycyjną telewizję, usługę „płać i oglądaj” oraz „czasowe wideo na żądanie” (NVOD)

– lecz nie „wideo na żądanie” ani „wiadomości na żądanie”. Obecnie obowiązująca wersja dyrektywy zawiera postanowienia dotyczące m.in.: zasady kraju pochodzenia – promowania europejskich utworów (tzw. system kwotowy), reklam i sponsorowania; nadawania ważnych wydarzeń mających znaczenie dla społeczeństwa; prawa do odpowiedzi. Dyrektywa ustanawia komitet kontaktowy, który składa się z przedstawicieli władz odpowiedzialnych za tę dziedzinę z państw członkowskich.

Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych

W tym czasie nowe i szybko rozwijające się technologie łącznościowe wraz z innymi osiągnięciami na rynku nadawczym zmieniły sytuację w europejskim sektorze audiowizualnym. W rezultacie w dniu 13 grudnia 2005 r. Komisja zaproponowała dyrektywę w sprawie usług w zakresie audiowizualnych środków przekazu zmieniającą dyrektywę „Telewizja bez granic” (COM(2005) 646). Dyrektywa 2007/65/WE, przyjęta w dniu 11 grudnia 2007 r., zmienia dyrektywę „Telewizja bez granic” i nadaje jej nowy tytuł: „**Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych**”. Weszła ona w życie z dniem 19 grudnia 2007 r. i określiła termin wdrożenia przez państwa członkowskie najpóźniej do dnia 19 grudnia 2009 r. Do tego czasu dyrektywa „Telewizja bez granic” ma pełne zastosowanie. Zakres nowej dyrektywy został rozszerzony i objął usługi na żądanie (np. nieliniarne audiowizualne usługi medialne), które zostały określone jako: „audiowizualna usługa medialna świadczona przez dostawcę usług medialnych, umożliwiającą użytkownikowi odbiór audycji w wybranym przez niego momencie i na jego życzenie w oparciu o katalog audycji przygotowany przez dostawcę usług medialnych”. Celem dyrektywy jest pogłębienie rynku wewnętrznego audiowizualnych usług nieliniarnych/na żądanie (minimalna harmonizacja w odniesieniu do ochrony małoletnich, języka nienawiści, przekazów handlowych) i zmodernizowanie zasad linearnych/nadawczych usług, w szczególności dotyczących reklam. Obowiązujące prawo nadal określane będzie na podstawie zasady kraju siedziby, choć dyrektywa przewiduje procedurę pozwalającą państwu członkowskiemu na wymóg, by przekaz telewizyjny nadawany bezpośrednio w całości, lub niemalże w całości, do państwa członkowskiego innego niż to, w którym nadawca ma swoją siedzibę, pozostawał w zgodzie przepisami krajowymi państwa, do którego jest nadawany. Dyrektywa podtrzymuje podstawowe zasady obecnej dyrektywy, jak również wprowadza zmiany i nowe zasady, w tym m.in.:

- **Dostęp do krótkich relacji informacyjnych:** Państwa członkowskie dbają o to, by każdy nadawca mający siedzibę we Wspólnocie miał dostęp – na uczciwych, rozsądnych i niedyskryminacyjnych zasadach – do wydarzeń, które budzą duże zainteresowanie odbiorców i są transmitowane na zasadzie wyłączności jako krótkie relacje informacyjne.
- **Utwory europejskie w ramach audiowizualnych usług medialnych na żądanie:** Państwa członkowskie dbają o to, by dzięki audiowizualnym usługom medialnym na żądanie

świadczonym przez dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji promowana była – w granicach możliwości i w stosowny sposób – produkcja utworów europejskich oraz dostęp do nich.

- **Lokowanie produktu:** Zasadniczo jest zabronione, lecz pod pewnymi warunkami dopuszcza się odstępstwa od tej zasady w odniesieniu do niektórych typów programów (filmy, seriale, programy sportowe i rozrywkowe). W żadnym wypadku nie dopuszcza się lokowania produktu w programach skierowanych do dzieci.
- **Ochrona małoletnich w odniesieniu do audiowizualnych usług medialnych na żądanie:** Programy, które mogą poważnie zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, mogą być udostępniane jedynie w taki sposób, by małoletni w zwykłych okolicznościach nie mogli słuchać ani oglądać przekazów zawartych w takich audiowizualnych usługach medialnych na żądanie.
- **Współ- i samoregulacja:** Państwa członkowskie są obowiązane do zachęcania dostawców usług audiowizualnych do opracowania sposobów postępowania wobec dzieci, np. aby nie dopuszczać do emitowania reklam niezdrowej żywności skierowanych do dzieci.
- **Reklamy:** Do wszystkich audiowizualnych usług medialnych ma zastosowanie zestaw podstawowych przepisów jakościowych dotyczących handlowych przekazów audiowizualnych. Przepisy mające zastosowanie jedynie do usług linearnych zostały uproszczone i usprawnione. Przerwy na przekaz handlowy w odniesieniu do filmów telewizyjnych (z wyłączeniem cykli odcinkowych, seriali i filmów dokumentalnych), utworów kinematograficznych i programów informacyjnych dopuszcza się jedynie raz na 30 minut. W wypadku programów dla dzieci dopuszcza się przerwy na przekaz handlowy pod warunkiem, że planowana długość programu wynosi więcej niż 30 minut. Nie wolno umieszczać przekazów handlowych podczas transmisji uroczystości religijnych. Czas nadawania telewizyjnych spotów reklamowych i spotów telesprzedazowych nie może przekraczać 20% danej godziny zegarowej.
- **Prawo do odpowiedzi:** Brak zmian w stosunku do dyrektywy „Telewizja bez granic”. W pkt 53 preambuły podkreślono, że prawo do odpowiedzi może być także stosowane jako właściwy środek prawny wobec usług elektronicznych, i przypomniano zalecenie w sprawie ochrony małoletnich, godności ludzkiej oraz prawa do odpowiedzi.
- **Sprawozdanie:** Nie później niż do dnia 19 grudnia 2011 r., a następnie co cztery lata, Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie dotyczące stosowania niniejszej dyrektywy.

Programy MEDIA

MEDIA 2007: Następca czterech poprzednich programów ustanowiony na mocy decyzji nr 1718/2006/WE z budżetem w wysokości 755 mln euro na okres 2007–2013. W przeciwieństwie do MEDIA II (1996–2000) i MEDIA Plus / MEDIA – Szkolenia (2001–2006), MEDIA 2007 został zaprojektowany jako pojedynczy program. Podobnie jak jego poprzednicy, ma on na celu wzmocnienie z gospodarczego punktu widzenia sektora audiowizualnego, aby mógł skuteczniej wypełniać swoją kulturową rolę. Celami globalnymi programu są: ochrona oraz podkreślanie wartości różnorodności kulturowej i językowej oraz kinematograficznego i audiowizualnego dziedzictwa europejskiego, zapewnianie społeczeństwu dostępu do niego; zapewnienie intensywniejszego obiegu i większego kręgu widzów europejskim utworom audiowizualnym na terenie Unii Europejskiej i poza nią; wzmocnienie konkurencyjności europejskiego sektora audiowizualnego w ramach otwartego i konkurencyjnego europejskiego rynku oraz promowanie powiązań pomiędzy specjalistami z sektora audiowizualnego. Aby zrealizować te cele, program ten będzie wspierał nabywanie i doskonalenie umiejętności w dziedzinie audiowizualnej oraz tworzenie, dystrybucję oraz promocję europejskich utworów audiowizualnych i projektów pilotażowych mających na celu dostosowanie programu do zmian zachodzących na rynku.

Poprzednie programy to: **program MEDIA (1991–1995), MEDIA II (1996–2000), MEDIA II – Szkolenia (1996–2000), MEDIA Plus – Rozwój, Rozpowszechnianie i Promocja (2001–2006) oraz MEDIA – Szkolenia (2001–2006).**

Instytucje i agencje

Agencja Wykonawcza do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego została ustanowiona na mocy decyzji nr 56/2005/WE z dnia 14 stycznia 2005 r. do zarządzania ponad 15 finansowanymi przez Wspólnotę programami i działaniami w dziedzinie edukacji i szkolenia, młodzieży, promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego, kultury i sektora audiowizualnego. Agencja ma swoją siedzibę w Brukseli i będzie działać w ustalonym okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. Zarządza nią wyznaczany przez Komisję komitet sterujący oraz dyrektor. Agencja składa sprawozdania ze swojej działalności do trzech pokrewnych dyrekcji generalnych: DG ds. Edukacji i Kultury (odpowiedzialnej za większość programów powierzonych agencji), DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (odpowiedzialnej za programy MEDIA Plus i MEDIA – Szkolenia) oraz Biura Współpracy EuropeAid (odpowiedzialnego za europejskie programy współpracy z podmiotami zewnętrznymi).

Na mocy decyzji Rady nr 784/1999/WE z dnia 22 listopada 1999 r. Wspólnota zdecydowała przystąpić do **Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego**, ustanowionego w 1992 r. w (prawnych) ramach Rady Europy, z siedzibą w Strasburgu. Jest to jedyna instytucja użyteczności publicznej

nieinstawiona na zysk, która przyczynia się do umacniania konkurencyjności przemysłu audiowizualnego poprzez zbieranie i rozpowszechnianie wiedzy na temat sektora audiowizualnego w Europie. Na mocy decyzji nr 2239/2004/WE udział Wspólnoty w obserwatorium został przedłużony do końca 2006 r. Następnie udział Wspólnoty został ponownie przedłużony do 2013 r. na podstawie decyzji nr 1718/2006/WE ustanawiającej program MEDIA 2007, tak aby objął zasięgiem cały okres trwania tego programu.

B. Europejskie ramy regulacyjne dla sieci i usług łączności elektronicznej – Konsekwencje dla działalności nadawczej

Europejskie ramy regulacyjne dla sieci i usług łączności elektronicznej mają zastosowanie do wszystkich infrastruktur transmisyjnych bez względu na typ świadczonych usług (jest to tzw. podejście horyzontalne). Obejmują one wszystkie sieci łączności elektronicznej, urządzenia towarzyszące i usługi, w tym te wykorzystywane do nadawania treści audiowizualnych, takie jak sieci telewizji kablowej, sieci nadawcze naziemne i satelitarne. Szczególnie ważne lub typowe dla sektora nadawczego są postanowienia łączące regulacje prawne dotyczące transmisji i treści, w tym m.in.: rozdzielanie i przyznawanie częstotliwości radiowych; zezwolenia na udostępnienie sieci i usług; obowiązek transmisji („must-carry”); dostęp do sieci i urządzeń towarzyszących, w tym dostęp do interfejsu programu aplikacyjnego (API) i przewodników po programach elektronicznych dla interaktywnej telewizji cyfrowej (→4.8.8).

C. Przejście do nadawania cyfrowego

Przejście z technologii analogowej do cyfrowej stało się kolejną ważną rewolucyjną zmianą po przejściu od białoczarnej do kolorowej telewizji. Cyfrowa transmisja wiąże się z ogromnymi korzyściami w odniesieniu do skuteczniejszego wykorzystania widma i większych możliwości transmisji. Konwergencja cyfrowa i dostęp wieloplatformowy zrewolucjonizowały transmisję informacji i wciąż podlegają ciągłej ewolucji i ulepszaniu oraz wywierają wpływ na wszystkie segmenty społeczeństwa, jako że ich wynikiem będzie szerszy wybór dla konsumenta, większa elastyczność i zwiększona konkurencja. Konsumenty skorzystają z nowych i ulepszonych usług nadawczych takich jak dodatkowe programy, ulepszenia dotyczące samych programów, lepsza jakość dźwięku i obrazu (w tym takie możliwości jak telewizja szerokoekranowa i o wysokiej rozdzielczości), interaktywne usługi telewizji cyfrowej, telewizja komórkowa, jak również w przyszłości nowe usługi, które różnić się będą od dzisiejszej stałej czy przenośnej oferty. Przejście do transmisji cyfrowej wywrze istotny wpływ na gospodarkę, innowacje w zakresie prowadzenia pojazdów, tworzenie miejsc pracy i wydajności w UE.

Przejście z analogowej na cyfrową technikę nadawania telewizji, jakie ma dokonać się do 2012 r., doprowadzi do zwolnienia istotnej części widma radiowego, którą to część nazywa się „dywidendą cyfrową”. W swoim komunikacie z dnia 13 listopada 2007 r. pt. „**Pełne wykorzystanie potencjału dywidendy**

cyfrowej w Europie: wspólne podejście do zagospodarowania zakresów częstotliwości zwolnionych w wyniku przejścia na nadawanie cyfrowe”, Komisja

Europejska określa dywidendę cyfrową jako „zasoby częstotliwości, które pozostawałyby do dyspozycji po oddaniu częstotliwości na potrzeby przekazu aktualnej oferty programowej w środowisku całkowicie cyfrowym, z uwzględnieniem obecnych zobowiązań” – co odpowiada zakresowi częstotliwości 174–230 MHz (VHF) i 470–862 MHz (UHF). Systemy kompresji sygnału cyfrowego umożliwiają transmisję 6–8 standardowych, cyfrowych kanałów telewizyjnych przy wykorzystaniu takiego zakresu częstotliwości, jaki dawniej zajmował jeden kanał analogowy. Dwadzieścia siedem państw członkowskich nie ma wspólnego harmonogramu przechodzenia na w pełni cyfrowe nadawanie telewizji. W wielu państwach członkowskich plany takie znajdują się na bardzo wstępnym etapie, natomiast w niektórych, np. w Szwecji i Finlandii, już doszło do pełnego przejścia.

Komisja zaproponowała również, aby ze zwolnionych częstotliwości utworzyć klastry dla trzech najbardziej rozpowszechnionych typów sieci: **jednokierunkowych sieci dużej mocy** (przeznaczone głównie dla stacjonarnych usług radiodifuzyjnych): ta część zakresu UHF powinna zostać wykorzystana do zagwarantowania **kontynuacji nadawania istniejących programów** telewizyjnych w formacie cyfrowym (co formalnie nie należy do zakresu dywidendy cyfrowej) oraz do przeznaczenia odpowiednich zasobów na potrzeby **nowych usług nadawczych**, dla których taka tradycyjna struktura sieci jest odpowiednia; **jednokierunkowych sieci średniej i małej mocy** (przeznaczone zwykle na potrzeby mobilnych usług multimedialnych oraz nowszych form integrowanych usług radiodifuzyjno-telekomunikacyjnych); **dwukierunkowych sieci małej mocy** (przeznaczone głównie dla usług stacjonarnego i ruchomego dostępu szerokopasmowego): klaster ten może obejmować także inne zastosowania, takie jak nowatorskie usługi radiodifuzyjne małej mocy”. Przewiduje się różne stopnie koordynacji planowania częstotliwości: zagospodarowanie w gestii krajowej dla jednokierunkowych sieci dużej mocy; zagospodarowanie w gestii krajowej, z możliwością koordynacji na szczeblu UE dla jednokierunkowych sieci średniej i małej mocy; elastyczna harmonizacja na szczeblu UE dla dwukierunkowych sieci małej mocy.

W świetle dostępnych częstotliwości po przejściu na cyfrowe nadawanie oraz zapotrzebowania na widma w paśmie UHF dla różnych zastosowań zarówno dla nadawców, jak i operatorów telekomunikacyjnych wnioski Komisji dotyczące dywidendy cyfrowej staną się tematem gorącej dyskusji w Parlamencie Europejskim i państwach członkowskich, której celem będzie określenie, w wypadku których usług zwolnione widmo przyniesie największe korzyści i jakie działania należy podjąć na szczeblu UE.

Dokumenty powiązane

— komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

- i Komitetu Regionów z dnia 2 lutego 2006 r. dotyczący przeglądu interoperacyjności usług w zakresie interaktywnej telewizji cyfrowej zgodnie z komunikatem COM(2004) 541 z dnia 30 czerwca 2004 r. (COM(2006) 37);
- komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 29 września 2005 r. dotyczący priorytetów polityki spektrum radiowego UE w zakresie przejścia na nadawanie cyfrowe w kontekście zbliżającej się Regionalnej Konferencji Radiokomunikacyjnej ITU w 2006 r. (RRC-06) (COM(2005) 461);
 - komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 24 maja 2005 r. dotyczący przyspieszenia przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe (COM(2005) 204);
 - komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie interoperacyjności usług interaktywnej telewizji cyfrowej (COM(2004) 541);
 - komunikat Komisji Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 17 września 2003 r. w sprawie przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe (od przełączenia cyfrowego do analogowego wyłączenia) (COM(2003) 541).

Telewizja komórkowa powstała w wyniku z połączenia technologii medialnych, telekomunikacyjnych i informatycznych. Jej zaletą jest fakt, że może dostarczać spersonalizowaną treść audiowizualną w transmisji na żywo lub na żądanie, o każdej porze i w każdym miejscu. Obecnie na rynku telewizji komórkowej dominują różne technologie, spośród których DVB-H wyraźnie wysuwa się na prowadzenie i ma szansę zostać jedynym standardem na rynku UE. Potencjalny rynek na telewizję komórkową jest znaczący, ale popyt na te usługi w Europie jest jeszcze mały w porównaniu z USA czy Azją, ponieważ wielość standardów technicznych

może stanowić przeszkodę w rozwijaniu się silnego wewnętrznego rynku na telewizję komórkową. W tym kontekście w swoim komunikacie pt. „Wzmacnianie rynku wewnętrznego na rzecz telewizji komórkowej” (COM(2007) 409) z dnia 18 lipca 2007 r. Komisja wskazała standard DVB-H (Digital Video Broadcasting Handheld) jako najbardziej odpowiedni standard dla przyszłego rozwoju naziemnej telewizji komórkowej w Europie i zapowiedziała, że będzie zachęcała do przyjęcia jednolitego standardu i spójnego systemu regulacyjnego we wszystkich państwach członkowskich, co pozwoli na oszczędności skali i elastyczności dla użytkowników. Komisja w komunikacie w sprawie dywidendy cyfrowej zaproponowała, aby jeden z określonych podzakresów, tj. „jednokierunkowe sieci średniej i małej mocy”, zapewniał możliwość ekonomicznej realizacji usług telewizji komórkowej.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski przyjął szereg rezolucji wdrażających w ogólnym zarysie dyrektywę „Telewizja bez granic” oraz jej postanowienia dotyczące promocji dystrybucji i produkcji programów telewizyjnych. W ostatnich rezolucjach PE konsekwentnie podkreślał potrzebę przeglądu dyrektywy, tak aby uwzględnić w niej osiągnięcia technologiczne i zmiany w strukturze rynku audiowizualnego, w szczególności konwergencję mediów. Parlament Europejski również potwierdza, że nowe technologie audiowizualne powinny pozwolić na nadawanie programów wysokiej jakości zbierających wiele różnorodnych informacji dostępnych dla coraz większej liczby obywateli. Dyskusje prowadzone w PE wskazują na potrzebę szeroko zakrojonej publicznej debaty na ten temat, zapewniając tym samym wartość o najwyższym znaczeniu społecznym, kulturalnym i gospodarczym w postaci lepszej i szerszej geograficznie oferty usług dla obywateli oraz w szczególności – zastosowań szerokopasmowych zaprojektowanych w celu pokonania tzw. dywidendy cyfrowej.

→ Maya **GADZHEVA**
sierpień 2008 r.

4.8.8. Technologie informacyjne

Wprowadzenie i szybki rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), takich jak Internet, telefony komórkowe i światłowodowy, oraz zbliżenie się w ostatnich latach dziedzin informatyki oraz technologii telekomunikacyjnych i satelitarnych zmieniły sposób, w jaki ludzie kontaktują się ze sobą, firmy prowadzą działalność, a społeczeństwa ustalają programy rozwoju gospodarczego i społecznego. Badaniom w dziedzinie ICT przyznano największą część budżetu przeznaczoną na jeden obszar (ponad 9 mld euro) w ramach siódmego programu ramowego UE w dziedzinie badań (2007–2013), co otworzyło drogę do osiągnięcia przez Europę globalnego przywództwa w zakresie ICT.

Podstawa prawna

Traktaty (w proponowanym traktacie lizbońskim nic się w tej kwestii nie zmieni) nie zawierają szczegółowych postanowień dotyczących technologii informacyjnych (IT), choć art. 157 TWE (art. 173 TFUE) stanowi podstawę prawną polityki przemysłowej UE. Unia może jednak podejmować pewne działania w ramach wielu polityk sektorowych i przekrojowych na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym, krajowym i lokalnym, a mianowicie w ramach polityki konkurencji – art. 81–89 TWE (art. 101–109 TFUE), polityki handlowej – art. 131–134 TWE (art. 206–207 TFUE), sieci transeuropejskich (TEN) – art. 154–156 TWE (art. 170–172 TFUE), badań i rozwoju technologicznego – art. 163–173 TWE (badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczna art. 179–190 TFUE) oraz zbliżania ustawodawstw – art. 95 TWE (art. 114 TFUE).

Cele

Ścisłe mówiąc, skrót IT oznacza sprzęt i oprogramowanie komputerowe, często jednak używany jest wymiennie z terminem „technologie informacyjne i komunikacyjne” (ICT), który to termin obejmuje zarówno technologie informacyjne, jak i sprzęt oraz usługi telekomunikacyjne. Te dwa sektory, początkowo zupełnie odrębne, znacznie zbliżyły się w ostatnich latach, a połączona infrastruktura łączności i obsługi klientów będzie stopniowo zastępować dzisiejsze sieci stacjonarne, mobilne, internetowe i nadawcze. Wszzechobecność IT będzie miała decydujące znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu oraz sprostania wymaganiom obywateli, przedsiębiorstw oraz rządów europejskich. ICT – kluczowy element odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie – leżą u podstaw społeczeństwa opartego na wiedzy i informacji oraz decydują o wydajności, rozwoju i lepszych warunkach życia.

Osiągnięcia

A. Rynek wewnętrzny

1. Obowiązujące europejskie ramy regulacyjne w zakresie sieci i usług łączności elektronicznej

Dyrektywa 96/19/WE otworzyła rynek telekomunikacji dla pełnej konkurencji w dniu 1 stycznia 1998 r. Obejmowała ona 23 środki dotyczące całej dziedziny telekomunikacji. W 1999 r. w ramach

przeгляdu prawodawstwa w dziedzinie komunikacji rozpoczęto szeroko zakrojone konsultacje w sprawie ram regulacyjnych i przedstawiono główne elementy gruntownie zmienionych ram dla infrastruktury komunikacji elektronicznej i powiązanych z nią usług. Przegląd ten doprowadził do przyjęcia w kwietniu 2002 r. nowego pakietu regulacyjnego dla poszerzonego zakresu usług komunikacji elektronicznej, a jednocześnie znacząco ograniczył liczbę środków regulacyjnych.

Zmienione ramy regulacyjne weszły w życie we wszystkich państwach członkowskich z dniem 25 lipca 2003 r. i obejmują jedną dyrektywę ogólną oraz cztery dyrektywy szczegółowe, a mianowicie: dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (**dyrektywę ramową**); dyrektywę 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (**dyrektywę o zezwoleniach**); dyrektywę 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (**dyrektywę o dostępie**); dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (**dyrektywę o usłudze powszechnej**); dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (**dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej**). Dyrektywa 2002/77/WE w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej jest również uważana za element tych ram regulacyjnych, podobnie jak decyzja o spektrum radiowym 2002/676/WE i zmieniona decyzja (2004/641/WE) ustanawiająca Europejską Grupę Regulatorów ds. Sieci i Usług Łączności Elektronicznej (2002/627/WE).

2. Przegląd z 2007 r.

Zgodnie z art. 25 dyrektywy ramowej przegląd ram regulacyjnych miał rozpocząć się najpóźniej 25 lipca 2006 r. Komisja zainicjowała dwuetapowy proces konsultacji – pod koniec 2005 r. zaprosiła do „składania opinii”, co utorowało drogę dla drugiego etapu rozpoczętego przez Komisję 29 czerwca 2006 r. Pomimo poprawy konkurencyjności w niektórych obszarach zdaniem Komisji konieczna jest gruntowna reforma dyrektywy ramowej z 2003 r., bowiem jej ocena wykazuje, że wciąż nie istnieje jednolity rynek łączności elektronicznej, a rozbieżności w podejściach regulacyjnych w rozszerzonej UE zwiększają się.

Wnioski Komisji przyjęto 13 listopada 2007 r. Należały do nich: wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę ramową, dyrektywę o dostępie i dyrektywę o zezwoleniach (**dyrektywa w sprawie lepszych uregulowań prawnych**), wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę o usługach powszechnej i dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej (**dyrektywa o prawach obywateli**), wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd ds. Rynku Łączności Elektronicznej (**rozporządzenie o EECMA**). Oprócz tych trzech wniosków dotyczących reform legislacyjnych przedstawiono dodatkowo ocenę wpływu, komunikat dotyczący rezultatów przeglądu i podsumowujący propozycje reform oraz drugie zalecenie w sprawie odnośnych rynków produktów i usług, zgodnie z którym liczba rynków podlegających regulacji *ex ante* została zmniejszona z 18 do 7. Komisja przedstawiła również komunikat w sprawie pełnego wykorzystania potencjału dywidendy cyfrowej w Europie: wspólne podejście do zagospodarowania zakresów częstotliwości.

Do głównych propozycji zmian obowiązujących ram należą m. in. reforma systemu zarządzania częstotliwościami, obejmująca wprowadzenie zasad neutralności technologicznej i neutralności usług oraz handel częstotliwościami; dokładniejsza kontrola ze strony Komisji w zakresie środków naprawczych oraz wprowadzenie funkcjonalnego rozdziału (narzuconego rozdziału działalności bez zbywania majątku) jako ewentualnego środka naprawczego do dyspozycji krajowych organów regulacyjnych; środki mające na celu wzmocnienie i poprawę ochrony konsumentów oraz praw użytkowników, podstawowego dostępu i jakości usług („neutralność sieci i swobody”), możliwość przeniesienia numeru w jeden dzień, dostęp do bezpłatnych numerów telefonicznych z zagranicy; większa odpowiedzialność operatorów i krajowych organów regulacyjnych w zakresie zagadnień bezpieczeństwa i integralności sieci i usług; powołanie nowego organu telekomunikacyjnego.

Aby wnioski Komisji stały się obowiązującymi przepisami prawa, będą musiały zostać zatwierdzone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.

3. Pozostałe inicjatywy

W odniesieniu do zawyżonych opłat za usługi roamingu, które konsumenci i osoby podróżujące służbowo musieli dotychczas ponosić podczas przebywania za granicą w innych krajach UE, dnia 12 lipca 2006 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący odrębnego rozporządzenia w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii komórkowej wewnątrz Wspólnoty w celu obniżenia opłat za usługi roamingu (COM(2006) 382). **Rozporządzenie w sprawie roamingu wewnątrz Wspólnoty (717/2007/WE)** weszło w życie we wszystkich 27 państwach członkowskich z dniem 30 czerwca 2007 r. Dotyczy ono jedynie połączeń głosowych wykonywanych na terytorium UE i będzie obowiązywać do dnia 30 czerwca 2010 r. Konsumenci będą mogli korzystać z tzw. **eurotaryfy**, która określa maksymalną opłatę za wykonane i odebrane połączenia podczas pobytu za granicą w innym państwie członkowskim. Operatorzy powinni więc

konkurować ze sobą, ustalając opłaty poniżej tego pułapu. Stawki eurotaryfy będą stopniowo obniżane w latach 2007–2009. Opłaty hurtowe (ceny nakładane przez operatorów na siebie nawzajem za usługi roamingu) również zostały ograniczone. Komisja dokona przeglądu funkcjonowania tego rozporządzenia i przedstawi sprawozdanie Parlamentowi i Radzie nie później niż dnia 30 grudnia 2008 r. Dnia 7 maja 2008 r. Komisja rozpoczęła konsultacje publiczne w sprawie funkcjonowania i skutków rozporządzenia w sprawie roamingu wewnątrz Wspólnoty oraz kwestii szczegółowych, takich jak niezamierzone skorzystanie z usługi roamingu, wpływ rozporządzenia na mniejszych operatorów i ceny na rynku krajowym, kwestia rzeczywistego czasu trwania rozmowy i naliczonych minut, potrzeba opracowania rozporządzenia w sprawie usług roamingu danych i wiadomości SMS oraz czas obowiązywania rozporządzenia.

Identyfikacja radiowa (RFID) jest nową technologią o wielkim potencjale, która może zostać wykorzystana przez europejski przemysł, obywateli i ogólnie społeczeństwo, oraz prekursorem powstającego obecnie „Internetu przedmiotów” (ang. Internet of Things) – wizji przyszłości, w której przedmioty codziennego użytku mają indywidualny wymiar cyfrowy i są podłączone do sieci. Od marca do października 2006 r. Komisja przeprowadziła szereg warsztatów wysokiego szczebla oraz pierwszą konsultację publiczną. W listopadzie 2006 r. Komisja wydała decyzję w sprawie harmonizacji widma radiowego dla urządzeń do identyfikacji radiowej (RFID) pracujących w zakresie częstotliwości UHF. W marcu 2007 r. Komisja przyjęła komunikat zatytułowany „Identyfikacja radiowej (RFID) w Europie: w stronę ram polityki” (COM(2007) 96). W czerwcu 2007 r. powstała grupa ekspertów ds. RFID. W okresie od 21 lutego do 25 kwietnia 2008 r. Komisja przeprowadziła konsultację publiczną, w formie ankiety internetowej w sprawie projektu zalecenia Komisji dotyczącego wdrożenia zasad ochrony prywatności, danych i bezpieczeństwa informacji w aplikacjach wykorzystujących RFID. W ramach przeglądu dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej w kontekście reformy telekomunikacyjnej w UE w 2007 r. Komisja zaproponowała poprawki do dyrektywy o prywatności w odniesieniu do zastosowania RFID. Najpóźniej w połowie 2008 r. Komisja zamierza przyjąć instrument prawny w sprawie RFID.

W czerwcu 2007 r. Parlament Europejski zlecił badanie pt. **„RFID i zarządzanie tożsamością w codziennym życiu – dążenie do równowagi pomiędzy wygodą, wyborem i kontrolą”**.

B. Społeczeństwo informacyjne

Rada Europejska na szczycie w Lizbonie (marzec 2000 r.) ustaliła, że celem jest uczynienie z UE do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej opartej na wiedzy gospodarki na świecie. Stymulowanie rozwoju technologii i ich zastosowania w Europie postrzegane jest jako kluczowy element procesu przekształcenia w społeczeństwo informacyjne w celu zwiększenia konkurencyjności przemysłu europejskiego i umożliwienia europejskim obywatelom

pełnego korzystania z rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Z okazji odnowienia strategii lizbońskiej w 2005 r. ponownie podkreślono znaczenie ICT oraz społeczeństwa informacyjnego. Ramy strategiczne UE „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia” stanowią zasadniczy element odnowionego partnerstwa lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Opierają się one na **planach działania eEurope 2002 i eEurope 2005**. Poprzez działania regulacyjne, działania na rzecz koordynacji polityki oraz pomoc w postaci instrumentów finansowych na szczeblu wspólnotowym strategia i2010 służy realizacji trzech celów o priorytetowym znaczeniu dla europejskich polityk dotyczących społeczeństwa informacyjnego i mediów: ukończeniu prac nad jednolitą europejską przestrzenią informacyjną, wzmocnieniu innowacji i inwestycji w badania w zakresie ICT i stworzeniu integracyjnego europejskiego społeczeństwa informacyjnego, lepszych usług publicznych i warunków życia.

W 2007 r. – dwa lata po wprowadzeniu i2010 (1 czerwca 2005 r.) – Komisja dokonała przeglądu strategii i2010. Wyniki przeglądu zostały opublikowane w kwietniu 2008 r. w komunikacie Komisji zatytułowanym „Cyfrowa przyszłość dla Europy — Śródkokresowy przegląd i2010” (COM(2008) 1999) przedstawiono nowe działania na lata 2008–2009 ukierunkowane na wyzwania, które należy podjąć w przyszłości, takie jak przejście do sieci nowej generacji, przyszły „Internet przedmiotów”, skuteczniejsze zarządzanie częstotliwościami, wprowadzenie wspólnych inicjatyw technologicznych jako pierwszego prawdziwego europejskiego partnerstwa publiczno-prywatnego w dziedzinie badań oraz rozwianie obaw konsumentów dotyczących prywatności i ochrony danych, wynikających z pojawienia się nowych konwergentnych usług w przyszłym wszechobecnym społeczeństwie informacyjnym.

Światowy Szczyt Społeczeństwa Informacyjnego (WSIS)

został pierwotnie zatwierdzony w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 2001 r. (56/183) i odbył się w dwóch etapach. Pierwszy etap ŚSSI przeprowadzono w Genewie w dniach 10–12 grudnia 2003 r., gdzie 175 krajów przyjęło deklarację zasad i plan działania. Drugi etap miał miejsce w Tunisie w dniach 16–18 listopada 2005 r., gdzie podjęto wysiłki w celu wcielenia w życie planu działań poprzez powołanie grup roboczych, które miały znaleźć rozwiązania i osiągnąć porozumienie w dziedzinie zarządzania Internetem oraz mechanizmów finansowania. Parlament Europejski wziął udział w szczycie w Tunisie i aktywnie uczestniczył w **Forum Zarządzania Internetem (IGF)**, którego stworzenie zaproponowano w ramach programu z Tunisu na rzecz społeczeństwa informacyjnego i który został określony jako nieformalne forum dialogu politycznego z udziałem wielu zainteresowanych podmiotów. Podobnie jak w wypadku pierwszego Forum Zarządzania Internetem, które odbyło się w Atenach w 2006 r., Parlament Europejski wysłał delegację *ad hoc* na drugie posiedzenie IGF w Rio de Janeiro w listopadzie 2007 r., na którym skupiono się na tematyce

dostępności do Internetu, jego najważniejszych zasobów, różnorodności, otwartości, bezpieczeństwa i rozwoju. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie drugiego Forum Zarządzania Internetem podkreślono kilka istotnych kwestii, takich jak: konieczność zapewnienia w przyszłości otwartego i niezależnego Internetu w oparciu o inicjatywy i potrzeby zainteresowanych podmiotów oraz o wolność słowa, sposoby zwiększenia dostępności Internetu dla większej liczby ludzi, np. przez konkurencję między operatorami i usługodawcami, neutralność technologii i rozwój ICT, znaczenie nadania wyższej rangi parlamentarnej procesowi IGF, znaczenie „lokalnych” IGF oraz wezwanie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego do udostępnienia pomieszczeń na imprezę przygotowawczą przed „europejskim IGF” w pierwszej połowie 2009 r. w celu wzmocnienia europejskiego wymiaru całego procesu IGF/WSIS. Parlament Europejski wzywa zainteresowane instytucje UE do uwzględnienia programu z Tunisu na rzecz społeczeństwa informacyjnego w swoich pracach legislacyjnych, takich jak przegląd ram telekomunikacji elektronicznej, przegląd inicjatywy i2010 i wszelkie przyszłe wnioski legislacyjne w sprawie ICT.

Programy związane ze społeczeństwem informacyjnym:

- **Safer Internet Plus** (2005–2008) jest czteroletnim programem mającym na celu wspieranie bezpieczniejszego korzystania z Internetu oraz nowych technologii sieciowych, szczególnie w wypadku dzieci, a także zwalczanie nielegalnych i szkodliwych treści oraz treści niepożądanych przez użytkownika końcowego (decyzja nr 854/2005/WE). Program jest kontynuacją planu działania „Bezpieczniejszy Internet”, który był realizowany w latach 1999–2004. W lutym 2008 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie nowego programu „Bezpieczniejszy Internet” (na lata 2009–2013) w celu dalszego zwiększania bezpieczeństwa dzieci korzystających z Internetu i innych technologii komunikacyjnych. Wniosek zostanie poddany procedurze współdecyzji w Parlamencie Europejskim i Radzie Unii Europejskiej. Uwzględniono w nim wyniki publicznej konsultacji w sieci przeprowadzonej przez Komisję w okresie od kwietnia do czerwca 2007 r. Wniosek ten zawiera również zalecenia sformułowane podczas Dnia Bezpieczniejszego Internetu, który odbył się w lutym 2008 r.
- **eContent Plus** (2005–2008) jest czteroletnim programem mającym na celu zwiększenie dostępności, użyteczności i wykorzystania zasobów cyfrowych w Europie (decyzja nr 456/2005/WE). Program jest kontynuacją programu eContent, który był realizowany w latach 2001–2004.
- **IDABC** (2005–2009) to interoperatywne świadczenie ogólnoeuropejskich usług eGovernment dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (decyzja 2004/387/WE). Program opiera się na poprzednich programach IDA.
- **Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP)** (2007–2013) skupi we wspólnych ramach określone wspólnotowe programy wsparcia

(COM(2005) 121). Jednym z trzech programów szczegółowych w ramach CIP jest program wsparcia polityki w zakresie ICT (dwa pozostałe to program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji oraz program „Inteligentna Energia dla Europy”). Program wsparcia polityki w zakresie ICT opierać się będzie na celach poprzednich programów **e-TEN, Modinis i e-Content**, a także wspierać będzie cele zintegrowanej strategii „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne w 2010 r.”. Budżet programu ICT wynosi 730 mln euro. Program będzie stymulować rozwój nowych, zbliżających się do siebie rynków sieci elektronicznych, treści medialnych oraz technologii cyfrowych. Będzie testować rozwiązania dotyczące wąskich gardeł, które opóźniają rozwój usług elektronicznych, a także wspierać modernizację usług sektora publicznego w celu podniesienia produktywności i poprawy jakości usług.

- **kampania „E-integracja: czas na działanie w 2008 r.”** oficjalnie rozpoczęła się w grudniu 2007 r. – po przyjęciu w dniu 8 listopada 2007 r. komunikatu dotyczącego europejskiej inicjatywy i2010 na rzecz e-integracji „Uczestnictwo w społeczeństwie informacyjnym”. W komunikacie zaproponowano również strategiczne ramy dla działań mających na celu wdrożenie deklaracji ministerialnej z Rygi z czerwca 2006 r. w sprawie ICT na rzecz społeczeństwa integracyjnego poprzez stworzenie warunków uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym dla wszystkich, zmniejszenie różnic w zakresie technologii szerokopasmowych, dostępności oraz umiejętności, przyspieszenie rzeczywistego uczestnictwa grup zagrożonych wykluczeniem oraz poprawienie warunków życia i włączenie działań związanych z e-integracją w celu spotęgowania długofalowych korzyści.
- **Inicjatywa dotycząca inteligentnych samochodów – „Podnoszenie świadomości w zakresie ICT na rzecz bardziej inteligentnych, bezpieczniejszych i czystszych pojazdów”** jest programem, który został wprowadzony przez Komisję w lutym 2006 r. w celu zlikwidowania tzw. wąskich gardeł powstających przy opracowywaniu inteligentnych systemów oraz szybszego stworzenia bardziej inteligentnego, bezpieczniejszego i czystszej transportu w Europie. Jest to sztandarowa inicjatywa w ramach strategii UE i2010, a jej celem jest promowanie wykorzystania ICT w samochodach i infrastrukturze transportowej. W dniu 19 czerwca 2008 r. Parlament Europejski debatował nad pierwszym sprawozdaniem na temat inicjatywy „Inteligentny samochód” zatytułowanym „Bezpieczniejszy, bardziej ekologiczny i wydajniejszy transport dla całej Europy” i przegłosował je w pierwszym czytaniu.

Dnia 3 stycznia 2008 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie kreatywnych treści online na jednolitym rynku, w ramach którego rozpoczęła się konsultacja publiczna mająca na celu przygotowanie do przyjęcia zalecenia w sprawie **kreatywnych treści online**. Debata i współpraca pomiędzy zainteresowanymi stronami, zwana „platformą ds. treści online”,

oprze się na czterech głównych horyzontalnych wyzwaniach określonych przez Komisję: dostępność kreatywnych treści, wieloterytorialne zezwolenia dla kreatywnych treści, interoperacyjność i przejrzystość zarządzania cyfrowymi prawami autorskimi, oferty legalne i piractwo.

Dnia 7 kwietnia 2008 r. upłynęły dwa lata od udostępnienia społeczności UE **domeny najwyższego poziomu „.eu”** (rozporządzenie (WE) nr 733/2002). Domena najwyższego poziomu „.eu”, z ponad 2,8 mln zarejestrowanych nazw domen „.eu” i około 2500 nowych nazw domen „.eu” rejestrowanych każdego dnia roboczego, jest prawdziwą reklamą tożsamości internetowej UE.

Jeden europejski numer alarmowy – 112 – wprowadzono 29 lipca 1991 r. (91/396/EWG) i utwierdzono na mocy art. 26 dyrektywy o usłudze powszechnej. Dziś numer 112 jest dostępny we wszystkich, z wyjątkiem jednego, państwach członkowskich. Państwa członkowskie mają również obowiązek zagwarantować, by służby ratunkowe były w stanie zlokalizować osobę dzwoniącą na numer 112. Od 2010 r. wszystkie samochody powinny być wyposażone w system eCall wysyłający dane o wypadku, łącznie z lokalizacją pojazdu w nagłych przypadkach.

Dnia 15 lutego 2007 r. Komisja przyjęła decyzję (2007/116/WE) w sprawie rezerwacji krajowego zakresu numeracyjnego zaczynającego się na **116** na potrzeby zharmonizowanych usług o walorze społecznym, takich jak 116 000 – telefon zaufania w sprawie zaginionych dzieci. W październiku 2007 r. zmieniono tę decyzję, dodając numery 116 111 oraz 116 123, pełniące rolę telefonu zaufania dla dzieci i dorosłych potrzebujących pomocy (2007/698/WE).

C. ICT i badania

W kontekście ramowych programów badań technologiom informacyjnym poświęcono szczególną uwagę. W **siódmym programie ramowym (7. PR) (2007–2013)**, będącym kontynuacją **piątego programu ramowego (5. PR) (1998–2002)** oraz **szóstego programu ramowego (6. PR) (2002–2006)**, ponownie uwzględniono ICT jako jedną z dziesięciu głównych dziedzin tematycznych w ramach współpracy i jeden z czterech programów szczegółowych. W ramach 7. PR również ponownie zaproponowano, by ICT zostały uznane za jeden z najbardziej priorytetowych obszarów ze względu na przydział środków z budżetu. Łącznie na finansowanie ICT w czasie trwania 7. PR przeznaczono 9,1 mld euro. ICT stały się tym samym największym obszarem badań w programie współpracy, który jest z kolei największym programem szczegółowym w ramach 7. PR, dysponującym budżetem w wysokości 32 mld euro. Celem jest umożliwienie Unii Europejskiej kontrolowania i ukształtowania przyszłego rozwoju w tym obszarze, tak by sprostać oczekiwaniom społecznym i gospodarczym, napędzać wzrost gospodarczy i zrównoważony rozwój oraz zwiększać innowacyjność, kreatywność i konkurencyjność w przemyśle. Postanowiono podjąć działania w celu umocnienia europejskiej bazy technologicznej i naukowej w obszarze ICT, pobudzenia

innowacyjności poprzez stosowanie ICT i zagwarantowanie, że postęp w zakresie ICT będzie szybko rozpowszechniany. Wspólne inicjatywy technologiczne, wywodzące się pierwotnie z prac europejskich platform technologicznych, są nową koncepcją w ramach 7. PR. Zaproponowano je jako nowy sposób realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w dziedzinach o zasadniczym znaczeniu dla badań i rozwoju w przemyśle na szczeblu europejskim; szczególne znaczenie miałyby zaś one w dziedzinie ICT.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski opowiada się za zdecydowaną i zaawansowaną polityką w zakresie ICT. Ponieważ jest to obszar w dużej mierze podlegający współdecyzji, PE wykazuje dużą aktywność w przyjmowaniu aktów legislacyjnych. Parlament stale pomaga skupiać uwagę na kwestiach technologii informacyjnych i komunikacyjnych, składając wiele pytań ustnych i pisemnych, przyjmując sprawozdania z własnej

inicjatywy, opinie i rezolucje, a także apelując o większą koordynację wysiłków na szczeblu krajowym na rzecz rozwoju usług ogólnoeuropejskich, zwiększając wsparcie UE dla badań w zakresie ICT i poświęcając więcej uwagi sprawom konsumentów. Jako że dzięki ICT łatwiejsze może okazać się zaspokojenie przyszłego zapotrzebowania na usługi socjalne, Parlament Europejski jest zdania, że potrzebne są większe inwestycje w zastosowanie ICT w takich sektorach usług publicznych, jak zdrowie, edukacja i rządzenie. Parlament Europejski podkreśla znaczenie ICT jako podstawowego czynnika zmniejszającego nierówności społeczne, zapobiegającego różnicom w zakresie dostępu do technologii cyfrowych w UE oraz zwiększającego spójność społeczną i terytorialną oraz sprzyjającego demokratycznemu dyskursowi i pluralizmowi w Europie.

→ Maya GADZHEVA
sierpień 2008 r.

4.8.9. Przemysł biotechnologiczny

Przemysł biotechnologiczny nie jest bezpośrednio regulowany postanowieniami traktatu WE. W pewnych kwestiach za podstawę prawną w tym sektorze służą postanowienia dotyczące polityki przemysłowej. Ze względu na ogromny potencjał gospodarczy, społeczny i środowiskowy tego sektora polityka z nim związana zajmuje istotne miejsce wśród polityk wspólnotowych.

Podstawa prawna

Traktat WE nie zawiera postanowień dotyczących w szczególności biotechnologii. Artykuł 157 stanowi jednak podstawę prawną polityki przemysłowej UE. Unia Europejska może podejmować określone działania, np. związane z polityką konkurencji (art. 81–89), w ramach wielu polityk sektorowych i horyzontalnych na szczeblu międzynarodowym, szczeblu UE, państw członkowskich i na poziomie lokalnym, w ramach mandatu z dnia 30 maja 1980 r., który uprawnia Komisję do przedstawiania wniosków dotyczących polityki przemysłowej (art. 308), polityki handlowej i urzeczywistnienia rynku wewnętrznego (art. 95).

Znaczenie sektora znalazło również wyraz w decyzji dotyczącej konkurencyjności przemysłu i przedsiębiorstw: program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji na lata 2007–2013, opartej na wniosku Komisji (wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013)).

Cele

Przemysł biotechnologiczny nabiera znaczenia dla UE ze względu na swój potencjał gospodarczy, społeczny

i środowiskowy. Dlatego też konieczna jest współpraca między państwami UE, ponieważ wyzwania i potrzeby w tym sektorze są wciąż ogromne.

Osiągnięcia

W dziedzinie nauk o życiu i biotechnologii bez przerwy dokonuje się dalszych postępów naukowych i technologicznych. Dlatego też Komisja zaproponowała strategię dla Europy oraz plan działania w komunikacie zatytułowanym „Nauki o życiu i biotechnologia” (COM(2002) 27 wersja ostateczna), w którym zwrócono uwagę na trzy istotne kwestie:

- nauki o życiu i biotechnologia dają możliwości zaspokojenia wielu globalnych potrzeb związanych ze zdrowiem, starzeniem się, żywnością, środowiskiem naturalnym oraz zrównoważonym rozwojem;
- szerokie poparcie społeczne jest sprawą zasadniczą i należy wziąć pod uwagę konsekwencje oraz zastrzeżenia natury etycznej i społecznej;
- rewolucja naukowa i technologiczna jest ogólnowsiatowym faktem, który stwarza nowe perspektywy i wyzwania dla wszystkich państw świata.

A. Rynek wewnętrzny

1. Organizmy zmodyfikowane genetycznie (GMO), w tym nasiona, oraz środki spożywcze i pasze zmodyfikowane genetycznie

Ostatnie wypadki zagrożeń dla bezpieczeństwa żywności, takie jak BSE i dioksyny, przyczyniły się do zmiany kierunku polityki publicznej i spowodowały zaostrzenie przepisów i kryteriów bezpieczeństwa w sektorze spożywczym i sektorze pasz. W białej księdze dotyczącej bezpieczeństwa żywności (COM(1999) 719 wersja ostateczna) Komisja zwróciła uwagę na konieczność odbudowania zaufania konsumentów i partnerów handlowych do żywności w UE. Kwestia ta została ponownie podkreślona we wniosku dotyczącym prawa żywnościowego, na mocy którego powołano Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (COM(2000) 716 wersja ostateczna) i określono ogólne cele prawa żywnościowego oraz szereg zasad, w tym zasadę ostrożności, identyfikowalność, odpowiedzialność i ochronę interesów konsumentów.

Początkowo ramy regulacyjne dla biotechnologii opierały się na podejściu „horyzontalnym”, które uwzględniało ochronę zarówno zdrowia ludzi, jak i środowiska naturalnego, we wszystkich sektorach, których to dotyczyło.

Dyrektywa 90/220/EWG reguluje zamierzone uwalnianie do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) i wprowadzanie do obrotu produktów zawierających GMO lub składających się z GMO, przeznaczonych do użytku jako środki spożywcze, pasze, nasiona i produkty farmaceutyczne.

Dyrektywa 90/219/EWG reguluje działalność związaną z ograniczonym stosowaniem mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMM) (w ustawodawstwach krajowych dyrektywa ta została rozszerzona przez większość państw członkowskich na wszystkie zastosowania GMO w warunkach ograniczenia).

W miarę rozwoju poszczególnych sektorów zaczęto stosować podejście bardziej uwzględniające specyfikę sektorów, zwłaszcza pod względem wprowadzania produktów do obrotu. Przykładowo:

- zastosowania farmaceutyczne i lecznicze podlegają w dużej mierze przepisom rozporządzenia (EWG) nr 2309/93, w którym określono procedury wydawania zezwoleń na produkty lecznicze stosowane u ludzi i do celów weterynaryjnych oraz nadzoru nad nimi, a także powołano Europejską Agencję Leków (EMA) z siedzibą w Londynie;
- rozporządzenie (WE) nr 258/97 dotyczy żywności i nasion modyfikowanych genetycznie na podstawie różnych dyrektyw mających zastosowanie do nasion (66/401/EWG, 66/402/EWG, 66/403/EWG, 69/208/EWG, 70/457/EWG i 70/458/EWG w sprawie obrotu nasionami).

Te sektorowe ramy regulacyjne wprowadziły przepisy uwzględniające zagrożenia i inne kwestie, natomiast aspekty

związane ze środowiskiem naturalnym podlegają dyrektywie 2001/18/WE, która w 2002 r. zastąpiła dyrektywę 90/220/EWG.

Dyrektywa 2001/18/WE wprowadza odpowiednie środki wykonawcze i zawiera wytyczne dotyczące wprowadzenia w życie. Zapewnia ona zharmonizowane ramy wydawania pozwoleń i etykietowania paszy zawierającej GMO, składającej się – lub produkowanej – z GMO, ustanawia całościowy system etykietowania umożliwiający konsumentom i użytkownikom dokonanie świadomego wyboru i uwzględnia kwestię odpowiedzialności za znaczne szkody dla środowiska naturalnego spowodowane ograniczonym stosowaniem mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMM) (w ramach dyrektywy 90/219/WE) oraz zamierzonym uwalnianiem GMO do środowiska. Dyrektywa zapewnia również odpowiednie włączenie do prawodawstwa UE postanowień Protokołu o bezpieczeństwie biologicznym załączonym do Konwencji o różnorodności biologicznej podpisanej przez UE w 2000 r. (COM(2000) 182 wersja ostateczna).

2. Biotechnologia przemysłowa i bioremediacja

Europa jest światowym liderem pod względem wykorzystania GMM do produkcji składników farmaceutycznych i enzymów przemysłowych. Główne zastosowania farmaceutyczne to produkcja białkowych produktów terapeutycznych, takich jak insulina i hormony wzrostu, podczas gdy zastosowania przemysłowe dotyczą głównie przemysłu spożywczego i sektora detergentów oraz bioremediacji. Procesy te odbywają się w systemach hermetycznie zamkniętych, a produkt końcowy nie jest ani mikroorganizmem genetycznie zmodyfikowanym, ani nie został z takiego mikroorganizmu bezpośrednio uzyskany. Procedura wydawania zezwoleń na tę działalność jest przewidziana w dyrektywie 90/219/WE w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych. o ile działalność ta wiąże się z uwalnianiem GMO do środowiska, np. do celów bioremediacji, zezwolenie musi zostać wydane zgodnie z procedurą przewidzianą w dyrektywie 2001/18/WE.

3. Biotechnologia w rolnictwie do celów niespożywczych i w leśnictwie

GMO stosowane w rolnictwie i nieprzeznaczone do celów spożywczych również wymagają zatwierdzenia w myśl dyrektywy 2001/18/WE. Z myślą o efektywniejszej produkcji papieru stworzono drzewa, które nie są jeszcze sadzone w celach komercyjnych. Na hodowlę takich drzew należy uprzednio uzyskać zezwolenie zgodnie z dyrektywą 1999/105/WE w sprawie obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym. Poza UE bawełna stanowi już znaczną grupę upraw genetycznie zmodyfikowanych. W Europie bawełna nie ma zastosowań spożywczych poza niewielkimi (i z ekonomicznego punktu widzenia nieistotnymi) ilościami spożywanymi jako olej z nasion bawełny. Jeszcze przez pewien czas w tej kategorii produktów włókna i drewno/papier pozostaną prawdopodobnie wyjątkiem. Istnieją też rośliny, które mają podwójne zastosowanie. Rzepak konwencjonalny

jest obecnie wykorzystywany do produkcji paszy i oleju, ale służy również do produkcji oleju napędowego. Jeżeli roślina zdalna do spożycia przez ludzi lub zwierzęta zostanie genetycznie zmodyfikowana w celu zastąpienia produktów ropopochodnych w drodze produkcji wysokowartościowych substancji chemicznych, a nie do użytku jako żywność lub pasza, konieczne będzie uzyskanie na to zezwolenia na mocy dyrektywy 2001/18/WE. Gdyby miała ona być również stosowana jako żywność lub pasza, w myśl projektu rozporządzenia w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy konieczne byłoby także dodatkowe zezwolenie. Kolejnym przykładem jest roślina zmodyfikowana w taki sposób, aby zawierała składnik farmaceutyczny i w tym celu była spożywana, np. jako szczepionka roślinna. Modyfikacja ta musiałaby zostać zatwierdzona przez Europejską Agencję Leków (EMA), do której należałoby również dokonanie oceny zagrożenia dla środowiska naturalnego, będącej odpowiednikiem oceny przewidzianej w dyrektywie 2001/18/WE.

4. Farmaceutyki

Biotechnologia jest istotnym motorem postępu w sektorze farmaceutycznym i wyraźnie widać korzyści z niej płynące dla końcowych użytkowników. Biotechnologia umożliwia tworzenie nowych leków, a także pozwala na zwiększenie wydajności i poprawę jakości. Dzięki niej istniejące już na rynku produkty farmaceutyczne mogą być wytwarzane w sposób wywierający mniejszy wpływ na środowisko naturalne. Sektor farmaceutyczny podlega licznym uregulowaniom i istnieje już wiele przepisów UE w tej dziedzinie. Nowe produkty farmaceutyczne podlegają przepisom dyrektywy 65/65/EWG i środków jej towarzyszących, a przede wszystkim przepisom rozporządzenia (EWG) nr 2309/93. Każdy produkt (biotechnologiczny lub nie) prezentowany jako lek musi spełniać ściśle normy jakości, bezpieczeństwa i skuteczności. W myśl rozporządzenia (WE) nr 2309/93 wszystkie nowe produkty zawierające istotny składnik biotechnologiczny podlegają zcentralizowanej ocenie EMA. Zważywszy na znaczne bariery przy wprowadzaniu tych produktów do obrotu, celem systemu regulacyjnego powinno być uniknięcie niepotrzebnych utrudnień stanowiących przeszkodę dla przedsiębiorstw biotechnologicznych podejmujących wysiłki, aby sprostać konkurencji i wprowadzić do obrotu produkty farmaceutyczne. Szacunkowy koszt opracowania nowego leku wynosi 250 mln euro. W związku z tym przedsiębiorstwa farmaceutyczne koncentrują się na potencjalnie najlepiej sprzedających się produktach, które mogą zostać sprzedane milionom osób – stosunkowo niewiele badań prowadzi się nad „lekami sierocymi” (stosowanymi w leczeniu rzadkich chorób) i lekami stosowanymi w leczeniu chorób, które powszechnie występują tylko w krajach o niskich dochodach. Jednakże zmiany w ograniczeniach prawnych mogą zachęcić przedsiębiorstwa farmaceutyczne do opracowywania „leków sierocych”: w 2000 r. Komisja wprowadziła dyrektywę dotyczącą leków sierocych, która pomimo krótkiego okresu obowiązywania już wywiera pozytywne skutki na wykorzystywanie biotechnologii.

B. Polityka konkurencji

Biotechnologia koncentruje się na rozwiązywaniu konkretnych problemów. Komisja również zwróciła szczególną uwagę na wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich poprzez zwiększenie potencjału tworzenia MŚP, których działalność opiera się na badaniach i duchu przedsiębiorczości. Te nowe sektory przemysłu oparte na wiedzy stanowią źródło konkurencyjności przemysłu i innowacji technologicznych pobudzających inwestycje i tworzenie miejsc pracy.

Dyrektywa 98/44/WE w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych tworzy solidne ramy prawne dotyczące m.in. kryteriów uzyskiwania patentów w tej dziedzinie. Ponadto projekt rozporządzenia w sprawie patentu wspólnotowego zwiększy konkurencyjność przedsiębiorstw UE poprzez zapewnienie skutecznej, łatwo dostępnej i prawnie umocowanej ochrony oraz odwróci tendencję panującą wśród przedsiębiorstw biotechnologicznych, które wolały obecnie występować o patenty w Stanach Zjednoczonych.

C. Polityka w zakresie badań i rozwoju

Powodzenie każdej gospodarki opartej na wiedzy zależy od tworzenia, rozpowszechniania i stosowania nowych zdobyczy wiedzy. Inwestycje UE w badania i rozwój pozostają wyraźnie poniżej poziomu inwestycji Stanów Zjednoczonych. Komisja zamierza przywrócić UE wiodącą rolę jeśli chodzi o badania w dziedzinie nauk o życiu i w zakresie biotechnologii. Szósty program ramowy w zakresie badań (2002–2006) nadaje tej dziedzinie najwyższe znaczenie w celu zapewnienia solidnych podstaw konstrukcji Europejskiej Przestrzeni Badawczej z udziałem państw członkowskich. Europejski plan badań w dziedzinie nauk o życiu powinien uwzględniać nowe potrzeby i wzmacniać powiązania z innymi politykami UE (w zakresie zdrowia, żywności, środowiska naturalnego, biotechnologii, konkurencyjności itd).

D. Implikacje natury etycznej

Nauki o życiu i biotechnologia dotyczą kwestii związanych z życiem i śmiercią żywych organizmów. Stawiają one podstawowe pytania o istnienie człowieka i życie na Ziemi – zagadnienia, które ukształtowały podstawy religijnego, etycznego i kulturowego dziedzictwa ludzkości. Unia Europejska jest wspólnotą prawa, której członkowie dzielą te same wartości i prawa podstawowe, jednocześnie szanując różnice pod względem wartości kulturowych, etycznych i obyczajowych. Znalazło to również wyraz w Kartie praw podstawowych Unii. Rozważanie kwestii etycznych oraz poszanowanie wartości kulturowych i etycznych stanowi nieodłączny element działania UE.

Istotnym wkładem Komisji w tej dziedzinie było utworzenie Europejskiej Grupy ds. Etyki w Nauce i Nowych Technologiach, udzielenie wsparcia dla badań w dziedzinie bioetyki oraz wprowadzenie zasad etycznych i oceny etycznej do wspólnotowej pomocy na rzecz badań. Europejska Grupa ds. Etyki aktywnie przyczyniła się do sprecyzowania debaty

publicznej i dialogu z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami oraz wniosła wkład w postaci konkretnych rad wyznaczających kierunek wspólnotowego procesu legislacyjnego. Współpraca transgraniczna w zakresie badań w dziedzinie etyki zapoczątkowała prawdziwą refleksję nad podstawowymi wartościami oraz przyczynami różnorodności poglądów w Europie, prowadzącą do lepszego wzajemnego zrozumienia.

Rola Parlamentu Europejskiego

W kilku sprawozdaniach z własnej inicjatywy Parlament Europejski wezwał do lepszego koordynacji wysiłków na szczeblu krajowym, zwiększenia wsparcia UE dla działalności przemysłowej w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz opracowania wspólnej polityki w zakresie biotechnologii. Parlament Europejski wywarł istotny wpływ na zawartość i finansowanie czwartego programu ramowego (13,125 mln euro), który składał się z trzech programów tematycznych dotyczących nauk o życiu i biotechnologii: biotechnologii, biomedycyny i zdrowia, rolnictwa i rybołówstwa. W rezolucji z listopada 1996 r. Parlament przedstawił swoją wizję europejskiej innowacji, nauki i polityki w dziedzinie technologii oraz wolę monitorowania czwartego programu ramowego.

W grudniu 1998 r. Parlament zatwierdził budżet następujących szczegółowych programów w ramach piątego programu ramowego (14,96 mld euro) na lata 1998–2002:

- jakość życia i zarządzanie żywymi zasobami: 2,413 mld euro;

- konkurencyjny i trwały rozwój: 2,705 mld euro;

W czerwcu 2002 r. PE zatwierdził budżet następujących programów tematycznych w ramach szóstego programu ramowego (17,5 mld euro) na lata 2002–2006:

- nauki o życiu, genomika i biotechnologie na rzecz ochrony zdrowia: 2,255 mld euro;
- jakość i bezpieczeństwo żywności: 685 mln euro.

Dnia 21 listopada 2002 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję nielegislacyjną w sprawie biotechnologii, która odnosiła się do potrzeby poszerzenia debaty publicznej oraz umożliwienia dostępu do obiektywnych informacji. Konsumentom powinni posiadać możliwość kierowania pytań do naukowców i otrzymywania od nich odpowiedzi. W kwestii współpracy międzynarodowej Parlament stwierdził, że sama biotechnologia nie pomoże rozwiązać problemu głodu na świecie i że inne metody, np. lepszy rozdział dostępnej żywności, mają obecnie większe znaczenie. Jednakże biorąc pod uwagę stały wzrost liczby ludności na świecie, może stać się konieczne wykorzystanie genetycznie zmodyfikowanych upraw do produkcji wystarczającej ilości żywności. Gdyby jakieś państwo rozwijające się zapragnęło wykorzystywać biotechnologię, UE i państwa członkowskie powinny zapewnić mu wsparcie, aby mogło ono zwiększyć swoje zdolności produkcyjne.

→ Marcelo **SOSA IUDICISSA**
listopad 2005 r.

4.8.10. Przemysł obronny

Przemysł obronny ma za podstawę prawną art. 157 i 308 traktatu WE i skupia środki gospodarcze i technologiczne będące ważnymi czynnikami konkurencyjności przemysłu europejskiego. Utworzona w 2004 r. Europejska Agencja Obronności w sposób aktywny przyczynia się do rozwoju tej gałęzi przemysłu.

Podstawa prawna

Działania UE w omawianej dziedzinie muszą opierać się na art. 308 odnoszącym się do przypadków, w których działanie niezbędne dla osiągnięcia jednego z celów UE nie jest wyraźnie uwzględnione w traktatach europejskich. Natomiast art. 157 stanowi podstawę prawną polityki przemysłowej UE. Jednak postępy osiągnięte na drodze ku zastosowaniu zasad rynku wewnętrznego do rynku wyposażenia obronnego zostały spowolnione w wyniku art. 296 ust. 1 traktatu WE, zgodnie z którym „każde państwo członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony

podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi”.

Cele

Przemysł obronny jest ważny dla UE ze względu na jego technologiczne i gospodarcze elementy składowe. Konkurencyjność europejskiego przemysłu obronnego ma zasadnicze znaczenie dla wiarygodności europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ważne jest, by państwa członkowskie UE współpracowały ze sobą w celu zaniechania strategii

politycznych i praktyk uniemożliwiających przedsiębiorstwom europejskiego przemysłu obronnego podjęcie skuteczniejszej współpracy.

Osiągnięcia

Europejski przemysł obronny jest ważny dla całej gospodarki europejskiej. Znajduje w nim zatrudnienie około 800 000 osób, a jego udział w unijnym PKB wyniósł w ostatnich latach 2–2,5%. Podobnie jak inne europejskie dziedziny działalności, przemysł obronny musi zmierzać ku coraz większej wydajności, aby zapewnić swoim klientom jak najlepszy stosunek jakości do ceny, a jednocześnie chronić interesy akcjonariuszy.

A. Kontekst

1. Normalizacja

W sporządzonej w 1999 r. analizie dotyczącej przemysłu obronnego w UE i Stanach Zjednoczonych zalecono opracowanie wspólnych specyfikacji europejskich dla ułatwienia wspólnych zamówień sprzętu wojskowego. Kontynuacją przedmiotowej analizy była konferencja Komisji zorganizowana w listopadzie 2000 r. pt. „Zamówienia sprzętu obronnego w Unii w XXI w.”, podczas której zastanawiano się nad możliwościami przeprowadzenia reformy standardów obrony w europejskich zamówieniach publicznych w dziedzinie obronności. Komisja zajęła się przeprowadzeniem analizy najlepszych praktyk obowiązujących w USA w zakresie udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obronności oraz ich znaczenia dla europejskiego przemysłu obronnego. Analiza ta polega na porównaniu amerykańskich praktyk udzielania zamówień na zakup wyposażenia obronnego z zasadami stosowanymi w UE, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP.

2. Polityka badań naukowych i rozwoju

Wyłącznym przeznaczeniem europejskiego programu ramowego na rzecz badań i rozwoju jest realizowanie celów cywilnych. Niektóre z ujętych w nim obszarów technologii (np. sprzęt i technologie informacyjno-komunikacyjne) mogą przyczynić się do poprawy bazy technologicznej w zakresie obronności oraz zwiększenia konkurencyjności tego przemysłu. Należy zatem zastanowić się nad najlepszym sposobem uwzględnienia potrzeb przemysłu obronnego w realizacji europejskiej polityki w dziedzinie badań naukowych.

3. Wewnątrzspółnotowy obrót a zamówienia publiczne

Unia Europejska musi uprościć i zharmonizować zasady wewnątrzspółnotowego obrotu produktami i wyposażeniem obronnym. Drugim podstawowym zadaniem jest uproszczenie i zharmonizowanie europejskich zasad udzielania zamówień publicznych. Ważne jest opracowanie wytycznych dla ustanowienia europejskich ram prawnych w tej dziedzinie.

4. Wywóz

Rada przyjęła wspólnotowy system kontroli eksportu produktów i technologii podwójnego zastosowania na podstawie rozporządzenia (WE) nr 34/2000 (zmienione

rozporządzeniem (WE) nr 2432/2001) oraz wspólnie działanie nr 401/2000/WE w ramach WPZiB dotyczące kontroli pomocy technicznej związanej z niektórymi wojskowymi odbiorcami końcowymi, które łącznie tworzą zintegrowany system. System ten odzwierciedla międzynarodowe przepisy mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia.

W czerwcu 1998 r. dokonano ważnego kroku w kwestii wywozu broni konwencjonalnej, jakim było przyjęcie europejskiego kodeksu postępowania w sprawie wywozu broni. Jego celem było zwiększenie przejrzystości, unikanie nieuczciwej konkurencji oraz sprecyzowanie zasad mających zastosowanie do wspólnych przedsięwzięć. Rada co roku dokonuje oceny wdrożenia kodeksu. W czerwcu 2000 r. Rada przyjęła wspólny wykaz uzbrojenia objętego kodeksem postępowania.

B. Polityka UE w dziedzinie przemysłu obronnego

1. Wstępne zmiany

W komunikacie ze stycznia 1996 r. Komisja nakreśliła wyzwania stojące przed europejskim przemysłem obronnym i przedstawiła propozycje mające na celu wsparcie sektora w utrzymaniu konkurencyjności w krótkiej perspektywie czasu. W komunikacie Komisja zaproponowała, aby sektor w możliwie najszerszym zakresie podlegał europejskiemu prawu w zakresie zamówień publicznych, handlu wewnątrzspółnotowego oraz monitorowania konkurencji, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy publicznej. W dziedzinie badań naukowych i normalizacji, zarówno cywilnych, jak i wojskowych, potrzebna była lepsza koordynacja, a w zakresie cel przywozowych – większa harmonizacja. Należało również wyeliminować zakłócenia konkurencji wynikające z rozbieżności w politykach kontroli przywozu i wywozu. Ostrzeżenie to nie doprowadziło do podjęcia jakichkolwiek działań, zaś potrzeba wdrożenia strategii europejskiej, która pozwoliłaby dotrzymać tempa najważniejszym zmianom w europejskim przemyśle obronnym, stawała się z każdym dniem coraz bardziej nagląca. W grudniu 1997 r. w innym komunikacie, zatytułowanym „Wdrożenie strategii Unii Europejskiej w dziedzinie przemysłu obronnego”, Komisja wezwała do bezzwłocznej restrukturyzacji unijnego przemysłu obronnego oraz do utworzenia jednolitego rynku wyposażenia obronnego. Tym przełomowym dokumentem Komisja zachęciła Radę do przyjęcia wspólnego stanowiska w sprawie kształtu europejskiej polityki zbrojeniowej.

2. W kierunku polityki w dziedzinie wyposażenia obronnego

Kolejnym krokiem w kierunku zmian było niedawne zaangażowanie się Komisji w przeprowadzenie analizy poszczególnych aspektów aktualnej sytuacji na rynku obronnym oraz polityki w dziedzinie przemysłu obronnego. W pracach tych wspierają ją również zewnętrzni eksperci. Przykładowo w lipcu 2002 r. Europejska Grupa Doradcza ds. Przemysłu Lotniczego i Kosmonautycznego sporządziła sprawozdanie zatytułowane „Strategiczny przegląd przemysłu

lotniczego i kosmonautycznego w perspektywie XXI w.” – STAR 21. W komunikacie z dnia 11 marca 2003 r. zatytułowanym „W kierunku polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wyposażenia obronnego” Komisja wymieniła siedem priorytetowych obszarów działania: normalizację, monitorowanie przemysłu obronnego, wewnątrzspółnotowy obrót, konkurencję, zasady udzielania zamówień publicznych, kontrolę wywozu towarów podwójnego zastosowania oraz badania naukowe. Jednocześnie Komisja wymieniła różne realizowane obecnie działania, które powinny przyczynić się do osiągnięcia postępu. Komisja proponuje, co następuje:

- zapewnienie pomocy finansowej na rzecz ukończenia w 2004 r. Europejskiego podręcznika normalizacji;
- monitorowanie przemysłu obronnego;
- zapoczątkowanie w 2003 r. analizy oceny wpływu jako podstawy do opracowania, w razie potrzeby, do końca 2004 r. instrumentu prawnego mającego na celu ułatwienie wewnątrzspółnotowego obrotu wyposażeniem obronnym;
- kontynuowanie refleksji nad zastosowaniem reguł konkurencji w sektorze obronnym w odniesieniu do postanowień art. 296 traktatu WE;
- zapoczątkowanie refleksji nad zasadami udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obronności na szczeblu krajowym i europejskim;
- poruszenie w odpowiednich grupach roboczych Rady kwestii zaangażowania Komisji w systemy kontroli wywozu;
- zapoczątkowanie działania przygotowawczego na rzecz zaawansowanych badań w dziedzinie bezpieczeństwa;
- kontynuowanie prac nad ewentualnymi unijnymi ramami w zakresie wyposażenia obronnego nadzorowanymi przez jedną lub kilka agencji. Punkt ten jest obecnie realizowany przez Europejską Agencję Obrony.

3. Zielona księga w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obrony

Ponadto we wrześniu 2004 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obrony (COM(2004) 608), której celem było przyczynienie się do „stopniowego tworzenia europejskiego rynku wyposażenia obronnego (ang. *European Defence Equipment Market*, EDEM), bardziej przejrzystego i otwartego między państwami członkowskimi”. Zielona księga stanowi integralną część strategii pt. „W kierunku polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wyposażenia obronnego” przyjętej przez Komisję na początku 2003 r. Jej celem jest osiągnięcie wydajniejszego wykorzystywania zasobów w dziedzinie obronności oraz zwiększenie konkurencyjności przemysłu obronnego w Europie, a także pomoc we wprowadzeniu ulepszeń w zakresie wyposażenia wojskowego w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. W zielonej księdze przedstawiono do debaty propozycję, aby obowiązujące obecnie odstępstwo na mocy art. 296 traktatu WE zostało

sprecyzowane w komunikacie interpretacyjnym Komisji, w którym zostałyby wyraźniej określone umowy objęte wyłączeniem na mocy art. 296. Zaproponowano również opublikowanie nowej dyrektywy mającej na celu skoordynowanie procedur udzielania zamówień objętych zakresem zasady wyłączenia określonej w art. 296 traktatu WE. Na koniec przywołano pojawiające się głosy za ustanowieniem dobrowolnego kodeksu postępowania w tym sektorze, na straży którego stałaby Europejska Agencja Obrony.

4. Europejska Agencja Wyposażenia Obronnego

W czerwcu 2003 r. Rada Europejska na posiedzeniu w Salonikach zobowiązała się do utworzenia w 2004 r. międzyrządowej agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zamówień i uzbrojenia. W dniu 12 lipca 2004 r. Rada przyjęła wspólne działanie (2004/551/WPZIB) ustanawiające Europejską Agencję Obrony, której przydzielono cztery główne zadania: rozwój zdolności obronnych w dziedzinie zarządzania kryzysowego, promowanie i poprawę europejskiej współpracy w zakresie uzbrojenia, wzmocnienie europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej w dziedzinie obronności (DTIB) wraz z utworzeniem europejskiego rynku wyposażenia obronnego konkurencyjnego na szczeblu światowym (EDEM) oraz zwiększanie wydajności europejskich badań i technologii (R&T) w dziedzinie obronności.

5. Europejski program badań nad bezpieczeństwem

Równocześnie Komisja Europejska – kontynuując prace rozpoczęte w latach 90. XX w. i ostatnio w związku z zieloną księgą w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obronności – przyspieszyła tempo prac w dziedzinie badań nad bezpieczeństwem. Od czasu wydania komunikatu z dnia 11 marca 2003 r. zatytułowanego „W kierunku polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wyposażenia obronnego” (2004/213/WE) Komisja poczyniła postępy w opracowywaniu programu badań w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w ramach nowego działania przygotowawczego (Dz.U. L 67 z 5.3.2004, s. 18). Na to działanie przygotowawcze, które zgodnie z oczekiwaniami Komisji ma doprowadzić do uruchomienia w 2007 r. pełnego europejskiego programu badań nad bezpieczeństwem, przeznaczono środki w wysokości 65 mln euro rozłożone na lata 2002–2004. Prace Komisji w tym zakresie zostały wsparte utworzeniem grupy ekspertów, tzw. grupy osobistości, której zasadniczym zadaniem jest „przedstawienie propozycji zasad i priorytetów europejskiego programu badań nad bezpieczeństwem zgodnie z celami UE w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz jej dążenia do utworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.”

Wynikiem prac grupy było sprawozdanie zatytułowane „Badania na rzecz bezpiecznej Europy”, z którego wynika, że badania nad bezpieczeństwem stanowią główny filar przyszłego bezpieczeństwa Europy i jako taki wymagają znacznych środków w wysokości minimum 1 mld euro (do 1,8 mld euro) rocznie. Taki budżet pozwoliłby zaspokoić europejskie potrzeby w zakresie bezpieczeństwa,

a jednocześnie umożliwiłby spełnienie określonych w strategii lizbońskiej kryteriów gospodarczych oraz osiągnięcie ustalonego podczas szczytu w Barcelonie celu, zgodnie z którym 3% wszystkich wydatków Wspólnoty ma być przeznaczane na badania. Wygospodarowanie tak wysokiej sumy na ten ambitny projekt w ramach perspektyw finansowych na lata 2007–2013 nie jest jeszcze pewne.

Rola Parlamentu Europejskiego

W rezolucji z kwietnia 2002 r. w sprawie europejskiego przemysłu obronnego PE powtórzył pogląd, zgodnie z którym silny, wydajny i rentowny przemysł zbrojeniowy w Europie oraz skuteczna polityka w dziedzinie zamówień publicznych mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju EPBiO. Pogląd ten został powtórzony w niedawnym sprawozdaniu w sprawie zielonej księgi na temat zamówień publicznych w sektorze obrony (2005/2030(INI)) w odpowiedzi na konsultacje zorganizowane przez Komisję w sprawie zielonej księgi. W sprawozdaniu Parlament zachęca również Komisję do podejmowania dalszych wysiłków mających w celu stopniowego tworzenia europejskiego rynku wyposażenia obronnego, który jest

bardziej przejrzysty i otwarty między państwami członkowskimi. W sprawozdaniu zwrócono szczególną uwagę na rolę art. 296, w szczególności przedstawiono argumenty przeciwko jego systematycznemu stosowaniu, oraz opowiedziano się za podjęciem starań o jego skreślenie. Wezwano również Komisję do podjęcia ścisłej współpracy z Europejską Agencją Obrony przy opracowaniu wszechstronnego planu działania wraz ze środkami towarzyszącymi w pokrewnych dziedzinach, takich jak bezpieczeństwo zaopatrzenia, obrót i wywóz, pomoc państwa oraz porozumienia offsetowe, które są niezbędne do stworzenia takich samych warunków dla wszystkich w celu wprowadzenia uczciwej konkurencji wewnątrzspółnotowej. W sprawozdaniu uznano także wymagający rozwiązania problem braku wzajemności w kontekście udzielania transatlantyckich zamówień publicznych w dziedzinie obronności.

→ Gerrard **QUILLE**
maj 2006 r.

4.9. Polityka społeczna i polityka zatrudnienia

4.9.1. Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne

Wymiar społeczny integracji europejskiej przeszedł niebagatelny rozwój w minionych latach i jest dziś zasadniczym aspektem strategii lizbońskiej służącej zwiększeniu europejskiej konkurencyjności i pobudzeniu wzrostu gospodarczego, a zarazem tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zapewnieniu większej spójności społecznej.

Podstawa prawna

- Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej.
- Artykuły 2, 3, 13, art. 39–42, art. 125–130 oraz art. 136–148 traktatu WE.

Cele

Wspieranie zatrudnienia, lepsze warunki życia i pracy, odpowiednia ochrona socjalna, dialog pomiędzy organami zarządzającymi a partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich w celu zapewnienia trwałego i wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zwalczanie wykluczenia społecznego to

wspólne cele Wspólnoty i państw członkowskich w dziedzinie polityki społecznej i polityki zatrudnienia, zdefiniowane w art. 136 traktatu WE.

Osiągnięcia

A. Od traktatu rzymskiego do traktatu z Maastricht

W celu zapewnienia pracownikom i członkom ich rodzin możliwości pełnego korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i poszukiwania zatrudnienia na wspólnym rynku traktat rzymski w art. 42 (pierwotnie art. 51) zobowiązał Radę do przyjmowania środków koniecznych do koordynacji

systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich. Artykuł ten stał się podstawą prawną do przyjęcia w 1958 r. dwóch rozporządzeń Rady, zastąpionych później rozporządzeniem (EWG) nr 1408/71, które przez długi czas było najważniejszym aktem prawnym Wspólnoty w omawianej dziedzinie (→4.9.4). Aspekty społeczne integracji europejskich rynków pracy zostały również ujęte w traktacie rzymskim, część III tytułu III. W art. 136 i 140 (art. 117–118) państwa członkowskie wyraziły przekonanie, że funkcjonowanie wspólnego rynku doprowadzi do lepszych warunków życia i pracy, oraz zobowiązały się do współpracy w dziedzinach: zatrudnienia, prawa pracy i warunków pracy, kształcenia zawodowego, zabezpieczenia społecznego, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dialogu społecznego. W art. 141 (art. 119) zawarto zasadę równego wynagrodzenia dla mężczyzn i kobiet za równoważną pracę, zaś Trybunał Sprawiedliwości uznał jego bezpośredni skutek. Europejski Fundusz Społeczny, o którym mowa w art. 146–148 (art. 123–125), miał służyć poprawie mobilności i możliwości zawodowych pracowników (→4.9.2).

Oczekiwania dotyczące powszechnego dobrobytu, który miał płynąć ze wspólnego rynku, zostały bardzo szybko zweryfikowane przez rosnącą świadomość różnic strukturalnych oraz nierównego tempa wzrostu, wpływających na sytuację w zakresie zatrudnienia w Europie, co doprowadziło do wprowadzenia bardziej aktywnej polityki społecznej na szczeblu wspólnotowym. W 1974 r. Rada przyjęła pierwszy program działań społecznych. Następnie przyjęto szereg dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz praw w zakresie ochrony zatrudnienia. Jednakże zasada jednomyślnego głosowania w Radzie paraliżowała postępy w innych dziedzinach.

Jednolitym aktem europejskim (SEA) wprowadzono art. 137 (118A), ustanawiający harmonizację warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, przede wszystkim aby zapobiec dumpingowi socjalnemu. Stanowiąc większością kwalifikowaną, we współpracy z Parlamentem Europejskim, Rada przyjęła dyrektywy ustanawiające minimalne wymogi w tym zakresie. Jednolitym aktem europejskim wprowadzono także możliwość negocjowania porozumień zbiorowych przez partnerów społecznych na szczeblu europejskim, a także ustanowiono wspólnotową politykę spójności gospodarczej i społecznej.

Im bliżej grudnia 1992 r., tym powszechniejsza była zgoda co do konieczności zwrócenia większej uwagi na aspekty społeczne związane z utworzeniem rynku wewnętrznego. Po długich debatach wspólnotowa Karta socjalnych praw podstawowych pracowników (Karta socjalna) została przyjęta podczas szczytu w Strasburgu w grudniu 1989 r. przez szefów państw i rządów 11 państw członkowskich – z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa. Na podstawie Karty społecznej Rady Europy oraz konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) nowa karta została przyjęta jako deklaracja woli politycznej, wymagająca uzupełnienia przez Komisję

o program działania w dziedzinie społecznej. Program działania, zawierający projekty 47 samodzielnych inicjatyw, był wdrażany powoli, zwłaszcza w wypadku wiążących aktów prawnych. Warto wśród nich wymienić dyrektywę Rady 91/533/EWG w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy oraz dyrektywy dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (→4.9.5).

Wraz z podpisaniem traktatu z Maastricht oficjalnie wprowadzono wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej jako jednego z zadań powierzonych Wspólnocie Europejskiej przez państwa członkowskie. Jednakże podczas konferencji międzyrządowej niemożliwe okazało się osiągnięcie porozumienia wśród 12 państw członkowskich w kwestii innowacji, jakie miały zostać wprowadzone w traktacie WE, w rozdziale dotyczącym polityki społecznej. Szczególnie Zjednoczone Królestwo sprzeciwiała się wprowadzeniu radykalnych zmian. Pozostałych 11 państw członkowskich postanowiło pójść o krok dalej i zawrzeć Porozumienie w sprawie polityki społecznej, a także podpisać, wraz ze Zjednoczonym Królestwem, protokół nr 14 do Traktatu o Unii Europejskiej, do którego załączono tekst porozumienia i zgodnie z którym „11 państw członkowskich [...] pragnie nadal kierować się postanowieniami Karty socjalnej z 1989 r., wyłączając tym samym Zjednoczone Królestwo. Porozumienie zawierało pewne istotne innowacje, takie jak bardziej ambitne sformułowanie celów polityki społecznej oraz znaczne zwiększenie roli partnerów społecznych na szczeblu wspólnotowym (→4.9.6). Rada otrzymała uprawnienia do przyjmowania dyrektyw ustanawiających wymogi minimalne w kilku nowych dziedzinach – miała stanowić zgodnie z procedurą współpracy w dziedzinie poprawy środowiska pracy do celów ochrony pracowników, warunków pracy, informowania pracowników i konsultacji z nimi, równych szans dla kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz równego traktowania w pracy, a także integracji zawodowej osób wykluczonych z rynku pracy, natomiast jednomyślna decyzja była wymagana w dziedzinach zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników, ochrony pracowników w wypadku wypowiedzenia umowy o pracę, reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców, warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Wspólnoty, a także finansowania działań służących zatrudnieniu i tworzeniu miejsc pracy z zastrzeżeniem przepisów dotyczących Funduszu Społecznego.

B. Traktaty z Amsterdamu i z Nicei

Niekorzystna sytuacja związana z podwójną podstawą prawną działań w dziedzinie polityki społecznej we Wspólnocie Europejskiej została ostatecznie rozwiązana wraz z podpisaniem traktatu z Amsterdamu, w którym wszystkie państwa członkowskie, ze Zjednoczonym Królestwem włącznie, uzgodniły włączenie Porozumienia w sprawie polityki społecznej (z niewielkimi zmianami) do tekstu traktatu WE

(art. 136–145). Procedurę współpracy zastąpiono w art. 137 procedurą współdecyzji. Na mocy nowego ust. 2 w art. 137 umożliwiono przyjmowanie w procedurze współdecyzji środków służących wspieraniu współpracy między państwami członkowskimi w ramach zwalczania wyłączenia społecznego. Rozszerzono także zakres działań Wspólnoty służących wspieraniu równych szans kobiet i mężczyzn.

Procedurą współdecyzji objęto również przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego (→4.9.2), swobodnego przepływu pracowników i zabezpieczenia społecznego dla pracowników przemieszczających się we Wspólnocie (→4.9.4).

Nowym art. 13 traktatu WE nadano Wspólnocie kompetencje do podejmowania środków niezbędnych „w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”, z zastrzeżeniem, że Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Na tej podstawie przyjęto wkrótce dwie dyrektywy: dyrektywę 2000/43/WE wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz dyrektywę 2000/78/WE ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

Wśród najważniejszych innowacji wprowadzonych traktatem z Amsterdamu znalazło się także uruchomienie europejskiej strategii zatrudnienia. Na początku lat 90. kilka państw członkowskich odnotowało bardzo wysoki poziom bezrobocia, który łatwo mógł stać się stałą cechą europejskich rynków pracy. Szefowie państw i rządów zdali sobie wówczas sprawę z konieczności wspólnego szukania rozwiązań i podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Essen w grudniu 1994 r. zobowiązali się do lepszej koordynacji polityki poszczególnych krajów. Traktatem z Amsterdamu dodano do wykazu celów UE wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz nałożono na Wspólnotę Europejską obowiązek wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich, zachęcania ich do współpracy oraz opracowania skoordynowanej strategii.

Europejska strategia zatrudnienia (art. 125–130 traktatu WE) została stworzona w oparciu o otwartą metodę koordynacji, której głównymi elementami są: wspólne wytyczne w dziedzinie zatrudnienia (przyjmowane przez Radę na wniosek Komisji w następstwie konkluzji Rady Europejskiej na temat sytuacji w zakresie zatrudnienia we Wspólnocie, a także po konsultacji z Parlamentem Europejskim), krajowe programy wdrażania wspomnianych wytycznych, wspólne roczne sprawozdanie Rady i Komisji na temat sytuacji w zakresie zatrudnienia oraz wdrażania odpowiednich wytycznych, a w razie potrzeby również zalecenia Rady dla państw członkowskich (→4.9.3). Podczas szczytu w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. zdecydowano, że nowe postanowienia dotyczące europejskiej strategii zatrudnienia zostaną wprowadzone bezzwłocznie bez oczekiwania na wejście w życie całego traktatu zmieniającego, i po specjalnym szczycie dotyczącym zatrudnienia, który odbył się

w Luksemburgu w listopadzie 1997 r., Rada przyjęła wytyczne w sprawie zatrudnienia na 1998 r.

Podpisanie traktatu z Nicei okazało się rozczarowaniem dla tych, którzy spodziewali się istotnych postępów w dziedzinie społecznej. Utworzono wprawdzie Komitet ds. Ochrony Socjalnej (art. 144), którego zadaniem jest wspieranie współpracy w dziedzinie polityki ochrony socjalnej między państwami członkowskimi oraz z Komisją, ale wszelkie wnioski dotyczące rozszerzenia procedury współdecyzji zostały odrzucone. Wprowadzono jedynie kilka drobnych zmian, w tym w art. 137 tzw. klauzulę pomostową, umożliwiającą Radzie jednomyślne stanowienie o zastosowaniu procedury współdecyzji w dziedzinie ochrony pracowników w wypadku wypowiedzenia umowy o pracę, reprezentacji i zbiorowej obrony interesów pracowników i pracodawców oraz warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Wspólnoty. Do wykazu dziedzin, w których Wspólnota ma wspierać współpracę państw członkowskich, dodano modernizację systemu ochrony socjalnej.

Ponadto w trakcie szczytu w Nicei przywódcy państw UE, Komisja Europejska i Parlament Europejski proklamowały Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, przygotowaną przez specjalny konwent. Podczas szczytu poczyniono także ważny krok w kierunku stworzenia unijnej strategii zwalczania ubóstwa i wyłączenia społecznego.

C. Polityka społeczna i polityka zatrudnienia w ramach agendy lizbońskiej

Oprócz uzgodnienia strategii, dzięki której Unia Europejska ma stać się najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie i osiągnąć pełne zatrudnienie do 2010 r., podczas nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r. szefowie państw i rządów uznali także, że wzrost gospodarczy jako taki nie wystarczy do zwalczania ubóstwa oraz zagrożenia wyłączeniem społecznym, i zobowiązali się do poprawy współpracy w tym zakresie. Zdecydowali, że do końca roku Rada powinna ustanowić odpowiednie cele, i uzgodnili, że polityka zwalczania wyłączenia społecznego powinna opierać się na otwartej metodzie koordynacji będącej połączeniem krajowych planów działania oraz programu przedstawionego przez Komisję w celu wsparcia współpracy w tej dziedzinie. Równocześnie Rada Europejska podkreśliła, że należy zmodernizować europejskie systemy ochrony socjalnej, aby zapewnić ich trwałość, oraz wezwała do szerszej zakrojonej współpracy w dziedzinie rent i emerytur.

W tym samym roku podczas szczytu w Nicei na podstawie komunikatu Komisji COM(2000) 379 przyjęto europejską agendę polityki społecznej do 2005 r., aby przekuć zobowiązania polityczne podjęte na szczycie w Lizbonie w konkretne działania i zmodernizować europejski model społeczny. Kluczowym elementem agendy była idea zapewnienia pozytywnej, dynamicznej interakcji polityki gospodarczej, społecznej i polityki zatrudnienia. Postanowiono,

że postępy we wdrażaniu agendy będą analizowane przez Radę Europejską raz do roku podczas wiosennego szczytu. Szefowie państw i rządów zatwierdzili cele przyjęte przez Radę w kwestii zwalczania ubóstwa i wyłączenia społecznego oraz zwrócili się do państw członkowskich o przedłożenie do czerwca 2001 r. krajowych planów działania na okres dwóch lat oraz o określenie wskaźników i mechanizmów obserwacji umożliwiających dokonanie pomiaru postępów.

W 2003 r. postanowiono rozszerzyć otwartą metodę koordynacji na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową oraz podjęto próbę usprawnienia trzech realizowanych procesów współpracy w dziedzinie ochrony socjalnej i ich połączenia w jeden proces ochrony socjalnej i integracji społecznej z jednym kompleksowym rocznym sprawozdaniem i określonymi nadrzędnymi celami.

W wyniku śródk okresowego przeglądu i reformy strategii lizbońskiej dostosowano również politykę społeczną i politykę zatrudnienia. W 2005 r. wytyczne w sprawie zatrudnienia zostały przekształcone w zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz ogólne wytyczne polityki gospodarczej. Cały proces został zreorganizowany według trzyletniego cyklu, podczas którego wytyczne pozostają niezmiennie, co umożliwia przyjęcie strategii średniookresowej.

W celu poprawy jakości i spójności sprawowania rządów w UE w kwestiach społeczno-gospodarczych harmonogram procesu ochrony socjalnej i integracji społecznej został również zmieniony zgodnie z harmonogramem (ustanowionych traktatem) narzędzi koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia, przy czym pełna synchronizacja miała rozpocząć się w 2006 r. Od tego momentu krajowe strategie ochrony socjalnej i integracji społecznej obejmują ten sam trzyletni okres co krajowe programy reform, począwszy od okresu 2008–2010.

Nowa agenda społeczna na lata 2006–2010 została przyjęta jako uzupełnienie odnowionej strategii lizbońskiej, a także w ramach wsparcia społecznego wymiaru wzrostu gospodarczego (COM(2005) 33). Priorytetowe znaczenie nadano w agendzie dwóm dziedzinom: dążeniu do większej liczby lepszych miejsc pracy (poprzez europejską strategię zatrudnienia, Europejski Fundusz Społeczny, dialog społeczny oraz modernizację prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego informowania pracowników i konsultacji z nimi, zabezpieczenia społecznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy) oraz tworzeniu bardziej spójnego społeczeństwa (poprzez zwiększenie skuteczności otwartej metody koordynacji, zwalczanie wyłączenia społecznego oraz wspieranie różnorodności i braku dyskryminacji).

D. Najnowsze zmiany

W ramach odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia podjęto również działania służące zapewnieniu większej spójności wspólnotowego finansowania w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych. Na lata 2007–2013 ustanowiono program wspólnotowy na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej PROGRESS, aby wspierać realizację

celów Unii Europejskiej w dziedzinie społecznej poprzez analizy, projekty polegające na wzajemnym uczeniu się, uświadamianiu i rozpowszechnianiu informacji oraz wsparcie dla podmiotów, których działalność przyczynia się do wdrażania europejskiej polityki społecznej. PROGRESS obejmuje pięć następujących obszarów działania: (i) zatrudnienie; (ii) integrację społeczną i ochronę socjalną; (iii) warunki pracy; (iv) walkę z dyskryminacją oraz (v) równość płci, zaś na jego realizację przeznaczono na wskazany okres kwotę 743,25 mln euro. Zastąpiono nim wcześniejsze programy wspólnotowe i linie budżetowe dotyczące wymienionych dziedzin, ponadto stanowi on uzupełnienie działań Europejskiego Funduszu Społecznego poprzez wspieranie inicjatyw o wyraźnym ogólnoeuropejskim charakterze lub wnoszących wartość dodaną w skali ogólnoeuropejskiej.

W 2007 r. stworzono Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji jako wsparcie dla pracowników, którzy stracili zatrudnienie wskutek zmieniających się tendencji w gospodarce światowej. Jego zadaniem jest współfinansowanie aktywnych działań służących zatrudnieniu, takich jak świadczenia związane z poszukiwaniem zatrudnienia i mobilnością, doradztwo, szkolenie oraz pomoc w rozpoczęciu pracy na własny rachunek lub w założeniu własnej firmy.

Podczas wiosennej Rady Europejskiej w 2008 r. (Bruksela, 13–14 marca 2008 r.) uruchomiono kolejny cykl odnowionej strategii lizbońskiej oraz zatwierdzono przyjęte wcześniej zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2008–2010 oraz wspólne cele w zakresie ochrony socjalnej i integracji społecznej w ramach otwartej metody koordynacji.

W lipcu 2008 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek dotyczący odnowionej agendy społecznej na lata 2008–2010 pt. „Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI w.”, służący dostosowaniu europejskiej polityki społecznej do nowych wyzwań (COM(2008) 412). Określono w nim siedem priorytetowych dziedzin, w których należy dokonać przeglądu działań Wspólnoty; są to: dzieci i młodzież, zwłaszcza w zakresie edukacji i ochrony przed ubóstwem; wspieranie zatrudnienia w kontekście międzynarodowym; mobilność; równy dostęp do opieki zdrowotnej wysokiej jakości dla starzejącego się społeczeństwa; zwalczanie ubóstwa i wyłączenia społecznego poprzez aktywizację; walka z dyskryminacją i wspieranie równości płci; obrona europejskich wartości na arenie międzynarodowej. Do komunikatu dołączono wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną poza dziedziną zatrudnienia oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej.

Należy przypomnieć, że rok 2007 obchodzono jako Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich, natomiast rok 2010 ogłoszono Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

Traktat z Lizbony umożliwia dalsze postępy w konsolidacji społecznego wymiaru integracji europejskiej. W projekcie Traktatu o Unii Europejskiej podkreślono kluczową rolę praw człowieka i wartości demokratycznych w UE (art. 2), a także cele społeczne, wśród których wymieniono pełne zatrudnienie, solidarność między pokoleniami oraz ochronę praw dziecka (art. 3); w art. 6 uznano Kartę praw podstawowych za akt wiążący na równi z traktatami. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wprowadzono natomiast tzw. przekrojową klauzulę społeczną w następującym brzmieniu: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego” (art. 9).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze aktywnie uczestniczył w działaniach Wspólnoty w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej, dążąc do zwiększenia możliwości Unii w zakresie zwalczania bezrobocia, poprawy warunków życia i pracy osób ubogich i społecznie wykluczonych, a także zapewnienia równych szans dla kobiet i mężczyzn. Mimo że rola PE przez wiele lat ograniczała się do konsultacji i nadzoru, w latach 60., 70. i 80. XX w. przyjął on wiele rezolucji. Z jednej strony Parlament udzielał poparcia dla różnych wniosków Komisji, a z drugiej strony wzywał do prowadzenia aktywniejszej polityki wspólnotowej w sprawach społecznych dla odzwierciedlenia rosnącego znaczenia Wspólnoty w kwestiach gospodarczych. Parlament Europejski był bardziej zaangażowany w przygotowanie traktatu z Amsterdamu niż we wcześniejsze przeglądy traktatów. Postanowienia traktatu z Amsterdamu dotyczące kwestii społecznych odzwierciedlają wiele zaleceń zawartych we wspomnianych rezolucjach, takich jak włączenie do traktatu porozumienia w sprawie polityki społecznej oraz rozdziału dotyczącego zatrudnienia; stanowią one zatem pomyślny wynik prac PE.

W 2003 r., kiedy Komisja przedstawiła trzecią tabelę wyników dotyczących wdrożenia agendy polityki społecznej, Parlament podkreślił, że zabezpieczenie społeczne ma istotne znaczenie dla zmniejszenia zagrożenia ubóstwem. Zwrócił się do Komisji o przedstawienie nowych inicjatyw, m.in. w celu włączenia wymiaru społecznego do polityki konkurencji, sporządzenia projektu dyrektywy w sprawie ochrony socjalnej w wypadku nowych form zatrudnienia oraz w celu przyjęcia inicjatywy ułatwiającej pogodzenie pracy i życia rodzinnego.

Parlament niejednokrotnie wzywał Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia prawidłowego, pełnego i terminowego wdrożenia przepisów Wspólnoty zakazujących dyskryminacji.

Parlament Europejski odegrał aktywną rolę w przeglądzie śródkresowym strategii lizbońskiej. W rezolucji z dnia 9 marca 2005 r. Parlament nalegał na przeprowadzenie szczegółowych

konsultacji oraz wspólne tworzenie programów z Komisją Europejską. Przypomniat, że wysoki poziom ochrony socjalnej ma zasadnicze znaczenie dla strategii lizbońskiej oraz że jest rzeczą niedopuszczalną, by ludzie żyli poniżej progu ubóstwa i na marginesie społeczeństwa; Parlament wezwał do wzmocnienia polityki mającej na celu walkę z biedą i wykluczeniem społecznym; ponowił zobowiązanie do zlikwidowania ubóstwa w perspektywie 2010 r., a także zwrócił się o przyjęcie ambitnego programu społecznego.

W maju 2005 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie agendy społecznej na lata 2006–2010, w którym skrytykował brak praktycznych środków w programie Komisji i wyraził ubolewanie z faktu, że „realizacja ambitnej strategii lizbońskiej nie przebiega tak dynamicznie, jak planowano”; wezwał zatem Komisję do przygotowania prawdziwej agendy społecznej z konkretnymi propozycjami dotyczącymi polityki, harmonogramem i specjalną procedurą monitorowania jej wdrożenia, a także do wyszczególnienia jasnych celów i wskaźników służących do pomiaru wyników strategii integracji społecznej. Parlament Europejski uznał także, że agenda powinna umożliwiać coroczną kontrolę ochrony podstawowych praw socjalnych przez Unię. Parlament stwierdził, że chociaż posiadanie zatrudnienia jest najważniejszym elementem integracji społecznej jednostek, to potrzebna jest rozsądna polityka społeczna w celu zagwarantowania powszechnego prawa do ochrony socjalnej i spójności społeczeństw państw członkowskich.

W październiku 2005 r. w sprawozdaniu z własnej inicjatywy w sprawie otwartej metody koordynacji w odniesieniu do ochrony socjalnej i integracji społecznej Parlament wezwał Radę i Komisję do rozpoczęcia negocjacji w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego określającego zasady wyboru dziedzin polityki, w wypadku których stosowana ma być otwarta metoda koordynacji, oraz do zapewnienia Parlamentowi udziału w określaniu celów i wskaźników oraz dostępu do dokumentów, uczestnictwa w spotkaniach, obserwacji i nadzorowaniu postępów, informacji na temat sprawozdań i sprawdzonych rozwiązań. W tym samym roku PE zatwierdził sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie europejskiego modelu społecznego dla przyszłości i po wskazaniu wartości utożsamianych z tym modelem (równości, solidarności, praw i obowiązków jednostki, niedyskryminacji i redystrybucji przy dostępie wszystkich obywateli do świadczeń socjalnych o wysokiej jakości oraz już osiągniętych wysokich norm społecznych) uznał, że „nie ma innego wyboru poza szybkim zreformowaniem systemów gospodarczych i społecznych tam, gdzie nie spełniają one kryteriów wydajności i społecznie zrównoważonego rozwoju i gdzie nie mogą sprostać wyzwaniom związanym ze zmianami demograficznymi, globalizacją i rewolucją informatyczną”.

W rezolucji w sprawie społecznego wymiaru globalizacji z listopada 2005 r. Parlament Europejski wezwał do stworzenia programu polityki społecznej służącego rozwojowi otwartego i spójnego społeczeństwa opartego na równouprawnieniu płci oraz walce z wszelkimi formami dyskryminacji oraz

uwzględniającego wszystkie grupy społeczne. W zatwierdzonym w listopadzie 2007 r. sprawozdaniu w sprawie oceny realiów społecznych Parlament przypomniał państwom członkowskim o konieczności optymalnego wykorzystania potencjału oferowanego przez społeczny aspekt otwartej metody koordynacji oraz zachęcił je do wprowadzenia godziwej płacy minimalnej. Parlament

Europejski wezwał także Radę Unii Europejskiej do wzmocnienia wymiaru społecznego w wytycznych na rzecz zatrudnienia na lata 2008–2010.

→ Moira **ANDREANELLI**
sierpień 2008 r.

4.9.2. Europejski Fundusz Społeczny

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) został ustanowiony traktatem rzymskim z założeniem poprawy mobilności pracowników oraz możliwości zatrudnienia na wspólnym rynku poprzez udzielenie wsparcia finansowego na rzecz programów szkolenia zawodowego, jakie zostaną zorganizowane przez państwa członkowskie. Zadania i zasady operacyjne funduszu zostały następnie zmienione w taki sposób, aby odzwierciedlały rozwój sytuacji w dziedzinie gospodarki i zatrudnienia w państwach członkowskich oraz rozwój priorytetów politycznych określonych na szczelble Wspólnoty.

Podstawa prawna

Artykuły 146–148, 158–159 oraz 161–162 traktatu WE

Cele

Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 określa podwójną rolę Europejskiego Funduszu Społecznego: wzmacnia on spójność gospodarczą i społeczną przez poprawę powszechnego dostępu do zatrudnienia o wysokiej jakości oraz dążenie do zmniejszenia dysproporcji w zatrudnieniu na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, wspierając jednocześnie wdrażanie europejskiej strategii zatrudnienia.

Osiągnięcia

A. Kontekst

1. Wczesne lata

Europejski Fundusz Społeczny był pierwszym funduszem strukturalnym. W okresie przejściowym (do 1970 r.) z funduszu tego zwrócono państwom członkowskim połowę kosztów kształcenia zawodowego i dodatków z tytułu przesiedlenia dla pracowników dotkniętych restrukturyzacją gospodarczą. Łącznie w wymienionym okresie objęto pomocą ponad 2 mln osób.

W 1971 r. decyzją Rady znacznie zwiększono poziom środków funduszu oraz wprowadzono w systemie zmiany poprzez zastąpienie finansowania (z mocą wsteczną) nowymi zasadami, zgodnie z którymi wnioski o udzielenie pomocy miały być składane z wyprzedzeniem przez państwa członkowskie.

W 1983 r. nowa reforma (decyzja Rady 83/516/EWG z dnia 17 października 1983 r.) doprowadziła do większego skoncentrowania działań funduszu, które miały zostać

skierowane głównie na rzecz zwalczania bezrobocia wśród młodych ludzi oraz regionów najbardziej potrzebujących.

Jednolity akt europejski (1986 r.), poprzez włączenie do traktatu WE celu spójności gospodarczej i społecznej we Wspólnocie, przygotował grunt pod kompleksową reformę (rozporządzenia z dnia 24 czerwca i 19 grudnia 1988 r.), której celem było zasadniczo wprowadzenie skoordynowanego podejścia do programowania i działalności funduszy strukturalnych. W okresie 1989–1993 współfinansowanie ze strony EFS wspierało środki odnoszące się do kształcenia zawodowego, pomoc w zakresie zatrudnienia oraz podejmowanie działalności gospodarczej na własny rachunek na obszarze całej Wspólnoty w celu zwalczania długotrwałego bezrobocia (cel 3), a także włączanie młodych ludzi do życia zawodowego (cel 4). W regionach kwalifikujących się fundusz mógł również współfinansować działania objęte innymi celami polityki spójności.

2. Lata 1994–1999

Traktat z Maastricht rozszerzył zakres wsparcia udzielanego przez fundusz zgodnie z art. 146 w celu uwzględnienia „dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych”.

W wypadku kolejnego okresu programowania, obejmującego lata 1994–1999, środki finansowe przeznaczone na rzecz spójności gospodarczej i społecznej zostały podwojone (141 mld ECU); środki EFS przyczyniły się na obszarze całej Wspólnoty do osiągnięcia celu 3 (wspomaganie zawodowego włączania do rynku pracy osób bezrobotnych zagrożonych długotrwałym bezrobociem, młodych ludzi i osób narażonych na wykluczenie z rynku pracy, jak również wspieranie równości szans dla mężczyzn i kobiet) oraz celu 4 (szkolenie i wspieranie pracowników dotkniętych zmianami w przemyśle i systemach

produkcyjnych). Ponadto w wypadku gdy fundusz udzielił pomocy w kwalifikujących się regionach objętych celami 1, 2 i 5b, istniała możliwość zwrócenia się do niego o wsparcie wzrostu i stabilności zatrudnienia, zwiększanie efektywności potencjału ludzkiego w dziedzinie badań oraz, w zakresie ograniczonym do dziedzin celu 1, ułatwienia umacniania systemów edukacji i szkoleń lub przyczynienia się do rozwoju urzędników państwowych poprzez szkolenie.

Po pewnych doświadczeniach pilotażowych w poprzednim okresie programowania inicjatywy Wspólnoty zostały potwierdzone, a na ich rzecz przydzielono większe środki budżetowe (9% łącznych środków funduszy). EFS współfinansował dwa programy tego rodzaju ukierunkowane na wspieranie innowacyjnych projektów ponadnarodowych: „Adapt”, który miał na celu pomoc pracodawcom i pracownikom w przewidywaniu zmian w przemyśle oraz radzeniu sobie z ich skutkami, jak również „Employment”, którego cztery aspekty wspierały włączenie do rynku pracy grup najsłabszych („Horizon” dla osób niepełnosprawnych, „Now” dla kobiet, „Youthstart” dla pracowników w młodym wieku oraz „Integra” dla osób najmniej uprzywilejowanych).

3. Lata 2000–2006

W kontekście Agendy 2000 ogólne ramy funduszy strukturalnych zostały uproszczone w odniesieniu do okresu programowania 2000–2006.

Po raz pierwszy powierzono EFS odpowiedzialność za wspieranie zarówno polityki spójności, jak i za wdrażanie europejskiej strategii zatrudnienia (→4.9.3), zaś zakres jego działań został odpowiednio dostosowany:

- rozwijanie polityki aktywnego rynku pracy w celu:
 - zwalczania bezrobocia;
 - przeciwdziałania długotrwałemu bezrobociu;
 - ułatwiania ponownego włączenia do rynku pracy osób długotrwale bezrobotnych oraz ludzi młodych;
- wspieranie równych szans ze szczególnym uwzględnieniem osób narażonych na wykluczenie społeczne;
- wspieranie i rozwijanie edukacji i szkolenia w ramach polityki uczenia się przez całe życie, co ma na celu wspomaganie zdolności zatrudnienia na rynku pracy oraz mobilności;
- wspieranie wykwalifikowanej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej, innowacyjności i zdolności dostosowania się do organizacji pracy, rozwijanie przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy oraz zwiększanie efektywności potencjału ludzkiego w dziedzinie badań i technologii;
- poprawa dostępu kobiet do rynku pracy.

Europejski Fundusz Społeczny, na rzecz którego przydzielono 60 mld euro, mógł zapewnić pomoc w ramach trzech nowych celów polityki spójności, włączając w to związany z EFS cel 3 (wspieranie dostosowania i modernizacji polityki i systemów

edukacyjnych, szkoleniowych i zatrudnienia w obszarach, do których nie ma zastosowania cel 1).

Fundusz powinien przede wszystkim finansować pomoc dla osób w postaci środków w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego, być źródłem wsparcia w dziedzinie rehabilitacji przez zatrudnienie, zapewniać środki mające na celu poprawę zdolności zatrudnienia na rynku pracy, stanowić pomoc przy zatrudnieniu i samozatrudnieniu, udzielać pomocy na rzecz rozwoju nowych źródeł zatrudnienia; można było również przewidzieć współfinansowanie ze strony funduszu w celu wspierania umacniania struktur i systemów edukacji, szkolenia i zatrudnienia, jak również środków towarzyszących, takich jak informacja i reklama.

„Equal” był jedyną inicjatywą wspólnotową współfinansowaną przez EFS w okresie programowania 2000–2006, przy czym wspierał on współpracę ponadnarodową w celu propagowania nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy.

B. Bieżący okres programowania

Na okres programowania 2007–2013 Europejski Fundusz Społeczny otrzymał ogólny przydział środków w wysokości około 76 mld euro. Dokumenty prawne, które określają ramy i zakres działania EFS, to rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, jak również rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, która jest głównym dokumentem programowym zawierającym wskazówki dla państw członkowskich odnoszące się do tworzenia ich krajowych strategicznych ram odniesienia oraz programów operacyjnych, podkreśla podwójną rolę EFS przypominając, że „w dziedzinie zatrudnienia i zasobów ludzkich priorytetami strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności są priorytety określone w ramach europejskiej strategii zatrudnienia uzupełnione zaleceniami UE dotyczącymi zatrudnienia, w których określono konkretne priorytety dla każdego z państw członkowskich”.

Fundusz współfinansuje 7-letnie krajowe lub regionalne programy operacyjne, proponowane przez państwa członkowskie i zatwierdzone decyzją Komisji, które zostaną wdrożone w obszarach objętych celami konwergencji lub konkurencyjności i zatrudnienia.

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1081/2006 EFS może przyczynić się do osiągnięcia obu celów poprzez wspieranie działań w państwach członkowskich objętych wymienionymi poniżej priorytetami:

- a. zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców;

- b. zwiększanie dostępu do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo przez wspieranie czynnych i zapobiegawczych działań oraz zwiększanie udziału kobiet i migrantów w rynku pracy;
- c. zwiększanie integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji dzięki wspieraniu metod integracji z rynkiem pracy oraz ponownego wejścia na rynek pracy, jak również zwalczaniu dyskryminacji w miejscu pracy;
- d. wzmacnianie kapitału ludzkiego poprzez wspieranie opracowywania i wprowadzania reform systemów edukacji i szkoleń oraz tworzenie sieci obejmujących instytucje szkolnictwa wyższego i centra badawcze;
- e. wspieranie partnerstw, paktów i inicjatyw poprzez tworzenie sieci obejmujących zainteresowane strony w celu mobilizacji na rzecz reform w obszarze zatrudnienia i integracji na rynku pracy.

Ponadto, i jedynie w ramach celu konwergencji, EFS może także współfinansować przedsięwzięcia ukierunkowane na:

- a. zwiększenie i poprawę inwestycji w kapitał ludzki poprzez wspieranie realizacji reform systemów edukacji i szkoleń, większe uczestnictwo w edukacji i szkoleniu przez całe życie oraz rozwój potencjału ludzkiego w dziedzinie badań i innowacji;
- b. wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej oraz, w stosownych przypadkach, partnerów społecznych i organizacji pozarządowych, co ma na celu lepsze opracowywanie i realizację polityki i programów w odnośnych sektorach.

Zgodnie z nową zasadą „jeden program, jeden fundusz” program operacyjny jest ukierunkowany na realizację tylko jednego z trzech celów i może skorzystać z finansowania ze strony jednego funduszu. Aby umożliwić większą elastyczność, EFS, jak również EFRR, mogą jednak finansować w sposób uzupełniający i ograniczony działania związane z zakresem pomocy innego funduszu (w obrębie 10% narzędzi kredytowych przydzielonych przez Wspólnotę na rzecz kluczowych priorytetów każdego programu operacyjnego).

Współfinansowanie ze strony EFS może zmieniać się w granicach 50–85% łącznych kosztów działania. Współpraca ponadnarodowa stanowi obecnie integralną cechę EFS.

Pod koniec procesu programowania, w maju 2008 r., podział środków EFS pod względem priorytetów w ramach nowych programów operacyjnych został przedstawiony w sposób następujący (COM(2008) 301): około 14 mld euro zostało przeznaczone na pomoc w podnoszeniu zdolności przedsiębiorstw i pracowników do przewidywania zmian i zarządzania nimi, zaś niemal 26 mld euro zostanie zainwestowane w podniesienie jakości i dostępności kształcenia i szkolenia; około 19 mld euro zostanie wydane na pomoc w usuwaniu barier w zatrudnianiu, w szczególności kobiet, ludzi młodych, starszych i pracowników o niskich kwalifikacjach, natomiast migranci będą mogli liczyć na wsparcie w wysokości

1,2 mld euro. 10 mld euro zostanie zainwestowane w pomoc osobom zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz tym, którym najtrudniej jest wrócić na rynek pracy, natomiast 2 mld euro w poprawę administracji publicznej i usług publicznych; około 1,2 mld euro zostało przeznaczone na rzecz regionów objętych celem konwergencji, aby poprawić rolę partnerów społecznych, zaś dodatkowy 1 mld euro wesprze rozwój paktów na rzecz zatrudnienia oraz inicjatyw w zakresie budowania sieci; ponadto przydział w wysokości około 3 mld euro będzie współfinansował inicjatywy w zakresie ponadnarodowej współpracy, opierające się na doświadczeniach programu „Equal”.

Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego do przyjęcia ogólnych zasad mających zastosowanie do funduszy strukturalnych wymagana byłaby zwykła procedura legislacyjna.

Rola Parlamentu Europejskiego

Wpływ Parlamentu Europejskiego na Europejski Fundusz Społeczny stawał się na przestrzeni lat coraz większy: od czasu traktatu z Maastricht wymagana jest akceptacja PE dla przepisów ogólnych regulujących kwestie funduszy, natomiast od czasu traktatu z Amsterdamu przyjęcie przepisów wykonawczych dotyczących EFS podlega procedurze współdecyzji.

Parlament Europejski jest zdania, że EFS jest najważniejszym instrumentem Unii służącym zwalczaniu bezrobocia – dlatego też Parlament był zawsze zwolennikiem skutecznego działania funduszu. Parlament Europejski wielokrotnie krytykował skomplikowany charakter funduszy, z którymi – zwłaszcza w przeszłości – wiązało się zbyt wiele celów i inicjatyw wspólnotowych, a także uciążliwe zarządzanie prowadzące do komplikacji i opóźnień w wypłacaniu środków beneficjentom.

Zatwierdzając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w 2005 r., Parlament Europejski podkreślił, że nie należy zapominać o konieczności posiadania przez EFS mandatu społecznego, i zwrócił uwagę na rolę, jaką fundusz odgrywa w zwalczaniu nierówności pomiędzy mężczyznami i kobietami, dyskryminacji i wykluczenia społecznego. Parlament Europejski wyraził również zdecydowane poparcie dla wykorzystania nabytych doświadczeń za pośrednictwem inicjatywy wspólnotowej „Equal” w odniesieniu do partnerstwa, innowacyjności i uczestnictwa grup docelowych, a także zwrócił się o wyższą stawkę współfinansowania działań innowacyjnych i ponadnarodowych. Parlament wezwał do uproszczenia prawodawstwa i procedur, co mogłoby poprawić skuteczność i jakość działań EFS. W sprawozdaniu zwrócono również szczególną uwagę na potrzebę wdrożenia przez państwa członkowskie środków w zakresie informacji i podnoszenia świadomości w celu zwalczania dyskryminacji w miejscu pracy i społeczeństwie.

→ Moira **ANDREANELLI**
sierpień 2008 r.

4.9.3. Polityka zatrudnienia

Poprawa polityki zatrudnienia i walka z bezrobociem należą do głównych celów strategii lizbońskiej. Europejska strategia zatrudnienia wraz z wytycznymi w sprawie zatrudnienia i programami w rodzaju PROGRESS i EURES mają przyczynić się do zwiększenia wzrostu gospodarczego i tworzenia większej liczby miejsc pracy.

Podstawa prawna

Artykuły 2, 3, 125–130, 136, 137, 140, 143, 145–148 traktatu WE

Cele

Do ważnych zasad, celów i działań wymienionych w Traktacie należy wspieranie w całej Wspólnocie wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez opracowanie skoordynowanej strategii, zwłaszcza w zakresie tworzenia wykwalifikowanej, dobrze wykształconej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej oraz rynków pracy reagujących na przemiany gospodarcze.

Osiągnięcia

A. Początki

1. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali

Od lat 50. XX w. w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) pracownicy korzystali z pomocy na przekwalifikowanie. Pomoc przyznawano pracownikom sektora węglowego i stalowego, których miejsca pracy były zagrożone z powodu restrukturyzacji przemysłu. Utworzony na początku lat 60. **Europejski Fundusz Społeczny** (→4.9.2) był najważniejszą bronią w zwalczaniu bezrobocia.

2. Działania w latach 80.

W latach 80. i na początku lat 90. XX w. **programy działania w dziedzinie zatrudnienia były skierowane do konkretnych grup docelowych**: ERGO (osoby długotrwale bezrobotne), LEDA (rozwój lokalnego zatrudnienia) oraz ELISE (pomoc dla MŚP). W tym samym okresie ustanowiono szereg **systemów obserwacji i dokumentowania**. W 1982 r. Komisja Europejska oraz ministrowie ds. zatrudnienia państw członkowskich postanowili utworzyć MISEP (system wzajemnego informowania się o polityce zatrudnienia w Europie). SYSDM (europejski system dokumentacji zatrudnienia) został utworzony w 1989 r. Pod koniec 1989 r. Rada wezwała Komisję i państwa członkowskie do utworzenia Europejskiego Obserwatorium Zatrudnienia. Trzecia sieć obserwatorium, RESNET (Research Network – sieć badawcza) została ustanowiona w 1997 r.

3. EURES

W celu wspierania swobodnego przepływu pracowników oraz ułatwienia im znajdowania pracy w innych państwach członkowskich poprzedni system SEDOC został usprawniony w 1992 r. i otrzymał nazwę **EURES** (Europejskie Służby Zatrudnienia).

EURES to sieć współpracy, której celem jest wspieranie swobodnego przepływu pracowników na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz Szwajcarii. W 2002 r. Komisja zreformowała wymieniony system poprzez zdecentralizowanie podejmowania decyzji wśród członków sieci. Partnerzy w ramach sieci, skoordynowanej przez Komisję Europejską, to publiczne służby zatrudnienia, związki zawodowe i organizacje pracodawców.

Na podstawie karty EURES i trzyletnich planów działalności uznaje się, że główne cele EURES to informowanie, opracowywanie wytycznych oraz doradztwo na rzecz potencjalnych pracowników migrujących w zakresie możliwości zatrudnienia oraz warunków życia i pracy w EOG; wspieranie pracodawców w zakresie zatrudniania pracowników z innych krajów; oraz doradztwo i wspieranie pracowników i pracodawców w regionach przygranicznych.

W tym kontekście **2006 r.** został ogłoszony **Europejskim Rokiem Mobilności Pracowników** (→3.2.2) celem podniesienia świadomości i poprawy zrozumienia korzyści płynących z pracy w nowym kraju lub zawodzie, a także podkreślenia, w jaki sposób UE może pomóc pracownikom w przemieszczaniu się.

B. W kierunku bardziej kompleksowej polityki w zakresie zatrudnienia

1. Biała księga w sprawie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia (1993 r.)

Wysoki poziom bezrobocia w większości krajów UE przyczynił się do opublikowania pod przewodnictwem Jacquesa Delors'a **białej księgi w sprawie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia**. Dała ona początek debacie na temat europejskiej strategii gospodarczej i strategii zatrudnienia poprzez umieszczenie kwestii zatrudnienia na czołowym miejscu w europejskim programie politycznym.

2. Proces z Essen (1994 r.)

W celu zwalczania bezrobocia, podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Essen w grudniu 1994 r., uzgodniono pięć kluczowych celów, których realizacji podjęty się państwa członkowskie, a mianowicie: (i) inwestowanie w kształcenie zawodowe; (ii) zwiększanie wzrostu opartego na zatrudnieniu; (iii) obniżanie pozapłacowych kosztów pracy; (iv) wzmocnienie polityki aktywnego rynku pracy oraz (v) zwalczanie bezrobocia wśród młodych ludzi i długotrwale bezrobotnych. Państwa członkowskie powinny przekształcić powyższe zalecenia w wieloletnie programy monitorowane przez Komisję i Radę. Rada Europejska była co roku informowana o wynikach

przeгляdu przeprowadzonego przez Komisję i Radę. Proces z Essen przyczynił się do podniesienia świadomości na szczeblu UE w kwestii wysokiego poziomu bezrobocia w państwach członkowskich.

3. Wkład traktatu z Amsterdamu (1997 r.)

Do traktatu z Amsterdamu dodano nowy tytuł „**Zatrudnienie**”, na mocy którego oficjalnie ustanowiono **europejską strategię zatrudnienia** oraz stały, usankcjonowany Traktatem **Komitet ds. Zatrudnienia** o statusie doradczym, z zadaniem wspierania koordynacji polityki państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia i rynku pracy.

W Traktacie nie zmieniono podstawowej zasady, zgodnie z którą państwa członkowskie posiadają wyłączne kompetencje w zakresie polityki zatrudnienia, ale państwa członkowskie zobowiązały się do koordynowania polityki zatrudnienia na szczeblu wspólnotowym. Zgodnie z Traktatem Rada i Komisja otrzymały znacznie ważniejszą rolę oraz nowe zadania i narzędzia. Parlament Europejski również został ściślej włączony w proces podejmowania decyzji. Obowiązki partnerów społecznych oraz możliwości ich uczestnictwa również zostały zwiększone poprzez włączenie do Traktatu protokołu dotyczącego polityki społecznej.

C. Europejska strategia zatrudnienia na lata 1997–2004

Nadzwyczajny szczyt poświęcony zatrudnieniu, który odbył się w Luksemburgu w listopadzie 1997 r., poprzedził wejście w życie w 1998 r. traktatu z Amsterdamu; podczas szczytu uruchomiono europejską strategię zatrudnienia, zwaną także procesem luksemburskim.

Stworzyła ona podstawy do rocznego cyklu koordynacji i monitorowania krajowej polityki zatrudnienia w państwach członkowskich. Koordynacja krajowych polityk zatrudnienia na szczeblu unijnym opiera się na zobowiązaniu państw członkowskich do ustanowienia zestawu wspólnych celów, zaś sama strategia została oparta na następujących elementach:

- **wytyczne w zakresie zatrudnienia:** na podstawie wniosku Komisji Rada uzgadniała co roku szereg wytycznych określających wspólne priorytety dla polityki państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia;
- **krajowe plany działania:** każde państwo członkowskie sporządzało roczny krajowy plan działania opisujący sposoby wdrożenia wytycznych na szczeblu krajowym;
- **wspólny raport o zatrudnieniu:** Komisja i Rada wspólnie analizowały krajowe plany działania i przedstawiały Radzie Europejskiej wspólny raport o zatrudnieniu. Na podstawie sporządzonej analizy Komisja przedstawiała wniosek dotyczący wytycznych w zakresie zatrudnienia na kolejny rok;
- **zalecenia:** Rada może zdecydować większością kwalifikowaną o wydaniu na wniosek Komisji zaleceń dla poszczególnych państw.

W ramach europejskiej strategii zatrudnienia państwa członkowskie i Wspólnota są zobowiązane do osiągnięcia

wysokiego poziomu zatrudnienia jako jednego z głównych celów Unii Europejskiej, który po raz pierwszy w 1997 r. zyskał taką samą rangę jak makroekonomiczne cele wzrostu i stabilności. Zatrudnienie stało się sprawą wspólnej troski. Państwa członkowskie i Wspólnota zaangażowały się w pracę na rzecz opracowania skoordynowanej strategii wspólnotowej na rzecz zatrudnienia poprzez wykorzystanie nowej otwartej metody koordynacji. Metoda ta opiera się na pięciu kluczowych zasadach: pomocniczości, konwergencji, zarządzaniu poprzez cele, nadzorze krajowym i zintegrowanym podejściu.

Pierwszy zestaw 19 wytycznych został przyjęty w 1998 r., a jego podstawę stanowiły **cztery filary: zdolność do zatrudnienia, przedsiębiorczość i tworzenie miejsc pracy, zdolność do dostosowania oraz równość szans**.

W 2000 r. **Rada Europejska w Lizbonie** uzgodniła nowy strategiczny cel, jakim jest uczynienie z UE „**najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie**”, zdolnej do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego przy większej liczbie lepszych miejsc pracy i większej spójności społecznej. Rada uznała pełne zatrudnienie za nadrzędny cel polityki społecznej i polityki zatrudnienia oraz wyznaczyła konkretne cele do osiągnięcia w 2010 r., tj. zwiększenie ogólnej stopy zatrudnienia do 70% oraz stopy zatrudnienia kobiet do powyżej 60%. W 2001 r. dodano kolejny cel dotyczący podniesienia do 2010 r. stopy zatrudnienia wśród starszych pracowników (55–64 lata) do 50%.

W celu odzwierciedlenia powyższych konkluzji w wytycznych z 2001 r. wprowadzono pięć nowych „celów horyzontalnych”: osiągnięcie pełnego zatrudnienia, zachęcanie do uczenia się przez całe życie, wspieranie roli partnerów społecznych, zapewnienie równowagi pomiędzy czterema filarami polityki oraz opracowanie wspólnych wskaźników dla oceny postępów. W 2002 r. dodano poprawę jakości miejsc pracy.

D. Odnowiona europejska strategia zatrudnienia od 2005 r.

1. Wznowienie europejskiej strategii zatrudnienia w 2005 r.

Pięć lat po jej wprowadzeniu europejska strategia zatrudnienia została w 2002 r. poddana przeglądowi. Komisja sporządziła ocenę pt. „Podsumowanie pięciu lat europejskiej strategii zatrudnienia” (COM(2002) 416), stwierdzając, że europejska strategia zatrudnienia wspierała konwergencję krajowych polityk zatrudnienia w kierunku europejskich wytycznych w dziedzinie zatrudnienia oraz nową, proaktywną politykę rynku pracy ze środkami o charakterze prewencyjnym. Jednakże w sprawozdaniu grupy zadaniowej ds. zatrudnienia („Praca, praca, praca – Tworzenie nowych miejsc pracy w Europie” z listopada 2003 r., zwanym również sprawozdaniem Wima Koka) określono problemy społeczno-gospodarcze w sytuacji niskiego ogólnego poziomu wzrostu gospodarczego i wysokiej stopy bezrobocia w przededniu rozszerzenia i zalecono skoncentrowanie się na realizacji strategii.

Ponieważ postępy nie były wystarczające i nie spełniały średnioterminowych celów dotyczących stopy zatrudnienia wyznaczonych na 2005 r., strategia lizbońska została odnowiona w 2005 r., koncentrując się na wzroście i zatrudnieniu, tak, aby uprościć i usprawnić strategię lizbońską.

Wymieniony wniosek doprowadził do całkowitego przeglądu europejskiej strategii zatrudnienia na podstawie wieloletnich ram (pierwszy cykl 2005–2008) oraz usprawnionej prezentacji strategii w formie pakietu wdrożeniowego. Nowy proces przebiega następująco:

- w styczniu Komisja przedstawia wnioski z przeglądu krajowych programów reform w postaci pakietu wdrożeniowego wraz ze sprawozdaniem przygotowanym na wiosenny szczyt Rady Europejskiej; w wiosennym sprawozdaniu Komisja przedstawia strategiczne priorytety polityczne dla UE; pakiet wdrożeniowy obejmuje:
 - (i) sprawozdanie z wdrożenia ogólnych wytycznych polityki gospodarczej; (ii) projekt wspólnego raportu o zatrudnieniu oraz (iii) sprawozdanie z wdrożenia strategii rynku wewnętrznego wraz ze szczegółową oceną wdrożenia w tych obszarach polityki;
- zgodnie z ogólnymi kierunkami politycznymi wyznaczonymi przez wiosenną Radę Europejską Komisja przedstawia propozycje dalszego działania w omawianych obszarach polityki w pojedynczym dokumencie – „pakiecie wytycznych” – złożonym z ogólnych wytycznych polityki gospodarczej (→5.4), wytycznych w zakresie zatrudnienia i ewentualnie zaleceń w kwestii zatrudnienia; po dodatkowych konsultacjach z Parlamentem Europejskim odpowiednie jednostki Rady przyjmują ogólne wytyczne polityki gospodarczej, wytyczne w zakresie zatrudnienia i zalecenia w kwestii zatrudnienia, zaś czerwcowy Rada Europejska sporządza konkluzje;
- nowy cykl zaczyna się, gdy jesienią państwa członkowskie przedstawiają Komisji Europejskiej krajowe programy reform.

2. Wytyczne w zakresie zatrudnienia na lata 2005–2008 i 2008–2010

Zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008 i 2008–2010 składają się z 23 wytycznych, z których osiem (wytyczne 16–23) mające na celu pobudzenie strategii lizbońskiej poświęcono zatrudnieniu. Osiem wytycznych w sprawie zatrudnienia ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia trzech priorytetów działania w dziedzinie zatrudnienia: (i) przyciągnięcia do pracy większej liczby osób i utrzymania ich w aktywności zawodowej, zwiększenia podaży siły roboczej oraz modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego; (ii) zwiększenia zdolności dostosowawczej pracowników i przedsiębiorstw; (iii) zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę umiejętności. Podstawowym celem jest zwiększenie stopy zatrudnienia do 70% do 2010 r.

- Wytyczne w zakresie zatrudnienia na lata 2008–2010 pozostają niezmiennym w porównaniu z poprzednim

cyklem. Ich celem jest wspieranie pełnego zatrudnienia, poprawa jakości i wydajności pracy oraz umacnianie spójności społecznej i terytorialnej poprzez dążenie do osiągnięcia trzech priorytetów działania oraz celów ilościowych uzgodnionych dla cyklu lat 2005–2008. Unia Europejska i państwa członkowskie muszą w większym stopniu dostosować istniejące zasady i narzędzia realizowanej przez siebie polityki do wyzwań globalizacji i szybko zmieniającej się rzeczywistości społecznej (zmiany demograficzne, wydłużenie okresu życia zawodowego, rosnące różnicowanie struktur rodzinnych, nowe wzorce mobilności i różnorodność).

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Ogólna

Parlament Europejski uważa **zatrudnienie za jeden z najważniejszych priorytetów Unii Europejskiej** i jest przekonany, że Unia i jej państwa członkowskie muszą skoordynować swoje starania. Praca na rzecz pełnego zatrudnienia powinna być wyraźnym celem państw członkowskich i UE. Od kwietnia 1983 r. Parlament przyjął w tym zakresie wiele rezolucji.

Rola Parlamentu Europejskiego stopniowo się rozwija i od czasu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu opracowanie przez Radę rocznych wytycznych w sprawie zatrudnienia (art. 128 ust. 2) wymaga konsultacji z Parlamentem mimo realizacji wieloletniego cyklu.

B. Działania szczegółowe

W 1994 r. utworzono **specjalną komisję tymczasową ds. zatrudnienia**. Parlament Europejski podkreślił w sprawozdaniu z 1995 r., że UE i państwa członkowskie powinny przyjąć zintegrowaną strategię poświęconą tworzeniu miejsc pracy, obejmującą wszystkie dziedziny polityki mające wpływ na zatrudnienie.

Podczas **konferencji międzypaństwowej** w 1996 r. Parlament postarał się, by polityka zatrudnienia zyskała znacznie większą wagę w traktacie z Amsterdamu, wzywając do umieszczenia w Traktacie odrębnego rozdziału poświęconego zatrudnieniu. W traktacie z Amsterdamu oraz w pracach Rady Europejskiej, której posiedzenie poświęcone sprawom zatrudnienia odbyło się **w Luksemburgu w październiku 1997 r.**, uwzględniono wiele propozycji Parlamentu dotyczących polityki zatrudnienia.

W rezolucji z czerwca 2003 r. w sprawie wytycznych w zakresie zatrudnienia PE wezwał do włączenia tej kwestii w główny nurt polityczny i do lepszej koordynacji ogólnych wytycznych polityki gospodarczej, wytycznych w zakresie zatrudnienia, strategii integracji społecznej i strategii trwałego rozwoju. Podkreślił także konieczność większego zaangażowania wszystkich właściwych podmiotów (m.in. partnerów społecznych, parlamentów krajowych) oraz opracowania celów ilościowych, aby umożliwić pomiar postępów w zakresie jakości pracy. Uznano też konieczność opracowania zintegrowanego podejścia do zapewnienia

równych szans i równości płci na rynku pracy oraz wezwano do obniżenia do 2010 r. o 50% liczby ubogich osób pracujących we wszystkich państwach członkowskich.

Nowe wytyczne w zakresie zatrudnienia na lata 2005–2008 zyskały poparcie Parlamentu Europejskiego, który opowiedział się za zasadami społeczno-gospodarczymi stanowiącymi podstawę zintegrowanych wytycznych, ale wezwał państwa członkowskie do przyjęcia ambitnych krajowych programów reform, zgodnych z wytycznymi. Parlament Europejski nalegał również na włączenie większej liczby parlamentów krajowych do realizacji strategii lizbońskiej. Otwarta metoda koordynacji powinna zwiększyć rolę parlamentów, nie tylko Parlamentu Europejskiego, ale także parlamentów krajowych, które odgrywają pełnowartościową rolę w określaniu i realizacji celów krajowych (sprawozdanie w sprawie europejskiego modelu społecznego dla przyszłości (A6–0238/2006)). Ponadto Parlament wezwał też państwa członkowskie do pełnego wdrożenia zmienionej strategii oraz wyznaczenia **konkretnych celów** w zakresie zatrudnienia.

W odniesieniu do **wytycznych w zakresie zatrudnienia na lata 2008–2010**, Parlament podziela opinię, że odnowiona strategia lizbońska zaczyna przynosić efekty. Wytyczne w sprawie zatrudnienia nie wymagają całościowej zmiany, ale raczej poprawek w punktach szczegółowych, zwłaszcza w zakresie umocnienia wymiaru społecznego strategii lizbońskiej oraz jakości zatrudnienia. Strategia lizbońska nie działa na korzyść wszystkich obywateli Unii, ponieważ jej realizacja prowadzi do zwiększania liczby miejsc pracy, nie zawsze jednak są to lepsze miejsca pracy. Fakt, że w UE pracuje 14 mln ubogich, wskazuje, że strategia lizbońska w zakresie

wzrostu i zatrudnienia nie spełnia swojej roli pod względem integracji społecznej. Wspólne cele społeczne państw członkowskich powinny zostać w większym stopniu uwzględnione w strategii lizbońskiej, aby zapewnić stałe poparcie obywateli Unii dla integracji europejskiej. Parlament zaleca wdrażanie zrównoważonego modelu „flexicurity” w ramach wytycznych w zakresie zatrudnienia.

Traktat lizboński odniesie się do kwestii celów zatrudnienia poprzez uznanie za cel pełnego zatrudnienia i postępu społecznego (art. 3 ust. 3).

Artykuły 145–150 w tytule VII utworzą rozdział o zatrudnieniu, ich treść pozostanie jednak niezmienną z wyjątkiem art. 130 ust. 1, na mocy którego zwykłą większością głosów w Radzie ma zostać ustanowiony komitet ds. zatrudnienia.

Karta praw podstawowych uzyska moc wiążącą poprzez poszanowanie dla zasady pomocniczości zgodnie z ogólnymi postanowieniami tytułu VII Karty oraz przyczyni się do umocnienia zatrudnienia i polityki społecznej.

Klauzula socjalna w projekcie traktatu lizbońskiego (art. 5 lit. a)) przyczyni się do umocnienia polityki zatrudnienia, dzięki następującemu stwierdzeniu: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

→ Christa KAMMERHOFER
sierpień 2008 r.

4.9.4. Zabezpieczenie społeczne w państwach członkowskich Unii niebędących państwami pochodzenia

Uregulowanie ochrony socjalnej jest konieczne do wspierania swobodnego przepływu osób na obszarze UE.

Dwa rozporządzenia przyjęte w 1971 i 1972 r. określają przepisy mające zastosowanie do pracowników i innych kategorii osób przebywających zgodnie z prawem na terytorium państwa członkowskiego, lecz w chwili obecnej prowadzona jest gruntowna reforma całego systemu prawodawczego.

Podstawa prawna

Artykuł 42, art. 63 i art. 308 traktatu WE

Cele

Podstawową zasadą zawartą w traktacie rzymskim jest usunięcie przeszkód utrudniających swobodny przepływ osób

między państwami członkowskimi (→3.2.2). W tym celu należy przyjąć środki w zakresie zabezpieczenia społecznego, dzięki którym obywatele UE pracujący i mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż państwo ich pochodzenia nie utracą części ani całości praw do zabezpieczenia społecznego.

Osiągnięcia

W 1958 r. Rada wydała dwa rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia społecznego dla pracowników migrujących, które zostały następnie zastąpione **rozporządzeniem (EWG) nr 1408/71**, uzupełnionym **rozporządzeniem wykonawczym (EWG) nr 574/72**. Rozporządzenia te obejmują swym zakresem również obywateli Islandii, Liechtensteinu i Norwegii z uwagi na umowę o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), jak również Szwajcarii – w oparciu o porozumienie UE–Szwajcaria. W 2004 r. przyjęto **rozporządzenie (WE) nr 883/2004** dotyczące koordynacji, którym zastąpiono rozporządzenie (EWG) nr 1408/71. Nowe rozporządzenie będzie mogło być jednak stosowane dopiero po przyjęciu rozporządzenia wykonawczego (zastępującego rozporządzenie (EWG) nr 574/72), spodziewanego w 2009 r.

A. Cztery główne zasady zawarte w rozporządzeniu (EWG) nr 1408/71

1. Równe traktowanie

Pracownicy i osoby prowadzące działalność na własny rachunek, pochodzący z innych państw członkowskich, muszą mieć takie same prawa jak obywatele państwa przyjmującego. Zasada równego traktowania wymaga spełnienia trzech warunków: równorzędnej sytuacji, sumowania okresów oraz zachowania praw. Innymi słowy, państwo członkowskie nie może ograniczać świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego jedynie do swoich obywateli. Prawo do równego traktowania stosuje się bezwarunkowo do każdego pracownika lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, pochodzących z innego państwa członkowskiego i mieszkających przez pewien okres w państwie przyjmującym.

2. Sumowanie okresów

Zasada ta ma zastosowanie np. w sytuacji, gdy na mocy ustawodawstwa krajowego pracownik musi być ubezpieczony lub zatrudniony przez określony czas, zanim nabędzie uprawnienia do niektórych świadczeń, w tym świadczeń z tytułu choroby, niepełnosprawności, wieku, śmierci lub zasiłku dla bezrobotnych. Zasada sumowania okresów oznacza, że właściwe państwo członkowskie musi uwzględnić okresy ubezpieczenia i zatrudnienia przepracowane na podstawie ustawodawstwa innego państwa członkowskiego, podejmując decyzję o tym, czy dany pracownik spełnia wymogi dotyczące długości okresu ubezpieczenia lub zatrudnienia. W kwestii prawa przynależności np. do funduszu dla bezrobotnych lub kasy chorych zastosowanie zasady sumowania oznacza, że dana osoba może zostać bezpośrednio przeniesiona z funduszu w jednym państwie członkowskim do funduszu w innym państwie członkowskim.

3. Zakaz kumulacji świadczeń

Celem tej zasady jest zapobieganie sytuacji, w której możliwe byłoby uzyskanie nienależnych korzyści wynikających z prawa do swobodnego przepływu osób. Opłacanie składek na systemy zabezpieczenia społecznego w co najmniej dwóch państwach członkowskich w tym samym okresie

ubezpieczenia nie oznacza nabycia praw do kilku świadczeń tego samego rodzaju.

4. Przenoszenie świadczeń

Zgodnie z tą zasadą świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego mogą być wypłacane w całej Unii, a państwa członkowskie mają zakaz ograniczania wypłat do osób mających miejsce zamieszkania na ich terytorium. Zasada ta nie ma zastosowania do wszystkich świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Specjalne zasady obowiązują np. w wypadku osób bezrobotnych. Inne prawa mają zastosowanie do przenoszenia świadczeń pieniężnych (np. świadczeń chorobowych lub rent bądź emerytur), a inne do świadczeń rzeczowych (np. pomocy medycznej). Świadczenia pieniężne są zazwyczaj wypłacane zgodnie z przepisami kraju, w którym osoba do nich uprawniona mieszka lub przebywa. Ogólnie rzecz ujmując, świadczenia rzeczowe regulowane są przez przepisy kraju, w którym przebywa członek danego funduszu. Jeżeli właściwe państwo nie jest państwem miejsca zamieszkania, musi ono zwrócić państwu miejsca zamieszkania lub pobytu wydatki związane z zapewnieniem świadczeń rzeczowych.

B. Zakres podmiotowy rozporządzenia

Pierwotnie rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 obejmowało wyłącznie **pracowników**, lecz począwszy od dnia 1 lipca 1982 r., jego zakres został rozszerzony o **osoby prowadzące działalność na własny rachunek** (patrz rozporządzenie nr 1390/81/EWG). Wymienione rozporządzenie obejmuje również członków **rodziny** pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz **osoby będące na ich utrzymaniu**, a także bezpaństwowców i uchodźców (patrz art. 2 ust. 1).

Rozporządzeniem (WE) nr 1606/98 z dnia 29 czerwca 1998 r. Rada rozszerzyła zakres rozporządzenia (EWG) nr 1408/71, aby zapewnić **urzędnikom służby cywilnej** takie same warunki jak reszcie społeczeństwa w odniesieniu do ogólnych ustawowych praw do świadczeń emerytalnych lub rentowych w państwach członkowskich.

Rozporządzeniem (WE) nr 307/1999 z dnia 8 lutego 1999 r. rozszerzono zakres wyżej wymienionego rozporządzenia o wszystkie osoby ubezpieczone, **zwłaszcza studentów i osoby niewykonujące pracy zarobkowej**.

Rozporządzeniem Rady (WE) nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzono zakres przedmiotowego rozporządzenia o obywateli państw trzecich, którzy **legalnie zamieszkują** na terytorium Unii.

C. Zakres przedmiotowy rozporządzenia

Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 zawiera wykaz świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego objętych zakresem przedmiotowego rozporządzenia oraz przepisy, których celem jest zapobieganie stratom, jakie pracownicy migrujący i osoby prowadzące działalność na własny rachunek mogą ponieść z uwagi na fakt, że pracują

bądź pracowali w jednym lub większej liczbie państw członkowskich:

- świadczenia w razie choroby oraz macierzyństwa lub ojcostwa,
- świadczenia z tytułu niepełnosprawności, służące zachowaniu albo zwiększeniu zdolności do zarobkowania,
- emerytury,
- renty rodzinne,
- świadczenia z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej,
- zasiłki dla bezrobotnych,
- dodatki rodzinne.

Omawiane rozporządzenie nie obejmuje swoim zakresem systemów świadczeń przedemerytalnych. Zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 1408/71 osoby ubezpieczone zamieszkałe na krótki okres w innym państwie członkowskim mogą w nagłych wypadkach skorzystać z usług tamtejszej opieki medycznej. W sytuacjach dotyczących przypadków innych niż nagle konieczna jest uprzednia zgoda właściwego funduszu ubezpieczeniowego. Jak wynika z dwóch wyroków Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Decker (C-120/95) i Kohll (C-158/96), wszystkie osoby ubezpieczone będą mogły uzyskać świadczenia medyczne lub produkty medyczne w całej Unii, pod warunkiem że nie spowoduje to nadmiernego wzrostu kosztów.

A. Przyszłe perspektywy

1. Perspektywy reformy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71

Od 1971 r. rozporządzenie nr 1408/71/EWG było wielokrotnie zmieniane w celu uwzględnienia zmian na szczeblu wspólnotowym i w ustawodawstwie krajowym oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Z uwagi na fakt, że przedmiotowe rozporządzenie było złożonym i mało praktycznym aktem legislacyjnym, pod koniec 1998 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący **gruntownej reformy** całego systemu legislacyjnego w tej dziedzinie (COM(98) 779).

2. W kierunku lepszej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Parlament Europejski i Rada zatwierdziły **rozporządzenie (WE) nr 883/2004** mające zastąpić rozporządzenie (EWG) nr 1408/71. Zostało ono opracowane na podstawie tych samych czterech zasad jak w wypadku rozporządzenia (EWG) nr 1408/71. Nowe rozporządzenie służy jednak **uproszczeniu** istniejących przepisów wspólnotowych dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich poprzez wzmocnienie współpracy między instytucjami zabezpieczenia społecznego i **poprawę metod wymiany danych** pomiędzy tymi instytucjami. Należy dokonać ulepszeń w zakresie obowiązku wzajemnej **współpracy** administracji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Ułatwiony zostanie również przepływ osób

z jednego państwa członkowskiego do drugiego, zarówno w celach zawodowych, jak i prywatnych, bez utraty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Na przykład w dziedzinie emerytur należy określić kroki, jakie ubezpieczony musi podjąć, jeżeli chce się ubiegać o wypłatę emerytury; wyznaczyć instytucję, do której należy złożyć wniosek (jeżeli ubezpieczony pracował w kilku państwach członkowskich); zdefiniować sposoby wymiany informacji między instytucjami, aby zagwarantować uwzględnienie całego okresu pracy zawodowej ubezpieczonego, oraz sposoby obliczania przez każdą z instytucji emerytury wypłacanej za dany okres.

Jednakże nowe przepisy dotyczące koordynacji zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 nie mogą być stosowane przed przyjęciem odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego zastępującego rozporządzenie wykonawcze (EWG) nr 574/72.

W styczniu 2006 r. Komisja złożyła **wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia wykonawczego (COM(2006) 16)**. Parlament Europejski przyjął wniosek w pierwszym czytaniu w lipcu 2008 r., zaś Rada wciąż jest na etapie negocjacji. Przyjęcie rozporządzenia wykonawczego przez Parlament Europejski i Radę spodziewane jest w 2009 r.

Wspomniany wniosek stanowi uzupełnienie zmian wprowadzonych rozporządzeniem (WE) nr 883/2004, a jego celem jest wyjaśnienie praw i obowiązków poszczególnych zainteresowanych stron poprzez zdefiniowanie niezbędnych środków dla osób objętych ubezpieczeniem będących w podróży, w trakcie pobytu lub zamieszkania w innym państwie członkowskim, bez utraty prawa do zabezpieczenia społecznego. Wniosek zawiera zasady ogólne, które umożliwiają funkcjonowanie koordynacji. Do zasad tych należą: jedność prawodawstwa wykonawczego, integracja faktów oraz równość traktowania. Państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania tych zasad, mają jednak wyłączne kompetencje w zakresie definiowania, organizowania i finansowania własnego krajowego systemu zabezpieczenia społecznego.

W rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 i w rozporządzeniu wykonawczym do niego ujęte zostaną poniższe elementy.

- **Poprawa w zakresie praw ubezpieczonych poprzez rozszerzenie zakresu podmiotowego oraz zakresu w odniesieniu do obszarów zabezpieczenia społecznego:** przedmiotowym rozporządzeniem zostaną objęci **wszyscy obywatele państw członkowskich**, którzy podlegają przepisom o zabezpieczeniu społecznym w danym państwie członkowskim. Ochrona na mocy przepisów dotyczących koordynacji obejmie zatem nie tylko pracowników, osoby prowadzące działalność na własny rachunek, urzędników służby cywilnej, studentów oraz emerytów i rencistów, lecz również **osoby, które nie są czynne zawodowo**. Takie rozwiązanie upraszcza i wyjaśnia przepisy określające ustawodawstwo mające zastosowanie w sytuacjach transgranicznych.

- **Rozszerzenie zakresu obszarów zabezpieczenia społecznego podlegających systemowi koordynacji w celu uwzględnienia przepisów w zakresie świadczeń przedemerytalnych:** zakres przedmiotowy rozporządzenia został rozszerzony o ustawowe systemy przedemerytalne, co oznacza, że beneficjenci takich systemów będą mieli zagwarantowaną wypłatę świadczeń, będą objęci opieką medyczną oraz uprawnieni do pobierania świadczeń rodzinnych, nawet jeżeli mają miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim.
- **Zmiana niektórych przepisów dotyczących osób bezrobotnych:** zachowanie przez pewien okres (trzy miesiące z możliwością przedłużenia do maksymalnie sześciu miesięcy) prawa do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych przez osoby udające się do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania zatrudnienia.
- **Wzmocnienie ogólnej zasady równego traktowania.**
- **Wzmocnienie zasady przenoszenia świadczeń:** osoby ubezpieczone przebywające tymczasowo w innym państwie członkowskim będą uprawnione do opieki zdrowotnej, która z medycznego punktu widzenia będzie konieczna w trakcie ich pobytu.
- **Wprowadzenie zasady należytego zarządzania:** nałożenie na instytucje państw członkowskich obowiązku wzajemnej współpracy i zapewniania wzajemnej pomocy na korzyść obywateli.

1. Europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego

Obywatele europejscy, którzy podróżują po terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), mogą obecnie korzystać z europejskiej karty ubezpieczenia zdrowotnego. Karta ta ułatwia dostęp do opieki medycznej podczas pobytu w innym kraju EOG w celach zawodowych lub osobistych. Przed wprowadzeniem karty obywatele musieli posiadać odpowiedni formularz: E110 dla pracowników transportu międzynarodowego, E111 dla turystów, E119 dla osób poszukujących zatrudnienia w innym państwie członkowskim lub E128 dla pracowników oddelegowanych do tymczasowych zadań w innym państwie członkowskim i studentów.

Od dnia 1 stycznia 2006 r. karta zastąpiła wyżej wymienione formularze i jest uznawana przez wszystkie 27 państw członkowskich UE, trzy kraje EOG: Islandię, Liechtenstein i Norwegię, oraz Szwajcarię.

Karta jest wydawana nieodpłatnie przez instytucję właściwego państwa lub państwa miejsca zamieszkania. Aby ułatwić zatwierdzanie poszczególnych przypadków i zwrot kosztów udzielonej opieki, trzy główne zainteresowane podmioty – osoba ubezpieczona, podmiot świadczący usługi opieki medycznej i instytucja – muszą uznać jednolity model i specyfikacje przedmiotowej karty.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze wykazywał ogromne zainteresowanie problemami, jakie napotykały pracownicy migrujący, pracownicy przygraniczni, osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz obywatele państw trzecich, którzy pracują w innym państwie członkowskim, i przyjął szereg rezolucji mających na celu poprawę ich sytuacji. Parlament Europejski wielokrotnie wyrażał ubolewanie w związku z utrzymującymi się przeszkodami na drodze do pełnej swobody przepływu osób i wzywał Radę do przyjęcia oczekujących wniosków dotyczących m.in. włączenia wcześniejszych emerytur w zakres rozporządzenia (EWG) nr 1408/71, rozszerzenia prawa osób bezrobotnych do otrzymywania zasiłku w innym państwie członkowskim oraz włączenia w zakres podmiotowy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 wszystkich osób ubezpieczonych. Niektóre z tych postulatów zostaną spełnione w wyniku ostatecznego przyjęcia radykalnie zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 1408/71. Parlament Europejski dąży do poprawy sytuacji pracowników przygranicznych, szczególnie w zakresie zabezpieczenia społecznego i opodatkowania (rezolucja z dnia 17 stycznia 2001 r.).

Odnosząc się do rozporządzenia wykonawczego nr 883/2004/WE, Parlament podkreślił w pierwszym czytaniu znaczenie i konieczność **proporcjonalnego gromadzenia danych** oraz zaapelował o wzmocnienie wymogów dotyczących **ochrony danych**.

Po wprowadzeniu w życie **traktatu z Lizbony** stosowana będzie **zwykła procedura prawodawcza**, zaś kwestie uprawnień pracowników w zakresie zabezpieczenia społecznego po raz pierwszy będą przyjmowane w Radzie **większością kwalifikowaną**. Kwestie te reguluje art. 48.

Jeżeli jednak jedno z państw członkowskich uzna, że projekt aktu prawodawczego mógłby naruszać istotne aspekty jego systemu zabezpieczenia społecznego, w szczególności jego zakres stosowania, koszty lub strukturę finansową, lub mógłby naruszać równowagę finansową tego systemu, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej.

Projekt aktu prawodawczego zostaje wówczas zawieszony. W ciągu czterech miesięcy od zawieszenia Rada Europejska: (i) odsyła projekt do Rady, co oznacza zakończenie zawieszenia zwykłej procedury prawodawczej; (ii) nie podejmuje żadnych działań lub (iii) występuje do Komisji w wnioskiem o przedstawienie nowego wniosku; w tym wypadku akt początkowo proponowany uważa się za nieprzyjęty.

Inną ważną zmianą jest **wyraźne włączenie osób prowadzących działalność na własny rachunek** do grona beneficjentów świadczeń z dziedziny zabezpieczenia społecznego w ramach swobody przemieszczania się pracowników.

→ Christa **KAMMERHOFER**
sierpień 2008 r.

4.9.5. Bezpieczeństwo i higiena pracy

Począwszy od lat 80., władze europejskie przywiązują dużą wagę do bezpieczeństwa i higieny pracy. Prawodawstwo na szczeblu europejskim ustanowiło normy dotyczące minimalnej ochrony pracowników, ale przyjęte przepisy nie stanowią przeszkody dla państw członkowskich w utrzymywaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków na rzecz ochrony pracowników. Karta praw podstawowych wzmacnia znaczenie tej polityki w prawodawstwie wspólnotowym.

Podstawa prawna

Artykuły 71, 94, 95, 136, 137 i 308 traktatu WE

Cele

Na podstawie art. 137 Unia Europejska wspiera polepszenie środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników poprzez harmonizację warunków pracy. W tym celu na szczeblu UE określone są minimalne wymagania, z tym że państwa członkowskie mogą wprowadzić wyższy poziom ochrony na szczeblu krajowym. W ramach odnośnych dyrektyw unika się nakładania ograniczeń administracyjnych, finansowych i prawnych, które utrudniałyby tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw.

Osiągnięcia

A. Kontekst

1. Wczesne etapy

W ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), ustanowionej traktatem paryskim w 1951 r., prowadzono szereg programów badań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Pierwotny cel, jakim było zmniejszenie dużej liczby eksplozji i pożarów w kopalniach węgla, w kolejnych latach rozszerzono na inne gałęzie przemysłu wydobywczego, np. odkrywkowy i podziemny przemysł wydobywczy.

Potrzeba wypracowania całościowego podejścia do bezpieczeństwa i higieny pracy stała się bardziej wyraźna, kiedy traktatem rzymskim z 1957 r. ustanowiono Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Dziedzina ta znalazła się w kręgu zainteresowań Wspólnoty poprzez zalecenia dotyczące medycyny pracy i przyjęcie europejskiego wykazu chorób zawodowych.

W 1974 r. ustanowiono Komitet Doradczy ds. Bezpieczeństwa, Higieny i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy, który miał za zadanie wspierać Komisję w przygotowaniu i wdrożeniu działań w tej dziedzinie. Cel, jakim było ukończenie tworzenia jednolitego rynku europejskiego, wymógł potrzebę uzupełnienia jednolitego rynku o minimalne wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, co doprowadziło do przyjęcia szeregu dyrektyw, np. dyrektywy 82/605/EWG (zastąpionej dyrektywą 98/24/WE) dotyczącej ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z **ołowiem**, dyrektywy 83/477/EWG (ostatnio zmienionej dyrektywą 2003/18/WE) dotyczącej **azbestu** i dyrektywy 86/188/EWG

(ostatnio zmienionej dyrektywą 2003/10/WE) dotyczącej **hałasu**.

2. Jednolity akt europejski

Wraz z przyjęciem Jednolitego aktu europejskiego w 1987 r. bezpieczeństwo i higiena pracy po raz pierwszy pojawiły się w traktacie EWG w nowym art. 118A ustanawiającym minimalne wymagania i zezwalającym Radzie na przyjmowanie dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy większością kwalifikowaną. Przepisy przyjęte zgodnie z art. 118A nie stanowią przeszkody dla państw członkowskich w utrzymywaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków na rzecz ochrony pracowników. Głównymi celami art. 118A była poprawa zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w miejscu pracy, harmonizacja warunków w środowisku pracy, zapobieżenie „dumpingowi socjalnemu” po zakończeniu procesu tworzenia rynku wewnętrznego i uniemożliwienie przedsiębiorstwom przenoszenia działalności do obszarów, w których poziom ochrony jest niższy, wyłącznie w celu zyskania przewagi konkurencyjnej.

Artykuł 100, także istotny dla bezpieczeństwa i higieny pracy, miał charakter uzupełniający, a jego celem było zniesienie barier w handlu na jednolitym rynku oraz zagwarantowanie, że do obrotu będą wprowadzane bezpieczne produkty, w tym maszyny i wyposażenie ochronne stosowane w miejscu pracy. Państwa członkowskie nie mogą dla swoich produktów ustalać wymagań wyższych niż te określone w dyrektywach.

Tak zwana **Karta socjalna** (tzn. **Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników** z 1989 r.), chociaż nie jest prawnie wiążąca, potwierdza, że aspektem społecznym rynku wewnętrznego należy poświęcić taką samą uwagę jak aspektem gospodarczym.

3. Wkład traktatu z Amsterdamu (1997 r.)

Traktat z Amsterdamu wzmocnił status kwestii zatrudnienia poprzez dodanie tytułu dotyczącego zatrudnienia oraz porozumienia społecznego. **Minimalne dyrektywy** w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy oraz dotyczące warunków pracy są po raz pierwszy przyjmowane w ramach procedury współdecyzji wraz z Parlamentem Europejskim. Zakres pojęcia „warunków pracy” w art. 118 budził duże kontrowersje, a Parlament, Rada, Komisja oraz państwa członkowskie przyjęły rozbieżne podejścia. W wyroku z dnia 12 listopada 1996 r. (sprawa C-84/94) Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że art. 118 **nie** należy interpretować w sposób zawężający.

B. Najważniejsze kroki

1. Dyrektywa ramowa 89/391/EWG

Od traktatu z Nicei z 2003 r. art. 137 stanowi podstawę poprawy środowiska pracy mającą na celu ochronę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Jednym z kluczowych elementów rozwoju bezpieczeństwa i higieny pracy było przyjęcie **dyrektywy ramowej 89/391/EWG**, która szczególnie koncentruje się na kulturze zapobiegania. Celem dyrektywy ramowej jest poprawa ochrony pracowników przed wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi poprzez zapewnienie środków zapobiegawczych, informacji, konsultacji, wyważonego uczestnictwa i szkolenia pracowników oraz ich przedstawicieli. Zakresem dyrektywy objęci są wszyscy pracownicy w UE, zatrudnieni przez przedsiębiorstwa prywatne oraz instytucje i organizacje publiczne. Dyrektywa ramowa nie obejmuje osób pracujących na własny rachunek i służby domowej. Dyrektywa ramowa stanowi podstawę dla 19 „dyrektyw pochodnych” dotyczących następujących zagadnień:

- wymagania w **miejscu pracy** (dyrektywa 89/654/EWG);
- użytkowanie **sprzętu roboczego** (dyrektywa 89/655/EWG zmieniona dyrektywą 2001/45/WE);
- korzystanie z **wyposażenia ochronnego** (dyrektywa 89/656/EWG);
- praca z **urządzeniami wyposażonymi w monitory ekranowe** (dyrektywa 90/270/EWG);
- **ręczne przemieszczanie ciężarów** (dyrektywa 90/269/EWG);
- narażenie na działanie **czynników rakotwórczych** (dyrektywa 90/394/EWG);
- **tymczasowe lub ruchome budowy** (dyrektywa 92/57/EWG);
- umieszczanie **znaków bezpieczeństwa i zdrowia** w miejscu pracy (dyrektywa 92/58/EWG);
- **pracownice w ciąży** (dyrektywa 92/85/EWG);
- przemysł wydobywczy (wydobycie otworami wiertniczymi) (dyrektywa 92/91/EWG);
- przemysł wydobywczy (dyrektywa 92/104/EWG);
- **statki rybackie** (dyrektywa 93/103/WE);
- **czynniki chemiczne** (dyrektywa 98/24/WE zmieniona dyrektywą 2000/39/WE);
- minimalne wymagania dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy, na których może wystąpić **atmosfera wybuchowa** (dyrektywa 99/92/WE);
- ochrona pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie **czynników biologicznych** w miejscu pracy (dyrektywa 2000/54/WE);
- ochrona pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie **czynników rakotwórczych** lub **mutagenów** podczas pracy (dyrektywa 2004/37/WE);

- minimalne wymagania w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane **czynnikami fizycznymi** (cztery dyrektywy): **wibracjami** (dyrektywa 2002/44/WE), **hałasem** (dyrektywa 2003/10/WE), **polami elektromagnetycznymi** (dyrektywa 2004/40/WE) i **sztucznym promieniowaniem optycznym** (dyrektywa 2006/25/WE).

Dyrektywa ramowa miała wpływ na inne akty prawodawcze, w szczególności wnioski Komisji dotyczące zmiany dyrektywy 91/383/EWG w sprawie **pracowników tymczasowych**, wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2003/88/WE w sprawie niektórych aspektów **organizacji czasu pracy**, dyrektywę 99/95/WE w sprawie przepisów dotyczących czasu pracy w **transporcie morskim**, dyrektywę 2000/34/WE dotyczącą niektórych aspektów **organizacji czasu pracy**, w celu objęcia sektorów i działalności wyłączeniem z tej dyrektywy (transport drogowy, powietrzny, morski i kolejowy, drogi śródlądowe, rybołówstwo morskie, inne prace na morzu i praca lekarzy odbywających praktykę), dyrektywę 94/33/WE w sprawie **ochrony pracy osób młodych** i rozporządzenie Rady (WE) nr 2062/94 ustanawiające **Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy**.

2. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy

Agencja, ustanowiona w 1996 r. i posiadająca siedzibę w Bilbao (Hiszpania), ma na celu gromadzenie i wymianę wiedzy i informacji po to, by przyczynić się do promowania kultury zapobiegania ryzyku. Reprezentuje ją sieć centrów koordynacji w państwach członkowskich. Agencja odpowiada m.in. za **Europejski Tydzień Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy**. Jest to coroczna kampania informacyjna wspierana przez wszystkie państwa członkowskie, Komisję Europejską i Parlament, związki zawodowe i federacje pracodawców. Daje możliwość skoncentrowania się na znaczeniu bezpieczeństwa i zdrowia w pracy w określonym obszarze.

W 2008 r. kampania koncentrowała się na inicjatywie „Zdrowe i bezpieczne miejsca pracy: dobre dla ciebie, dobre dla firmy”; w 2007 r. – na schorzeniach układu mięśniowo-szkieletowego pod hasłem „Zmniejszyć ciężar”; w 2006 r. popularyzowano wśród młodych pracowników ideę „bezpiecznego startu”; kampania z 2005 r. koncentrowała się na kwestii hałasu w miejscu pracy i prowadzona była pod hasłem „Stop hałasowi”, a w 2004 r. dotyczyła bezpieczeństwa w sektorze budowlanym.

C. Wspólnotowe programy działania i strategię na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy

Od wczesnych etapów w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali ustanawiano programy badań (1951–1997) w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Koncentrowały się one np. na bezpieczeństwie i higienie pracy w przemyśle wydobywczym, kontroli uciążliwości i ergonomii w hutach stali.

Komitet doradczy odegrał zasadniczą rolę w sporządzeniu pierwszego programu działania Wspólnot Europejskich

w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 1978–1982, za zgodą partnerów społecznych, koncentrującego się na przyczynach wypadków przy pracy i chorób zawodowych; drugi program (1983–1987) dotyczył szkoleń, statystyk w zakresie informowania i badań; trzeci (1988–1992) – społecznych aspektów rozwoju rynku wewnętrznego; czwarty (1996–2000) – wpływu gwałtownych zmian w sposobie pracy spowodowanych rewolucją technologii informacyjnych.

Europejska agenda społeczna (przyjęta w 2000 r.) przyczyniła się do bardziej strategicznego podejścia do kwestii **bezpieczeństwa i higieny pracy** na szczeblu UE, a jej celami były konsolidacja, dostosowanie i – w stosownych przypadkach – uproszczenie istniejących norm; promowanie stosowania prawodawstwa w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP) – przy uwzględnieniu szczególnych ograniczeń, którym one podlegają – za pomocą szczegółowego programu; rozwijanie, począwszy od 2001 r., wymiany sprawdzonych rozwiązań i współpracy między instytucjami inspekcji pracy.

Następnie, w **strategii wspólnotowej na lata 2002–2006**, przyjęto całościowe podejście do dobrego samopoczucia w miejscu pracy. Położono nacisk na kulturę zapobiegania ryzyku, połączenie różnych instrumentów politycznych oraz tworzenie partnerstw między wszystkimi podmiotami działającymi w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy. Zwrócono uwagę na fakt, że ambitna polityka społeczna jest jednym z czynników warunkujących konkurencyjność, natomiast **jej brak generuje koszty**, które stanowią znaczne obciążenie dla gospodarek i społeczeństw.

Obecna **strategia wspólnotowa na lata 2007–2012** koncentruje się na zapobieganiu. Ma na celu uzyskanie stałego, trwałego i jednorodnego zmniejszenia liczby wypadków przy pracy i przypadków chorób zawodowych w UE, w szczególności poprzez określenie i wdrożenie krajowych strategii w oparciu o szczegółową ocenę sytuacji w kraju oraz uproszczenie istniejącego prawodawstwa, a także poprawę jego wykonania w praktyce za pomocą niewiążących instrumentów, takich jak wymiana sprawdzonych rozwiązań, kampanie podnoszenia świadomości oraz lepsze informowanie i szkolenie. Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął cel Komisji, jakim jest zmniejszenie liczby wypadków przy pracy w UE o 25%.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski często podkreślał potrzebę optymalnej ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. W wielu rezolucjach Parlament wzywał do uwzględnienia wszystkich aspektów, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na fizyczne lub psychiczne samopoczucie pracowników. Jak dotąd Parlament miał znaczny wpływ na dyrektywy dotyczące poprawy warunków pracy.

Parlament Europejski wspiera działania Komisji mające na celu zwiększenie ilości informacji dostarczanych MŚP. **Pracę należy dostosować do zdolności i potrzeb ludzi**, a nie na odwrót. Środowisko pracy powinno zostać stworzone w sposób, który w większym stopniu uwzględnia szczególne potrzeby pracowników niepełnosprawnych i starszych. Parlament wzywa Komisję do zbadania nowych rodzajów ryzyka, takich jak stres, wypalenie zawodowe, przemoc i molestowanie w miejscu pracy.

Parlament wezwał Komisję do zmiany dyrektywy w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie czynników biologicznych w miejscu pracy (dyrektywa 2000/54/WE) w celu ochrony pracowników opieki zdrowotnej przed zakażeniami krwiopochodnymi wynikającymi ze zranień igłą (rezolucja z dnia 6 lipca 2006 r., P6_TA(2006)0305) oraz do zmiany dyrektyw odnoszących się do schorzeń układu kostno-szkieletowego.

Kolejnym ważnym apelem Parlamentu Europejskiego jest **wezwanie do rozszerzenia zakresu dyrektywy ramowej 89/391/EWG** o wyłączone grupy pracowników, takie jak wojsko, osoby pracujące na własny rachunek oraz służba domowa i osoby pracujące w domu. Parlament wzywa również do przyjęcia dyrektywy określającej minimalne normy w zakresie stwierdzania chorób zawodowych.

Parlament ciągle apeluje o lepsze wdrażanie istniejących dyrektyw.

W wypadku wejścia w życie **traktatu lizbońskiego** stosowana będzie **zwykła procedura legislacyjna**, ale cechy procedury współdecyzji nie ulegają zmianie. Ponadto Karta praw podstawowych stanie się prawnie wiążąca przy poszanowaniu zasady pomocniczości zgodnie z ogólnymi postanowieniami tytułu VII Karty.

→ Christa **KAMMERHOFE**
sierpień 2008 r.

4.9.6. Dialog społeczny, informowanie, przeprowadzanie konsultacji oraz uczestnictwo pracowników

Dialog społeczny i uczestnictwo pracowników stanowią podstawowe elementy europejskiego modelu społecznego, które zostały w pełni uwzględnione w traktacie WE w rezultacie reformy amsterdamskiej. W ten sposób partnerzy społeczni uczestniczą aktywnie w kształtowaniu europejskiej polityki społecznej, a Wspólnota uzupełnia działania państw członkowskich w zakresie informowania i zasięgnięcia opinii pracowników.

I. Dialog społeczny

Podstawa prawna

Artykuły 136–140 traktatu WE

Cele

Zgodnie z art. 136 traktatu WE promowanie dialogu między pracodawcami i pracownikami uznawane jest za wspólny cel Wspólnoty Europejskiej i państw członkowskich. Dialog społeczny usprawnia sprawowanie rządów w Unii Europejskiej poprzez uczestnictwo partnerów społecznych w procesie podejmowania decyzji i wdrażania.

Osiągnięcia

A. Dwustronny dialog społeczny

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 140 traktatu WE, w wersji uwzględnionej w traktacie rzymskim (art. 118), jednym z zadań Komisji w obszarze społecznym było wspieranie ścisłej współpracy między państwami członkowskimi w kontekście prawa do zrzeszania się i rokowań zbiorowych między pracodawcami i pracownikami.

Jednakże postanowienie to zaczęło być wykonywane dopiero po wielu latach.

Ustanowiony w 1985 r. z inicjatywy przewodniczącego Komisji Jacquesa Delorsa proces dialogu społecznego z Val Duchesse miał na celu zapewnienie uczestnictwa partnerów społecznych reprezentowanych przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Zrzeszenie Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy (UNICE) i Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) w tworzeniu wspólnego rynku. W następstwie spotkań przedstawicieli partnerów społecznych wydanych zostało szereg wspólnych oświadczeń dotyczących zatrudnienia, edukacji i szkolenia oraz innych kwestii społecznych. W 1992 r. ustanowiony został Komitet ds. Dialogu Społecznego (SDC) – główne forum dwustronnego dialogu społecznego na szczeblu europejskim; obecnie posiedzenia SDC organizowane są trzy-cztery razy do roku, a w jego skład wchodzi 64 członków (32 pracodawców i 32 pracowników) reprezentujących sekretariaty europejskie i organizacje krajowe.

Tymczasem na mocy Jednolitego aktu europejskiego do traktatu WE włączony został art. 118B, stanowiący podstawę prawną rozwoju „wspólnotowego dialogu społecznego”: wspieranie takiego dialogu stało się jednym z oficjalnych zadań Komisji; ponadto zapewniona została możliwość negocjowania i zawierania umów zbiorowych na szczeblu Wspólnoty.

W październiku 1991 r. UNICE, ETUC i CEEP przyjęły wspólne porozumienie, w którym wezwały do wprowadzenia obowiązku zasięgnięcia opinii partnerów społecznych podczas przygotowywania aktów prawnych dotyczących spraw socjalnych oraz zapewnienia partnerom społecznym możliwości negocjowania porozumień ramowych na szczeblu Wspólnoty. Wezwanie to zostało uwzględnione w załączonym do protokołu z Maastricht porozumieniu w sprawie polityki społecznej, które podpisane zostało przez wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa.

Partnerzy społeczni otrzymali w ten sposób możliwość wdrażania dyrektyw na szczeblu krajowym poprzez wynegocjowanie i zawarcie umowy zbiorowej.

Na szczeblu Wspólnoty podjęcie przez Komisję jakiegokolwiek działania w obszarze polityki społecznej wymaga uprzedniego zasięgnięcia przez nią opinii partnerów społecznych. W takich wypadkach partnerzy społeczni mogą wyrazić gotowość podjęcia między sobą negocjacji w sprawie ewentualnego zawarcia porozumienia dotyczącego przedmiotu tych negocjacji, co wstrzymuje realizację inicjatywy Komisji. Proces negocjacji może trwać do dziewięciu miesięcy, a partnerzy społeczni:

- mogą zawrzeć porozumienie i zwrócić się wspólnie do Komisji o zaproponowanie, żeby Rada przyjęła decyzję wykonawczą, lub
- po zawarciu wzajemnego porozumienia mogą postanowić, że wolą wykonać to porozumienie zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich, lub
- mogą nie być w stanie osiągnąć takiego porozumienia.

W tym ostatnim przypadku Komisja ponownie podejmuje prace nad ośnośnym wnioskiem.

Znaczny rozwój sektorowego dialogu społecznego nastąpił po 1998 r., kiedy to Komisja przyjęła decyzję dotyczącą

ustanowienia określonych organów (por. decyzja Komisji 98/500/WE z dnia 20 maja 1998 r.). Ustanowionych zostało szereg komitetów działających w podstawowych sektorach gospodarki, które osiągnęły znaczące rezultaty, w tym w formie umów zbiorowych, takich jak umowy w sektorze transportu.

Ostatecznie wykorzystywanie do celów dialogu społecznego w Unii Europejskiej jedyne w swoim rodzaju ram stało się możliwe z chwilą włączenia do traktatu WE Porozumienia w sprawie polityki społecznej (art. 137–145) w następstwie wejścia w życie traktatu z Amsterdamu.

Do międzysektorowych rezultatów tego procesu zaliczyć należy przyjęcie porozumień ramowych dotyczących urlopu rodzicielskiego (1995 r.), pracy w niepełnym wymiarze godzin (1997 r.) i pracy na czas określony (1999 r.); w ramach sektorowego dialogu społecznego przyjęte zostały trzy porozumienia europejskie dotyczące organizacji czasu pracy marynarzy (1998 r.), organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym (2000 r.) oraz niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie skierowanych do wykonywania interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym (2005 r.). Porozumienia te zostały wdrożone decyzją Rady, której wykonywanie monitoruje Komisja.

Pierwszym porozumieniem ramowym wdrożonym zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich jest porozumienie w sprawie pracy na odległość, zawarte w maju 2002 r. Partnerzy społeczni zawarli także odrębne porozumienia dotyczące stresu związanego z pracą oraz europejskiej licencji dla kierowców świadczących interoperacyjne usługi transgraniczne (2004 r.), a także molestowania i przemocy w miejscu pracy (kwiecień 2007 r.).

Negocjacje między partnerami społecznymi w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego zatrudnienia czasowego zakończyły się niepowodzeniem w maju 2001 r. Skutkiem tego w marcu 2002 r. Komisja przyjęła na podstawie konsensusu wypracowanego między partnerami społecznymi wniosek dotyczący odpowiedniej dyrektywy. Podobnie było z rozpatrywanym przez Komisję wnioskiem dotyczącym zmiany dyrektywy 2003/88/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, który Komisja przyjęła w następstwie braku zainteresowania partnerów społecznych przystąpieniem do negocjacji w tej sprawie.

Pierwszym rezultatem ponadsektorowych negocjacji między partnerami społecznymi było zawarcie porozumienia w sprawie ochrony zdrowia pracowników ustanawiającego zasady odpowiedniego obchodzenia się i właściwego zastosowania krzemu krystalicznego i produktów go zawierających, podpisanego w kwietniu 2006 r.

W maju 2008 r. przedstawiciele pracodawców i pracowników sektora żeglugi morskiej podpisali porozumienie dotyczące standardów pracy w tym sektorze, mające na celu zapewnienie stosowania i przestrzegania niektórych postanowień konwencji o pracy na morzu, przyjętej przez Międzynarodową

Organizację Pracy w 2006 r., a w lipcu 2008 r. – działając na wniosek – Komisja Europejska zaproponowała, żeby Rada przyjęła odnośną dyrektywę wykonawczą.

Do jeszcze większego wzrostu znaczenia procesu konsultacji przyczyniły się zmiany wprowadzone traktatem z Amsterdamu, ponieważ obecnie proces ten obejmuje obszary wchodzące w zakres stosowania art. 137.

Wejście w życie traktatu lizbońskiego spowoduje włączenie, po art. 137 TWE (art. 151 TFUE), a przed art. 138 TWE (art. 153 TFUE), nowego artykułu (art. 152 TFUE) stanowiącego, że „Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię”. Ponadto art. 153 TFUE zapewni państwom członkowskim możliwość powierzenia partnerom społecznym wykonania każdej decyzji Rady przyjętej w następstwie ratyfikacji umowy zbiorowej podpisanej na szczelbu europejskim.

B. Trójstronny dialog społeczny

Od samego początku procesu integracji europejskiej uważano, że kwestią o zasadniczym znaczeniu jest zapewnienie uczestnictwa zainteresowanych podmiotów gospodarczych i społecznych w opracowywaniu aktów prawnych Wspólnoty. Dowodem na to jest ustanowienie Komitetu Konsultacyjnego ds. Węgla i Stali oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Od lat 60. ubiegłego wieku ustanowionych zostało szereg komitetów doradczych, których rolą jest wspieranie Komisji Europejskiej w formułowaniu polityki w określonych obszarach. W skład komitetów, takich jak Komitet Doradczy ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących, Komitet Europejskiego Funduszu Społecznego czy Komitet Doradczy ds. Równości Szans dla Kobiet i Mężczyzn, wchodzi zazwyczaj przedstawiciele krajowych organizacji pracodawców i związków zawodowych oraz przedstawiciele państw członkowskich.

Od 1970 r. głównym forum trójstronnego dialogu społecznego na szczelbu europejskim jest Stały Komitet ds. Zatrudnienia, w którego skład wchodzi 20 przedstawicieli partnerów społecznych, z czego 10 reprezentuje związki zawodowe, a 10 – organizacje pracodawców. Po jego reformie w 1999 r. komitet ten uczestniczy w pełni w opracowywaniu i wdrażaniu wspólnej europejskiej strategii zatrudnienia.

Biorąc za podstawę wkład, jaki partnerzy społeczni wnieśli wspólnie w szczyt społeczny, który miał miejsce w grudniu 2001 r. w Laeken, w marcu 2003 r., Rada ustanowiła Trójstronny Szczyt Społeczny ds. Wzrostu i Zatrudnienia (2003/174/WE). Trójstronny szczyt społeczny zastępuje Stały Komitet ds. Zatrudnienia; jego celem jest ułatwienie stałych konsultacji pomiędzy Radą, Komisją i partnerami społecznymi w sprawach dotyczących gospodarki, zatrudnienia i w sprawach socjalnych. Trójstronny szczyt społeczny organizowany jest co najmniej raz w roku, a jedno z jego posiedzeń musi odbyć się przed wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej.

Formalizując proces uruchomiony w 1997 r., ustalono, że w trójstronnym szczycie społecznym udział biorą: bieżąca prezydencja Rady UE, dwie kolejne prezydencje, Komisja Europejska i partnerzy społeczni. Trzy prezydencje Rady reprezentowane są zazwyczaj przez szefów państw lub rządów oraz ministrów odpowiedzialnych za pracę i sprawy socjalne; Komisja Europejska reprezentowana jest także przez dwóch przedstawicieli, którymi są zazwyczaj jej przewodniczący oraz komisarz odpowiedzialny za zatrudnienie i sprawy socjalne. Przedstawiciele partnerów społecznych stanowią dwie grupy o takiej samej liczbie członków, tzn. 10 przedstawicieli organizacji pracowniczych i 10 – organizacji pracodawców, przy czym szczególną uwagę zwraca się na konieczność zapewnienia równowagi, jeśli chodzi o liczebność grupy kobiet i grupy mężczyzn. Każda grupa obejmuje przedstawicieli europejskich organizacji ponadsektorowych, reprezentujących interesy ogólne lub bardziej określone interesy członków organów nadzorczych lub zarządzających oraz małych i średnich przedsiębiorstw na szczeblu europejskim.

Koordinację techniczną zapewnia przedstawicielom pracowników Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), a przedstawicielom pracodawców – Zrzeszenie Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy (UNICE).

Ewentualna ratyfikacja traktatu lizbońskiego spowoduje uwzględnienie Trójstronnego Szczytu Społecznego ds. Wzrostu i Zatrudnienia w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej na mocy nowego art. 152.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze wspierał rozwój dialogu społecznego, wnosząc w ten proces praktyczny wkład poprzez częste zapraszanie partnerów społecznych na szczeblu UE do przedstawiania swojego stanowiska, zanim Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych przedłoży sprawozdanie w sprawie jakichkolwiek propozycji, które mogłyby być istotne dla tych partnerów społecznych. Parlament uważa, że kwestią o zasadniczym znaczeniu jest wspieranie i zapewnianie możliwie najszerszego uczestnictwa organizacji reprezentujących partnerów społecznych, w szczególności na szczeblu małych i średnich przedsiębiorstw.

Ponadto Parlament Europejski przypomina często Komisji o konieczności opracowania i wdrożenia spójnej polityki przemysłowej na szczeblu europejskim, w którym zasadniczą rolę powinni odegrać partnerzy społeczni.

Należy przypomnieć, że traktat lizboński przewiduje zapewnienie Parlamentowi Europejskiemu niepodważalnego prawa do uzyskania informacji na temat wykonywania umów zbiorowych zawieranych na szczeblu Unii (art. 155 TFUE) oraz na temat inicjatyw podejmowanych przez Komisję w celu stymulowania współpracy między państwami członkowskimi na podstawie art. 156 TFUE, w tym o sprawach dotyczących prawa do zrzeszania się oraz rokowań zbiorowych między pracodawcami i pracownikami.

II. Informowanie, przeprowadzanie konsultacji oraz uczestnictwo pracowników

Podstawa prawna

Artykuły 44, 94, 95 i 137 traktatu WE

Cele

Wspólnota wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich dotyczące informowania i zasięgania opinii pracowników w celu wniesienia wkładu w realizację podstawowych celów europejskiej polityki społecznej, określonych w art. 136 traktatu WE.

Osiągnięcia

A. Kontekst

Informowanie, zasięganie opinii i uczestnictwo pracowników stanowią jeden z głównych przedmiotów debaty europejskiej od momentu przyjęcia przez Radę w 1974 r. pierwszego programu działań społecznych. Karta społeczna podkreśla celowość wspierania uczestnictwa pracowników.

Jednak aktywność prawodawcza Komisji w tym obszarze często napotykała opór. Należy pamiętać, że traktat WE zapewnia należytą podstawę prawną aktów prawnych Wspólnoty dotyczących informowania i zasięgania opinii pracowników dopiero od czasu, kiedy z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu w tekście traktatu WE uwzględnione zostały porozumienia w sprawie polityki społecznej (art. 137; przy czym zastosowanie w tym obszarze ma procedura wspóldecyzji). Przyjęte poprzednio akty prawne miały za podstawę prawną art. 44 lub art. 94–95 traktatu WE, które przewidują przyjmowanie przez Wspólnotę środków mających na celu zapewnienie swobody przedsiębiorczości lub zbliżenie przepisów prawa na wspólnym lub wewnętrznym rynku.

Dyrektywa Rady 94/45/WE przyjęta została zgodnie z porozumieniem w sprawie polityki społecznej, a w 1997 r. jej zakres zastosowania rozszerzony został na Zjednoczone Królestwo.

B. Obowiązujące akty prawa

Większość dyrektyw przyjętych w tym obszarze przez Radę odnosi się do prawa pracowników do uzyskania informacji i wyrażenia swojej opinii na temat szeregu istotnych kwestii dotyczących wyników gospodarczych i kondycji finansowej ich przedsiębiorstwa oraz planów dotyczących dalszych zmian w przedsiębiorstwie, które mogą mieć wpływ na poziom zatrudnienia. Jednakże dyrektywy te nie zawierają żadnych postanowień zapewniających pracownikom prawo do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji. Są to:

- dyrektywa Rady 75/129/EWG z dnia 17 lutego 1975 r. dotycząca zwolnień grupowych, zmieniona dyrektywami 92/56/EWG i 98/59/WE; zgodnie z tą dyrektywą pracodawcy

- muszą przystąpić do negocjacji z pracownikami w razie groźby zwolnień na dużą skalę w celu określenia środków i sposobów pozwalających uniknąć zwolnień grupowych lub ograniczyć liczbę pracowników nimi objętych oraz złagodzić skutki takich zwolnień;
- dyrektywa Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. dotycząca ochrony praw pracowniczych w wypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów (konsolidująca dyrektywy 77/187/WE i 98/50/WE), zgodnie z którą pracownicy muszą zostać poinformowani o przyczynach przejęcia i jego skutkach;
 - dyrektywa Rady 78/855/EWG z dnia 9 października 1978 r. dotycząca łączenia się spółek akcyjnych, zgodnie z którą pracownicy łączących się spółek objęci są ochroną o takim samym zakresie, jak zakres ochrony określony w dyrektywie dotyczącej przejęcia przedsiębiorstw;
 - dyrektywa Rady 94/45/WE z dnia 22 września 1994 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Zakładowej; dyrektywa ta została przyjęta zgodnie z porozumieniem w sprawie polityki społecznej, a w 1997 r. jej zakres zastosowania został rozszerzony na Zjednoczone Królestwo; dyrektywa ta wprowadziła innowację polegającą na tym, że w przeciwieństwie do dyrektyw przyjętych w tej dziedzinie wcześniej, nie odnosi się ona do szczególnych sytuacji, lecz określa ogólne zasady zapewniania pracownikom dużych przedsiębiorstw wielonarodowych i przedsiębiorstw łączących się prawa do uzyskania informacji i wyrażenia swojej opinii; pracownicy uzyskali także określone prawa, jeśli chodzi o uzyskanie informacji i wyrażenie swojej opinii w sprawach dotyczących środowiska pracy; dnia 2 lipca 2008 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący zmiany tej dyrektywy;
 - dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej; dyrektywa ta określa minimalne, wspólne warunki przepisów krajowych dotyczących ochrony praw pracowników do uzyskania informacji i wyrażenia swojej opinii w sprawach dotyczących sytuacji gospodarczej i zatrudnienia w swoim miejscu pracy;
 - dyrektywa Rady 2001/86/WE z dnia 8 października 2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników; przyjęty na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2157/2001 statut europejskiej spółki akcyjnej uzupełniony został o nierozdzielnie związaną z tym rozporządzeniem dyrektywę ustanawiającą zasady uczestnictwa pracowników w podejmowaniu decyzji dotyczących strategicznych zmian w ich przedsiębiorstwie;
 - dyrektywa Rady 2003/72/WE z dnia 22 lipca 2003 r. uzupełniająca statut spółdzielni europejskiej (rozporządzenie Rady (WE) nr 1435/2003) w odniesieniu do

zaangażowania pracowników; dyrektywa ta określa zasady dotyczące mechanizmów, które ewentualnie wprowadzone zostaną w spółdzielniach europejskich w celu zapewnienia przedstawicielom pracowników możliwości wywierania wpływu na kierowanie przedsiębiorstwem.

W 2006 r. Komisja ostatecznie wycofała swoje wnioski w sprawie rozporządzeń Rady dotyczących stowarzyszenia europejskiego i europejskiej spółki wzajemnej oraz wnioski dotyczące dyrektyw Rady zawierających postanowienia dodatkowe dotyczące uczestnictwa pracowników (COM(93) 252).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament przyjął szereg rezolucji wzywających do zapewnienia pracownikom prawa do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji w swoich przedsiębiorstwach. Parlament Europejski uważa, że pracownicy powinni mieć nie tylko prawo do uzyskania informacji i wyrażenia swojej opinii, ale także prawo do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji. Prawo do uzyskania informacji, wyrażenia swojej opinii i uczestnictwa w podejmowaniu decyzji powinno obowiązywać zarówno w wypadku przedsiębiorstw krajowych, jak i wielonarodowych, niezależnie od statusu prawnego odnośnego przedsiębiorstwa. Parlament Europejski uważa, że pracownicy powinni uczestniczyć w podejmowaniu decyzji przedsiębiorstwa dotyczących wdrażania nowych technologii, zmian w organizacji pracy, produkcji i planowania gospodarczego.

W rezolucji z dnia 5 czerwca 2003 r. dotyczącej komunikatu Komisji w sprawie ram promowania finansowego udziału pracowników (COM(2002) 364) Parlament Europejski ponownie zadeklarował swoje poparcie dla udziału pracowników w zyskach i wynikach przedsiębiorstw.

Ostatnio w rezolucji z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie wzmocnienia prawodawstwa wspólnotowego w zakresie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji (P6_TA(2007)0185) Parlament Europejski wezwał Komisję do dokonania przeglądu i aktualizacji aktów prawa wspólnotowego dotyczących informowania pracowników i konsultacji z nimi, zwłaszcza w wypadku zwolnień grupowych i ochrony praw pracowników w wypadku przejęcia przedsiębiorstw; w szczególności Parlament podkreślił konieczność przyspieszenia długo oczekiwanej zmiany dyrektywy 94/45/WE dotyczącej Europejskiej Rady Zakładowej.

Parlament wezwał także Komisję do podjęcia działań mających na celu zapewnienie pełnego wykonywania w państwach członkowskich aktów prawa Wspólnoty dotyczących informowania i zasięgania opinii pracowników, szczególnie w odniesieniu do dyrektywy 94/45/WE.

→ Moira **ANDREANELLI**
sierpień 2008 r.

4.9.7. Równość mężczyzn i kobiet

Równość kobiet i mężczyzn stanowi jeden z celów Unii Europejskiej. Na przestrzeni lat prawodawstwo, orzecznictwo i zmiany w traktatach przyczyniły się do wzmocnienia tej zasady i jej wdrażania w UE.

Podstawa prawna

Od 1957 r. – traktatu rzymskiego – zasada równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę jest zapisana w traktatach WE. Pierwsze dyrektywy wdrażające tę zasadę nie zostały jednak przyjęte na tej podstawie, lecz na podstawie art. 308 (uprawnienia dodatkowe), art. 94 (zbliżanie ustawodawstwa) oraz art. 137 (zdrowie i bezpieczeństwo pracowników).

Traktat z Amsterdamu uczynił zasadę równości mężczyzn i kobiet obiektywną i podstawową zasadą Wspólnoty (art. 2). Na mocy art. 3 ust. 2 Wspólnocie powierzono również zadanie włączania kwestii równości mężczyzn i kobiet do wszystkich jej działań (tzw. włączanie problematyki płci do głównego nurtu polityki). Traktat z Amsterdamu rozszerzył również podstawę prawną propagowania równości mężczyzn i kobiet oraz wprowadził nowe elementy o istotnym znaczeniu. Nowy art. 13 przewiduje zwalczanie wszelkich form dyskryminacji, zaś art. 137 i 141 dopuszczają działanie UE nie tylko w obszarze równości wynagrodzeń, lecz również w szerszym obszarze równości szans i równego traktowania w sprawach zatrudnienia i pracy. W tych ramach art. 141 dopuszcza pozytywną dyskryminację na korzyść kobiet.

Traktat z Lizbony wzmacnia zasadę równości kobiet i mężczyzn, umieszczając ją wśród wartości i celów Unii (art. 2 i art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej) i zapewniając włączanie problematyki płci do głównego nurtu wszystkich dziedzin polityki UE (art. 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Cele

Zapewnienie równych szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet za pomocą prawodawstwa, włączania problematyki płci do głównego nurtu polityki oraz pozytywnych działań.

Osiągnięcia

A. Pierwsze dyrektywy dotyczące równości

Od połowy lat 70. Wspólnota Europejska przyjmowała prawodawstwo mające na celu zapewnienie równości mężczyznom i kobietom w miejscu pracy, w szczególności:

- zbliżenie aktów prawnych państw członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet: dyrektywa 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r.;
- wprowadzenie w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia

i awansu zawodowego oraz warunków pracy: dyrektywa 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r.;

- stopniowe wprowadzanie w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego: dyrektywa 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r.;
- wprowadzanie w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników: dyrektywa 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 r., zmieniona dyrektywą 96/97/EWG z dnia 20 grudnia 1996 r.;
- stosowanie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz ochrona kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa: dyrektywa 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r.;
- wprowadzanie środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią: dyrektywa 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r.

B. Postępy w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Europejski Trybunał Sprawiedliwości odegrał istotną rolę we wspieraniu równości mężczyzn i kobiet. Najbardziej godne uwagi orzeczenia to:

- **wyrok w sprawie Defrenne II z dnia 8 kwietnia 1976 r.** (sprawa 43/75): Trybunał uznał bezpośredni skutek zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet oraz orzekł, że zasada ta obowiązuje nie tylko w stosunku do działań władz publicznych, ale dotyczy również wszystkich porozumień mających na celu zbiorowe uregulowanie pracy najemnej;
- **wyrok w sprawie Bilka z dnia 13 maja 1986 r.** (sprawa 170/84): Trybunał uznał, że środek wykluczający pracowników pracujących w niepełnym wymiarze godzin z udziału w zakładowym systemie emerytalnym stanowi „pośrednią dyskryminację”, w związku z czym jest sprzeczny z art. 119, jeżeli dotyczy znacznie większej liczby kobiet niż mężczyzn, chyba że można wykazać, iż wykluczenie jest uzasadnione czynnikami obiektywnymi niezwiązanymi z dyskryminacją ze względu na płeć;
- **wyrok w sprawie Barber z dnia 17 maja 1990 r.** (sprawa 262/88): Trybunał orzekł, że wszystkie formy emerytury pracowniczej stanowią wynagrodzenie do celów art. 119, a zatem w ich wypadku obowiązuje zasada równego

traktowania. Trybunał orzekł, że mężczyźni powinni mieć możliwość korzystania z własnych praw emerytalnych lub praw emerytalnych pozostającego przy życiu członka rodziny w takim samym wieku jak kobiety;

- **wyrok w sprawie Marschalla z dnia 11 listopada 1997 r.** (sprawa C-409/95): Trybunał oświadczył, że prawodawstwo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie temu, by przepisy krajowe dawały kobietom pierwszeństwo przy awansie służbowym (tzw. dyskryminacja pozytywna) w sektorze, w którym liczba kobiet jest niższa od liczby mężczyzn, pod warunkiem że pierwszeństwo nie jest przyznawane automatycznie, a kandydaci płci męskiej mają gwarancję, że ich kandydatura nie zostanie wykluczona *a priori*, lecz będzie podlegać rozpatrzeniu.

C. Ostatnie zmiany

Unia Europejska podjęła ostatnio następujące działania w dziedzinie równości mężczyzn i kobiet:

1. Ramy finansowe

a. Program PROGRESS (2007–2013)

Działania UE w dziedzinie równości płci są finansowane w ramach wspólnotowego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej (PROGRESS). Równość płci stanowi jedną z pięciu dziedzin działania tego programu. W latach 2007–2013 co najmniej 12% budżetu programu, wynoszącego prawie 658 mln euro, zostanie przeznaczony na działania w tej dziedzinie.

b. Program „Daphne III” (2007–2013)

„Daphne” to wspólnotowy program na rzecz zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz na rzecz ochrony ofiar i grup ryzyka. Stanowi kontynuację programów „Daphne” (2000–2003) i „Daphne II” (2004–2006) i dysponuje budżetem w wysokości 116,85 mln euro na lata 2007–2013.

2. Niedawno przyjęte prawodawstwo

- Dyrektywa 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady **równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy**. Dyrektywa ta zawiera wspólnotową definicję bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji, molestowania i molestowania seksualnego. Stanowi również zachętę dla pracodawców do podejmowania środków zapobiegawczych w celu zwalczania molestowania seksualnego, zwiększa sankcje za dyskryminację i przewiduje utworzenie w państwach członkowskich organów odpowiedzialnych za propagowanie równego traktowania kobiet i mężczyzn.
- Rozporządzenie 806/2004/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r., które zakłada ogólne **włączenie problematyki płci do głównego nurtu unijnej polityki na rzecz współpracy i na rzecz rozwoju** oraz przyjęcie szczególnych środków mających na celu poprawę sytuacji kobiet.

- Dyrektywa 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie **dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług**.

- **Dyrektywa 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przedrządowana)**: w celu zwiększenia pewności prawnej i jasności we wprowadzaniu w życie zasady równego traktowania dyrektywa ta łączy:

- dyrektywę 75/117/EWG w sprawie równości wynagrodzeń,
- dyrektywę 76/207/EWG zmienioną dyrektywą 2002/73/WE,
- dyrektywę 86/378/EWG zmienioną dyrektywą 96/97/WE dotyczącą równego traktowania w systemach zabezpieczenia społecznego oraz
- dyrektywę 97/80/WE dotyczącą ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć.

3. Plan działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn (2006–2010)

W marcu 2006 r. Komisja przedstawiła **plan działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn** (COM(2006) 92). Wykorzystuje on doświadczenia wynikające ze strategii ramowej w sprawie równości płci na lata 2001–2005 i wyszczególnia sześć priorytetowych obszarów działania UE na rzecz równości płci na lata 2006–2010: wyrównywanie niezależności ekonomicznej kobiet i mężczyzn; godzenie życia prywatnego i zawodowego; równe uczestnictwo w podejmowaniu decyzji; wyeliminowanie wszelkich form przemocy uwarunkowanej płcią; eliminowanie stereotypów związanych z płcią; propagowanie równości płci w stosunkach zewnętrznych oraz polityce rozwoju. Plan działania jest wyrazem zaangażowania Komisji w dziedzinie równości szans kobiet i mężczyzn.

4. Europejski pakt na rzecz równości płci z 2006 r.

Europejski pakt na rzecz równości płci, którego pomysłodawcami były rządy Szwecji, Francji, Hiszpanii, Finlandii, Republiki Czeskiej i Danii, został przyjęty przez Radę Europejską na szczycie wiosennym w marcu 2006 r. Jego głównym celem jest zachęcanie państw członkowskich i UE do działań służących wzmocnieniu uczestnictwa kobiet w rynku pracy, poprawie równowagi między życiem zawodowym i prywatnym kobiet i mężczyzn oraz propagowaniu włączania problematyki płci do głównego nurtu polityki. Pakt wykorzystuje cele i instrumenty istniejące w ramach procesu lizbońskiego oraz wzmacnia realizację krajowych programów reform (→4.8.3) w celu zwiększenia zatrudnienia kobiet.

5. Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn

W grudniu 2006 r. Parlament Europejski i Rada ustanowiły **Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn**, którego ogólnym celem jest wzmocnienie i wniesienie wkładu w propagowanie równości kobiet i mężczyzn, w tym włączenie

problematyki płci do głównego nurtu wszystkich dziedzin polityki wspólnotowej i krajowej. Instytut będzie również zwalczał dyskryminację ze względu na płeć oraz popularyzował ideę równości kobiet i mężczyzn poprzez zapewnienie pomocy technicznej instytucjom Wspólnoty polegającej na gromadzeniu, analizowaniu i rozpowszechnianiu danych oraz narzędzi metodologicznych.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski odgrywa istotną rolę we wspieraniu polityki równości szans, zwłaszcza od momentu utworzenia Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia w lipcu 1984 r.

Działania Parlamentu ułatwiło rozszerzenie stosowania procedury współdecyzji w następujących obszarach:

- środki wspierające równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy (art. 137 traktatu WE zmieniony traktatem z Amsterdamu);
- środki zmierzające do zapewnienia stosowania zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy (art. 141 ust. 3 traktatu WE zmieniony traktatem z Amsterdamu). Parlament odegrał w związku z tym istotną rolę w przyjęciu dyrektywy 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy;
- wspólnotowe środki zachęcające, służące wsparciu działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu zwalczania dyskryminacji (art. 13 ust. 2 traktatu WE zmieniony traktatem z Nicei).

Traktat lizboński dodatkowo rozszerza stosowanie procedury współdecyzji o przyjmowanie środków mających na celu zwalczanie handlu kobietami i dziećmi.

Ponadto Parlament wnosi wkład nie tylko w ogólny rozwój polityki dotyczącej równości kobiet i mężczyzn (np. przyjmując rezolucje dotyczące sprawozdania, przedkładanego corocznie przez Komisję na szczycie wiosennym Rady Europejskiej, w sprawie postępów w zakresie równości płci w UE), lecz również w rozwój polityki Wspólnoty w bardziej szczegółowych obszarach.

W minionych latach Parlament Europejski koncentrował się w szczególności – poprzez sprawozdania z własnej inicjatywy (które umożliwiają zwrócenie uwagi innych instytucji na szczególne problemy), na następujących kwestiach:

- zwalczanie handlu kobietami (rezolucja z dnia 17 stycznia 2006 r.)
- zwalczanie przemocy wobec kobiet (rezolucja z dnia 2 lutego 2006 r.)
- równość płci w stosunkach zewnętrznych (np. rezolucja z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie sytuacji kobiet w konfliktach zbrojnych czy rezolucja z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie kobiet w polityce międzynarodowej).

Za pośrednictwem Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia Parlament Europejski kształtował także dialog i współpracę z parlamentami krajowymi w sprawach równości szans w ramach **sieci komisji parlamentarnych ds. równych szans** kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej (NCEO) od momentu jej utworzenia w 1997 r.

→ Hélène CALERS
lipiec 2008 r.

4.9.8. Zwalczanie dyskryminacji i integracja społeczna grup szczególnie narażonych

Poprzez wspieranie państw członkowskich w walce z dyskryminacją i wykluczeniem społecznym Wspólnota Europejska dąży do wzmocnienia integracji i spójności europejskiego społeczeństwa oraz do umożliwienia wszystkim obywatelom równego dostępu do możliwości i zasobów.

Podstawa prawna

Artykuły 13, 125–130, 136–145 traktatu WE

Cele

W art. 13, który jest wymieniony wśród zasad, na których opiera się traktat WE, zezwolono Wspólnocie na podjęcie

działań zwalczających dyskryminację zarówno poprzez stosowanie ochrony prawnej potencjalnych ofiar, jak i ustanowienie środków zachęcających. Ogólny zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, religię czy inne cechy osobiste jest zapisem wspólnym dla wszystkich krajowych systemów prawnych oraz umów międzynarodowych, które dotyczą praw człowieka lub mają na celu ich ochronę.

Zwalczanie wykluczenia społecznego osób znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu stanowi jeden ze szczegółowych celów Wspólnoty i państw członkowskich w dziedzinie polityki społecznej.

Osiągnięcia

A. Zwalczanie dyskryminacji

W związku z doświadczeniami zdobytymi podczas przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć w połowie lat 90. jednomyślnie zdecydowano o konieczności rozwiązania przez Wspólnotę Europejską problemu dyskryminacji z innych względów. Wynikiem tego procesu było włączenie do traktatu WE nowego art. 13, co nastąpiło po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego w 1997 r. Artykuł 13 uprawniał Radę, stanowiącą jednomyślnie, do podjęcia środków w celu zwalczania dyskryminacji z wielu nowych względów, w tym ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, wiek, niepełnosprawność lub orientację seksualną. Artykuł ten został następnie zmieniony przez traktat z Nicei, tak aby możliwe było przyjęcie środków zachęcających w drodze procedury współdecyzji i głosowania większością kwalifikowaną w Radzie.

W 1999 r. Komisja Europejska podjęła kroki konieczne do wdrożenia art. 13 i wystąpiła z pakietem wniosków. Doprowadziło to do przyjęcia przez Radę dwóch dyrektyw w 2000 r.:

- w dyrektywie Rady 2000/43/WE (dyrektywa dotycząca równości rasowej) zakazano bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, a także molestowania i zachowań polegających na zmuszaniu do zachowań dyskryminacyjnych wobec innych osób ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Dotyczy to zatrudnienia, szkoleń, edukacji, świadczeń społecznych, opieki zdrowotnej, zakwaterowania oraz dostępu do towarów i usług.
- w drugiej dyrektywie Rady, 2000/78/WE (dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia), skoncentrowano się na dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy, a także kształcenia zawodowego. Skupiono się na kwestii dyskryminacji pośredniej i bezpośredniej, a także molestowaniu i zmuszaniu do zachowań dyskryminacyjnych wobec innych osób ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Dyrektywa ta zawiera ważne postanowienia dotyczące racjonalnych usprawnień, co ma na celu promowanie dostępu osób niepełnosprawnych do zatrudnienia i szkolenia.

Wiele definicji i pojęć prawnych zastosowanych w obu dyrektywach zostało zainspirowanych prawodawstwem dotyczącym równości płci lub orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie równości płci.

W czerwcu 2008 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wdrażania zasady

równego traktowania osób bez względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną poza obszarem zatrudnienia. Wniosek ten obejmuje dostęp do towarów i usług, ochronę socjalną, opiekę zdrowotną i edukację. Dotyczy on jedynie transakcji handlowych, a nie czysto prywatnych interakcji pomiędzy poszczególnymi osobami. Wnioskowi towarzyszył komunikat pt. „Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie”, w którym zawarta jest propozycja działań mających na celu nadanie nowych impulsów dialogowi na temat polityki zwalczającej dyskryminację oraz bardziej efektywnego użycia dostępnych instrumentów, zarówno ogólnie, jak i ze szczególnym naciskiem na promowanie społecznej integracji ludności romskiej.

B. Zwalczanie dyskryminacji i integracja społeczna grup szczególnie narażonych w ramach strategii lizbońskiej

Zwalczanie dyskryminacji i promowanie uczestnictwa grup szczególnie narażonych stanowi zasadniczy element europejskiej polityki zatrudnienia i polityki społecznej w ramach strategii lizbońskiej.

1. Europejska strategia zatrudnienia

Jeśli UE ma osiągnąć cele strategii lizbońskiej do 2010 r., powinna znacznie podnieść poziom zatrudnienia grup, które są obecnie niedostatecznie reprezentowane na rynku pracy, co oznacza podniesienie wskaźnika zatrudnienia pracowników starszych i kobiet, a także zapewnienie znacznego zmniejszenia różnic w zatrudnieniu osób będących w niekorzystnym położeniu, takich jak osoby niepełnosprawne, mniejszości etniczne i imigranci. Wszystkie zainteresowane strony, w tym także Parlament Europejski, często przypominają, że zwalczanie dyskryminacji polegającej na pozbawianiu osób dostępu do rynku pracy jest nie tylko kwestią ochrony praw człowieka, ale także przyczynia się do zwiększenia produktywności i wzrostu.

Wszystko to zostało już uwzględnione w wytycznych w sprawie zatrudnienia na 1999 r., gdzie w filarze „Zdolność do uzyskania zatrudnienia” skoncentrowano się na „promowaniu rynku pracy otwartego dla wszystkich”, ze względu na to, iż „wiele grup i osób doświadcza szczególnych trudności w zdobywaniu stosownych umiejętności oraz uzyskiwaniu dostępu do rynku pracy i pozostawaniu na rynku pracy”, i ze względu na fakt, że „potrzebna jest spójna polityka promująca integrację takich grup i osób w świecie pracy i zwalczanie dyskryminacji”. W wytycznych poproszono państwa członkowskie o „zwrócenie szczególnej uwagi na potrzeby niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych i innych grup oraz osób, które mogą być społecznie upośledzone, oraz o opracowanie odpowiednich form aktywnej polityki prewencyjnej, promujących ich integrację na rynku pracy” (wytyczna nr 9).

W wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich na lata 2005–2007 i 2008–2010 zawarte jest dalsze wyjaśnienie związku pomiędzy gospodarczymi i społecznymi implikacjami otwartych rynków pracy.

Podkreślono w nich fakt, że „zapewnianie równych szans i zwalczanie przejawów dyskryminacji jest niezbędne dla osiągnięcia postępu. [...] Państwa członkowskie powinny dążyć do aktywnej integracji wszystkich obywateli poprzez promowanie ich aktywności ekonomicznej”. Przypomniano także, że „zwiększenie poziomów zatrudnienia pozostaje najskuteczniejszym sposobem generowania wzrostu gospodarczego i wspierania systemów gospodarczych sprzyjających integracji społecznej”, w związku z czym zwrócono się do państw członkowskich, aby „zwiększały wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników i młodzieży” i propagowały „aktywną integrację osób najbardziej wykluczonych z rynku pracy” (wytyczna nr 17).

2. Otwarta metoda koordynacji w sektorze spraw socjalnych

Opierając się na wnioskach Rady z posiedzenia w Lizbonie w marcu 2000 r., w późniejszym okresie tego samego roku Rada Europejska w Nicei zdecydowała, iż współpraca w sprawie polityki stworzonej w celu zwalczania wykluczenia społecznego powinna opierać się na otwartej metodzie koordynacji (OMK), łącząc krajowe plany działania z inicjatywami Komisji promującymi współpracę. Głównymi elementami tej metody są: (i) wspólne cele w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego; (ii) krajowe plany działania na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego; (iii) wspólne sprawozdania z przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz regularny monitoring, wspólna ocena i wzajemna kontrola oraz (iv) wspólne wskaźniki wykorzystywane do oceny postępów i porównywania dobrych praktyk. Państwa członkowskie wyraziły zgodę na regularne przygotowywanie krajowych planów działania na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, począwszy od czerwca 2001 r. Miały one być oparte na celach określonych przez Radę, a mianowicie na ułatwianiu udziału w zatrudnieniu oraz dostępu do wszystkich zasobów, praw, towarów i usług; zapobieganiu ryzyku wykluczenia; pomocy grupom szczególnie narażonym; mobilizowaniu wszystkich zainteresowanych stron.

Otwarta metoda koordynacji została także równoległe zastosowana do innych sektorów ochrony socjalnej, tzn. do zapewniania odpowiednich i zrównoważonych emerytur i zapewnianiu dostępnej, trwałej opieki zdrowotnej o wysokiej jakości i opieki długoterminowej. W 2005 r. Komisja Europejska zaproponowała dostosowanie toczących się procesów do nowych ram otwartej metody koordynacji polityki ochrony socjalnej i integracji społecznej, obejmujących trzy cele ogólne i cele szczegółowe dla każdego z trzech wątków.

Dalekosiężne cele otwartej metody koordynacji polityki ochrony socjalnej i integracji społecznej mają na celu propagowanie: a) spójności społecznej, równości kobiet i mężczyzn oraz równych szans dla wszystkich poprzez odpowiednie, dostępne, zrównoważone finansowo, elastyczne i wydajne systemy ochrony socjalnej i politykę integracji społecznej; b) skutecznego i wzajemnego oddziaływania celów lizbońskich dotyczących osiągnięcia większego wzrostu

gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy i większej spójności społecznej ze strategią zrównoważonego rozwoju UE oraz c) dobrego zarządzania, przejrzystości oraz zaangażowania zainteresowanych stron w tworzenie, wdrażanie oraz kontrolę omawianej polityki.

Obecne cele charakterystyczne dla OMK dotyczące zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego opisano w następujący sposób: zagwarantowanie powszechnego dostępu do zasobów, praw oraz usług niezbędnych do aktywnego udziału w życiu społeczeństwa; zapobieganie i przeciwdziałanie wykluczeniu oraz zwalczanie wszystkich form dyskryminacji prowadzących do wykluczenia; zapewnienie aktywnej integracji społecznej wszystkich osób poprzez promowanie udziału w rynku pracy oraz poprzez walkę z ubóstwem i wykluczeniem; dopilnowanie, aby polityka integracji społecznej była dobrze skoordynowana i aby obejmowała wszystkie szczeble administracji rządowej i innych odpowiednich podmiotów, włączając w to osoby doświadczające ubóstwa; dopilnowanie, aby polityka ta była skuteczna, efektywna i uwzględniana we wszystkich odpowiednich obszarach polityki publicznej.

Wzajemne oddziaływanie trzech elementów OMK jest szczególnie widoczne podczas analizowania polityki społecznej mającej na celu wsparcie szczególnie narażonych grup docelowych, takich jak osoby starsze czy niepełnosprawne. Współpraca w zakresie „odpowiednich i stabilnych emerytur” ma zagwarantować odpowiednie dochody emerytalne dla wszystkich i dostęp do emerytur pozwalających na utrzymanie, w rozsądnych granicach, standardu życia po przejściu na emeryturę oraz równowagi finansowej prywatnych i publicznych systemów emerytalnych. Trzeci element OMK dotyczący „dostępności i stabilności opieki zdrowotnej o wysokiej jakości i opieki długoterminowej” ma na celu zapewnienie powszechnego dostępu do odpowiedniej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, a także zapewnienie, że potrzeba korzystania z takiej opieki nie będzie prowadzić do ubóstwa i zależności finansowej.

Zgodnie z art. 144 traktatu WE utworzono Komitet ds. Ochrony Socjalnej mający na celu wspieranie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i Komisją w dziedzinie polityki ochrony socjalnej. Komitet składa się z dwóch przedstawicieli z każdego państwa członkowskiego i z Komisji.

C. Środki zachęcające

W latach 1975–1980, w ramach programu zwalczania ubóstwa, Europejska Wspólnota Gospodarcza zrealizowała pierwszą grupę projektów i badań pilotażowych zaprojektowanych z myślą o zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia. Po tym pierwszym programie przyszedł czas na dwa kolejne (1985–1989 i 1989–1994). Działalność Wspólnoty w tym obszarze była jednakże nieustannie kwestionowana z powodu braku podstawy prawnej.

Problem ten został rozwiązany z chwilą wejścia w życie traktatu amsterdamskiego, w którym uznano likwidację społecznego wykluczenia za jeden z celów wspólnotowej

polityki społecznej. W grudniu 2002 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły decyzję 50/2002/WE ustanawiającą program działań Wspólnoty wspierający współpracę między państwami członkowskimi w celu zwalczania wykluczenia społecznego. Program objął lata 2002–2006; w jego ramach dysponowano budżetem 75 mln euro.

W tym samym czasie opracowano szczegółowy program działań Wspólnoty zwalczający dyskryminację na podstawie art. 13 ust. 2. Obejmował on wszystkie obszary wyznaczone w art. 13 – z wyjątkiem płci, którą zajęto się oddzielnie w programie WE dotyczącym równości płci.

W 2007 r. wszystkie wspólnotowe programy finansowania istniejące w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych zostały zintegrowane w jeden system wraz z przyjęciem nowego programu PROGRESS, obejmującego okres siedmiu lat. PROGRESS ma na celu racjonalizację wydatków i poprawę wpływu działań wspieranych przez Wspólnotę Europejską. PROGRESS ma łączny budżet w wysokości 743,25 mln euro, z których odpowiednio 30% i 23% jest przeznaczane na integrację społeczną i ochronę socjalną oraz zwalczanie dyskryminacji.

PROGRESS ma wspierać projekty o wyraźnym wymiarze europejskim lub o wartości dodanej, natomiast Europejski Fundusz Społeczny (EFS) udostępnia fundusze Wspólnoty na współfinansowanie działań mających na celu zwalczanie dyskryminacji i pomoc osobom będącym w najbardziej niekorzystnym położeniu w dostępie do rynku pracy.

Należy także przypomnieć, że rok 2010 został ogłoszony Europejskim Rokiem Walki z Wykluczeniem i Ubóstwem.

D. Europejskie strategie dla określonych grup: osoby starsze i niepełnosprawne

Unia Europejska stosuje podwójne podejście we wspieraniu społecznej integracji grup szczególnie narażonych, zarówno poprzez zwalczanie wszelkich form dyskryminacji, jak i opracowywanie strategii celowych.

1. Osoby niepełnosprawne

Zgodnie z rezolucją Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1993 r. zatytułowaną „Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych” w lipcu 1996 r. Komisja przyjęła stosowny komunikat (COM(96) 406). Strategia Wspólnoty w sprawie niepełnosprawności przedstawiona w komunikacie została oparta na równych prawach i zasadzie niedyskryminacji, jak również na wprowadzaniu kwestii związanych z niepełnosprawnością do głównego nurtu wszystkich stosownych dziedzin polityki UE, takich jak polityka społeczna, edukacja i kształcenie, badania naukowe, transport, telekomunikacja i zdrowie publiczne. Chociaż odpowiedzialność w tym zakresie leży po stronie państw członkowskich, w komunikacie położono nacisk na to, że Wspólnota Europejska w znaczny sposób przyczyni się do propagowania współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

W 1996 r. utworzono grupę wysokiego szczebla ds. niepełnosprawności w celu monitorowania polityki

poszczególnych krajów i priorytetów, zbierania informacji i doświadczeń oraz doradzania Komisji. Rezolucja w sprawie równych szans zatrudnienia osób niepełnosprawnych przyjęta przez Radę w dniu 17 czerwca 1999 r. wzywa państwa członkowskie do opracowywania, oceniania i poddania rewizji programów wspierających w różny sposób integrację osób niepełnosprawnych. Rezolucja przygotowała decyzję 2000/750/WE ustanawiającą wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji na lata 2001–2006.

Rok 2003 był Europejskim Rokiem Osób Niepełnosprawnych (decyzja Rady 2001/903). Następnie ustanowiono plan działania w sprawie niepełnosprawności, aby zapewnić spójną politykę dotyczącą osób niepełnosprawnych. Stanowi on funkcjonalne ramy działań, które miały być opracowane na szczeblu UE w latach 2004–2010. Regularne, następujące co dwa lata uaktualnienia działań na rzecz osób niepełnosprawnych i ciągły dialog z głównymi zainteresowanymi zapewniają, że działania przeprowadzane przez Komisję są stosowne i celowe. Komunikat „Sytuacja osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej: europejski plan działania na lata 2008–2009” (COM(2007) 738) stanowi najnowsze uaktualnienie planu działania UE w sprawie niepełnosprawności.

Osoby niepełnosprawne są w znacznym stopniu dotknięte bezrobociem. Jedną z kluczowych inicjatyw Wspólnoty jest zwiększenie ich możliwości znalezienia pracy i zmiana postaw wobec osób niepełnosprawnych w obszarze zatrudnienia. Pewne aspekty związane z niepełnosprawnością zostały uwzględnione w krajowych programach reform i krajowych strategiach ochrony socjalnej i integracji społecznej.

2. Osoby starsze

W 2000 r. ponad 60 mln osób (16,4% populacji UE) było w wieku co najmniej 65 lat, a oczekuje się, że wskaźnik ten wzrośnie do 25% w 2020 r. Wzrost przewidywanej długości życia ma się utrzymywać; w połączeniu ze spadkiem wskaźnika urodzeń przyspieszy to starzenie się populacji. Ostatnie dane wskazują, że osoby starsze są szczególnie dotknięte ubóstwem.

Europa, która jest jednym z pierwszych regionów na świecie dotkniętych problemem starzenia się populacji, opracowała wiele strategicznych odpowiedzi. Od 1984 r. Wspólnota przeprowadziła szereg badań i seminariów skupiających się na wkładzie osób starszych w życie gospodarcze i społeczne. Pierwszy program działania na rzecz osób starszych rozpoczął się w 1991 r.

Opracowana przez UE odpowiedź na problem starzenia się jest osadzona w kontekście nadrzędnej strategii polegającej na formułowaniu wzajemnie wzmacniających się strategii i obejmuje gospodarcze, społeczne i związane z zatrudnieniem implikacje starzenia się. Podejście UE ma zmobilizować potencjał osób w każdym wieku. Podstawową zasadą jest to, iż poszukiwanie efektywnych rozwiązań problemu starzejącej się populacji musi wyjść poza wąski zakres interesów dzisiejszych starszych pokoleń. W tym celu należy przyjąć nową, aktywną politykę i aktywne strategie związane ze starzeniem się.

W dwóch komunikatach Komisji Europejskiej: „W stronę Europy dla każdego wieku: Promowanie dobrobytu i solidarności między pokoleniami” (COM(99) 221) oraz „Reakcja Europy na starzenie się ludności na świecie – postęp społeczno-gospodarczy w starzejącym się świecie” (COM(2002) 143) określono następujące priorytety: stawienie czoła gospodarczym skutkom starzenia się populacji z zamiarem utrzymania wzrostu i bezpiecznych finansów publicznych; pomyślne przystosowanie się do sytuacji, w której siła robocza jest starsza i mniej liczna; zagwarantowanie odpowiednich, realnych i elastycznych emerytur; zapewnienie powszechnego dostępu do opieki zdrowotnej wysokiej jakości przy jednoczesnym zagwarantowaniu finansowej opłacalności usług zdrowotnych. W zielonej księdze „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność pomiędzy pokoleniami” (COM(2005) 94) podkreślono fakt, że UE stoi w obliczu bezprecedensowych zmian demograficznych, które będą miały znaczny wpływ na całe społeczeństwo. Aby sprostać temu wyzwaniu, należy wdrożyć strategię lizbońską, a ludzie powinni dłużej pracować; należy także kontynuować modernizację systemów ochrony socjalnej, szczególnie emerytur, aby zapewnić ich zrównoważenie pod względem społecznym i ekonomicznym oraz umożliwić im poradzenie sobie z efektami starzenia demograficznego.

W marcu 2008 r. Komisja Europejska zorganizowała konferencję. „Ochrona godności osób starszych – zapobieganie wykorzystywaniu i zaniedbywaniu osób starszych”, która doprowadziła do spotkania ekspertów i polityków, mającego na celu podniesienie świadomości i zapoczątkowanie otwartej debaty na temat tego powszechnego problemu.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski był aktywnym uczestnikiem debaty, która doprowadziła do uwzględnienia art. 13 w traktacie WE. Zgodnie z traktatem lizbońskim Parlament zostałby obdarzony prawem do wyrażania zgody podczas przyjmowania prawodawstwa przeciwdziałającego dyskryminacji na mocy art. 13 ust. 1 (nowy art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Parlament Europejski często wzywał Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia poprawnego, pełnego i terminowego wdrożenia dyrektyw przyjętych na podstawie art. 13 Traktatu: Komisja powinna bez wahania przeprowadzić postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich w tym względzie.

W sprawozdaniu z własnej inicjatywy w sprawie postępów w dziedzinie równości szans i niedyskryminacji w UE, zatwierdzonym przez PE w dniu 20 maja 2008 r., zaapelowano, aby Komisja zobowiązała się do przeprowadzenia zasadniczej oceny wdrażania dyrektyw 2000/43/WE i 2000/78/WE oraz do przedstawienia wniosku w sprawie nowej dyrektywy, która powinna być związana ze wszystkimi obszarami, jakie nie zostały uwzględnione w instrumentach przyjętych na

podstawie art. 13 Traktatu, i która powinna obejmować „wszystkie obszary będące w kompetencji Wspólnoty oraz obszary, takie jak edukacja, kształcenie ustawiczne, ochrona socjalna, w tym ubezpieczenie społeczne, zakwaterowanie i opieka zdrowotna, wizerunek dyskryminowanych grup w mediach i reklamie, fizyczny dostęp osób niepełnosprawnych do informacji, telekomunikację, komunikację za pośrednictwem środków elektronicznych, środki transportu i przestrzenie publiczne, korzyści społeczne, a także dostęp do towarów i usług, które są dostępne dla społeczeństwa”. W sprawozdaniu wezwano także Komisję i państwa członkowskie do włączenia równych szans i zwalczania dyskryminacji do głównego nurtu strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, wytycznych dla otwartej metody koordynacji i narodowych programów reform, a także przepisów regulujących fundusze strukturalne.

Parlament Europejski często przyjmuje rezolucje z myślą o poprawie warunków osób wykluczonych społecznie, osób starszych i niepełnosprawnych. Kładzie nacisk na fakt, że Wspólnota musi wykazać większą solidarność z tymi grupami i pracować nad ich integracją ze społeczeństwem. W tym kontekście PE apelował do państw członkowskich o wyznaczenie minimalnych dochodów, aby najbardziej upośledzone społecznie grupy uzyskały środki niezbędne do osiągnięcia należytego standardu życia i miały zagwarantowaną ochronę społeczną i odpowiednią opiekę zdrowotną.

W 1993 r. Parlament Europejski zainicjował utworzenie Parlamentu Seniorów (ang. Senior Citizens' Parliament). W październiku 1998 r. PE zorganizował konferencję europejską zatytułowaną „Osoby starsze w XXI w. – rozpoczęcie życia na nowo”, a w listopadzie 2003 r. – Europejski Parlament Osób Niepełnosprawnych. Poczynając od 1993 r., Parlament wspólnie z Komisją co roku w dniu 3 grudnia obchodzi Europejski Dzień Osób Niepełnosprawnych.

W sprawozdaniu z własnej inicjatywy dotyczącym oceny realiów społecznych z listopada 2007 r. Parlament Europejski podkreślił, że każdy obywatel Unii Europejskiej powinien mieć prawo do dostępu do towarów i usług. Parlament Europejski zaprosił także Komisję i państwa członkowskie do opracowywania – we współpracy z organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne – krajowych, regionalnych i lokalnych inicjatyw propagujących realne możliwości zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych. W sprawozdaniu zwrócono się także do Komisji i państw członkowskich o zapewnienie odpowiednich środków umożliwiających dostęp do programów uczenia się przez całe życie, które ograniczyłyby wykluczenie osób starszych m.in. z rynku pracy i propagowały ich ciągły udział w życiu społecznym, kulturalnym i obywatelskim.

→ Moira **ANDREANELLI**
sierpień 2008 r.

4.10. Polityka w zakresie ochrony środowiska

4.10.1. Polityka w zakresie ochrony środowiska: zasady ogólne

Utworzona w 1972 r. polityka w zakresie ochrony środowiska podlega art. 174 i 176 TWE. Szósty program działania w zakresie ochrony środowiska naturalnego, zatytułowany „Środowisko 2010: Nasz wybór, nasza przyszłość”, ustanawia strategiczne ramy dla tej polityki do 2012 r. Utworzono także szereg instrumentów w celu ochrony środowiska naturalnego, takich jak: Europejska Agencja Ochrony Środowiska, LIFE+, oznakowanie ekologiczne i audyt ekologiczny czy też europejska strategia w zakresie środowiska i zdrowia.

Podstawa prawna

Początki europejskiego prawa w zakresie ochrony środowiska naturalnego sięgają konferencji szefów państw i rządów, która miała miejsce w październiku 1972 r. Stwierdzono wówczas, że wspólna polityka w zakresie ochrony środowiska ma zasadnicze znaczenie. Począwszy od 1972 r., Wspólnota przyjęła około 250 aktów prawnych dotyczących głównie ograniczania zanieczyszczeń poprzez wprowadzanie minimalnych norm, w szczególności odnośnie do gospodarowania odpadami, a także zanieczyszczenia wody i powietrza. Szereg programów działania stanowi ramy dla tego prawodawstwa. Wejście w życie Jednolitego aktu europejskiego w 1987 r., a także dodanie do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską tytułu dotyczącego w szczególności tego zagadnienia uznaje się powszechnie za punkt zwrotny w kwestii środowiska naturalnego. Ponieważ traktaty rzymskie zostały zmienione traktatami z Maastricht i Amsterdamu, podstawę prawną dla wspólnotowej polityki w zakresie ochrony środowiska stanowią art. 174–176 (dawne art. 130r–130t) traktatu WE. Na mocy art. 174 traktatu WE (dawnego art. 130r ust. 2) polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego opiera się na zasadach ostrożności, działania zapobiegawczego, usuwania zanieczyszczeń u źródeł oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. W komunikacie Komisji COM(2000) 1 sformułowano jasne i skuteczne wytyczne odnośnie do stosowania zasady ostrożności, gdyż nie zostało to określone w traktacie WE ani w innych aktach wspólnotowych.

Dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu określa ramy odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci”, aby zapobiec i zaradzić szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Dyrektywa ta ma zastosowanie do szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, spowodowanych przez zanieczyszczenia

o charakterze rozproszonym, lub do bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód, jeżeli możliwe jest ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działalnością poszczególnych podmiotów gospodarczych.

Cele

Traktat z Amsterdamu nadał większą rangę polityce Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. Zmiany wprowadzone do preambuły oraz art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dawny artykuł B) umocniły zasadę trwałego rozwoju, która obecnie stanowi jeden z głównych celów UE. W art. 6 traktatu WE (dawny art. 3c) wyraźnie podkreśla się konieczność uwzględnienia ochrony środowiska naturalnego we wszystkich politykach sektorowych. Ta nowa klauzula ma powszechne zastosowanie; przenosząc ją z artykułu dotyczącego środowiska w ważne miejsce na początku traktatu, przywódcy UE podkreślili swoje zaangażowanie w realizowanie celu dotyczącego trwałego rozwoju. W akcie końcowym odnotowano również zobowiązanie Komisji dotyczące przeprowadzania badań oceny wpływu podczas przedkładania wniosków, które mogą mieć znaczące skutki dla środowiska naturalnego.

Artykuł 95 traktatu WE (dawny art. 100a ust. 3) wyraźnie stanowi, że „w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego” przyjmuje się jako podstawę „wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. W ramach swoich odpowiednich kompetencji Parlament Europejski i Rada starają się również osiągnąć ten cel”. W związku z tym Unia prowadzi aktywną politykę ochrony gleby, wody, klimatu, powietrza, flory i fauny. Jednakże zgodnie z zasadą pomocniczości (→1.2.2) Unia angażuje się w problemy związane z ochroną środowiska jedynie wówczas, gdy jest w stanie rozwiązać je w bardziej skuteczny sposób niż rządy krajowe lub regionalne.

Osiągnięcia

1. Wspólnotowe programy w zakresie ochrony środowiska

Szósty wspólnotowy program działania w zakresie ochrony środowiska naturalnego, zatytułowany „Środowisko 2010: Nasz wybór, nasza przyszłość” (decyzja 1600/2002/WE), określa strategiczne ramy wspólnotowej polityki w zakresie ochrony środowiska na lata 2002–2012 i jest uważany za zasadniczy element ochrony środowiska w ramach wspólnotowej strategii trwałego rozwoju. Opiera się on głównie na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, na zasadzie ostrożności i działania zapobiegawczego oraz na zasadzie usuwania zanieczyszczenia u źródła. Skupia się na następujących czterech priorytetowych obszarach działania: zmiany klimatyczne, różnorodność biologiczna, ochrona środowiska i zdrowia oraz zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych i gospodarowanie odpadami. Proponowanych jest pięć priorytetowych koncepcji strategicznego działania: lepsze stosowanie istniejącego prawa, włączanie zagadnień dotyczących środowiska naturalnego do innych dziedzin polityki, bliższa współpraca w ramach rynku, wzmacnianie pozycji obywateli jako osób prywatnych i wspieranie ich w zmianie zachowania, a także uwzględnianie kwestii ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym i decyzjach zarządczych. Komisja co roku publikuje przegląd polityki w zakresie środowiska; ostatni przegląd zawarto w komunikacie COM(2006) 70 „Przegląd polityki ochrony środowiska 2005”.

Program wymagał przygotowania przez Komisję Europejską strategii tematycznych obejmujących siedem obszarów. Wszystkie siedem strategii tematycznych zostało przyjętych w latach 2005–2006: zanieczyszczenie powietrza, zapobieganie powstawaniu odpadów i ich recycling, ochrona i zachowanie środowiska morskiego, ochrona gleby, zrównoważone stosowanie pestycydów, zrównoważone wykorzystanie zasobów, środowisko miejskie.

Strategie tematyczne stanowią następny etap w polityce w zakresie ochrony środowiska. Dotyczą raczej poszczególnych zagadnień aniżeli konkretnych substancji zanieczyszczających, czy też działalności gospodarczej, jak to miało miejsce w przeszłości. Strategie zostają opracowywane z myślą o dłuższej perspektywie czasowej – ustalają jasne cele ochrony środowiska do około 2020 r. i tym samym stwarzają stabilne ramy polityki. Ponadto koncentrują się na określaniu najbardziej odpowiednich instrumentów służących realizacji celów polityki europejskiej w możliwie najmniej uciążliwy i najbardziej ekonomiczny sposób.

2. Ocena oddziaływania na środowisko

Ocena oddziaływania na środowisko polega na określeniu potencjalnych skutków danej decyzji z uwzględnieniem jej aspektów społecznych, gospodarczych oraz dotyczących środowiska naturalnego, jej potencjalnych krótko- i długoterminowych kosztów oraz korzyści, jak również jej wpływu na uregulowania prawne i budżet. Analizuje się w niej szereg legislacyjnych i nielegislacyjnych opcji, którymi

dysponują decydenci polityczni oraz które pozwalają na spełnienie jasno określonych celów. Ocena oddziaływania na środowisko jest wymagana automatycznie w wypadku planów i programów dotyczących zagospodarowania przestrzennego, użytkowania gruntu, transportu, energii, gospodarowania odpadami, gospodarki wodnej, przemysłu, telekomunikacji, rolnictwa, leśnictwa, rybactwa i turystyki.

3. Europejska Agencja Ochrony Środowiska

W 1990 r. Rada przyjęła rozporządzenie ustanawiające Europejską Agencję Ochrony Środowiska i europejską sieć informacji i obserwacji środowiska (rozporządzenie (EWG) nr 1210/90 i zmienione rozporządzenie (WE) nr 933/1999). Definiuje ono agencję jako centralny organ wspólnotowy. Celem Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska jest ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego zgodnie z postanowieniami Traktatu i wspólnotowymi programami działania w zakresie ochrony środowiska oraz dążenie do osiągnięcia trwałego rozwoju we Wspólnocie. Aby zrealizować ten cel, Agencja musi zapewniać Wspólnocie i państwom członkowskim obiektywne, wiarygodne i porównywalne na szczeblu europejskim informacje, które umożliwią im podjęcie niezbędnych środków na rzecz ochrony środowiska, dokonanie oceny wdrożenia tych środków oraz zagwarantowanie, że opinia publiczna jest odpowiednio informowana o stanie środowiska naturalnego.

Agencja może współpracować w zakresie wymiany informacji z innymi organami, w tym z siecią IMPEL („Implementation of Environment Law” – wprowadzanie w życie prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska – sieć informacyjna w zakresie prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska, łącząca państwa członkowskie i Komisję). Państwa członkowskie mają obowiązek informować Agencję o głównych elementach składowych krajowych sieci informacyjnych dotyczących ochrony środowiska. Agencja jest otwarta również na kraje, które nie są członkami Unii Europejskiej.

4. Program przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego i audyty ekologiczne

Zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 880/92 (zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1980/2000) w sprawie programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego, unijne oznakowanie ekologiczne może być przyznawane produktom dostępnym na obszarze Wspólnoty, które spełniają określone wymogi środowiskowe i specjalne kryteria oznakowania ekologicznego. Kryteria są określane i sprawdzane przez Komitet Unii Europejskiej ds. Oznakowania Ekologicznego, do obowiązków którego należy również ocena i weryfikacja wymogów związanych z tymi kryteriami. Są one publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

Celem programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego jest promowanie produktów mających zmniejszone oddziaływanie na środowisko, w porównaniu z innymi produktami z tej samej grupy, i udostępnienie konsumentom dokładnych i uzasadnionych naukowo informacji oraz wytycznych dotyczących produktów. Komisja

i państwa członkowskie muszą propagować stosowanie oznakowania ekologicznego poprzez prowadzenie działań uświadamiających i kampanii informacyjnych. Muszą również zapewnić koordynację pomiędzy programem wspólnotowego oznakowania ekologicznego a istniejącymi programami krajowymi. W 2005 r. Komisja zakończyła proces oceny programu oznakowania ekologicznego, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie oznakowania ekologicznego, i opublikowała zalecenia końcowe, wyniki badań i streszczenie. W lutym 2006 r. Komisja przyjęła decyzję ustanawiającą plan pracy dotyczący wspólnotowego oznakowania ekologicznego. W czerwcu 2007 r. Komisja przyjęła decyzję ustalającą ekologiczne kryteria przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego mydlom, szamponom i odżywkom do włosów.

Rozporządzenie (WE) nr 761/2001 (zastępujące rozporządzenie (EWG) nr 1836/93) dopuszczające dobrowolny udział organizacji w systemie zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego (EMAS), ustanawia nowy system w celu poprawy ochrony środowiska w sektorze przemysłu poprzez wprowadzenie zarządzania środowiskiem.

Celem przedmiotowego rozporządzenia jest wspieranie poprawy działań w dziedzinie ochrony środowiska, podejmowanych przez organizacje we wszystkich sektorach. Program EMAS został oceniony przez Komisję w 2005 r. w opracowaniu EVER (ocena EMAS i oznakowania ekologicznego w celu dokonania ich przeglądu). W dniu 24 stycznia 2006 r. Parlament podpisał deklarację środowiskową, zgodnie z którą Parlament Europejski dołoży wszelkich starań, aby jego działalność była zgodna z najlepszą obowiązującą praktyką w zakresie zarządzania środowiskiem.

5. LIFE+: instrument finansowy na rzecz środowiska

W 2004 r. Komisja zaproponowała nowy jednolity instrument na rzecz finansowania działań w zakresie ochrony środowiska, o nazwie LIFE+ (COM(2004) 621). Instrument ten, który zastępuje dotychczasowe programy finansowe, takie jak LIFE, URBAN, program wspierania organizacji pozarządowych czy program Forest Focus, będzie obejmował lata 2007–2013. W marcu 2007 r. osiągnięto polityczne porozumienie pomiędzy Parlamentem i Radą w kwestii programu LIFE+, wyznaczając na okres 2007–2013 środki finansowe w łącznej wysokości niemal 2 mld euro (→4.10.8).

6. Międzynarodowa współpraca w zakresie ochrony środowiska

W komunikacie zatytułowanym „Europejska polityka sąsiedztwa – dokument strategiczny” (COM(2004) 373) zawarto zalecenia dotyczące rozwoju współpracy i integracji regionalnej w związku z niektórymi kwestiami, które pojawiły się przy zewnętrznych granicach rozszerzonej UE, w tym kwestiami dotyczącymi środowiska naturalnego.

Współpracę z Ameryką Łacińską, Rosją i Azją w zakresie środowiska naturalnego wspiera partnerstwo pomiędzy UE a Ameryką Łacińską i Karaibami, umowa o partnerstwie i współpracy pomiędzy UE i Rosją (obowiązująca od 1997 r.,

wraz ze wspólnym programem prac w zakresie ochrony środowiska) oraz strategia współpracy pomiędzy Europą a Azją. Ponadto nawiązano współpracę także z regionem Dunaju i Morza Czarnego oraz w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego, w obu przypadkach przyczyniając się do zachowania morskiego ekosystemu (→4.10.5)

O zaangażowaniu UE w walkę z globalnymi problemami związanymi ze środowiskiem naturalnym świadczy światowy szczyt ONZ w sprawie zrównoważonego rozwoju w Johannesburgu w 2002 r. (→4.10.3), podczas którego Wspólnota odegrała wiodącą rolę i aktywnie przyczyniła się do przyjęcia deklaracji politycznej oraz planu wdrożenia (w celu poprawy dostępu do podstawowej infrastruktury sanitarnej i wody pitnej, zmniejszenia utraty różnorodności biologicznej, powstrzymania procesu zmniejszania się zasobów rybnych oraz ograniczenia szkodliwych dla zdrowia człowieka skutków produkcji i wykorzystania chemikaliów do 2020 r.).

7. Europejska strategia w zakresie środowiska i zdrowia

Istnieje ścisły związek pomiędzy złą sytuacją w zakresie zdrowia a problemami związanymi ze środowiskiem: na skutek długoterminowego narażenia na zanieczyszczenie powietrza w dużych miastach europejskich każdego roku odnotowuje się aż 60 000 zgonów. Ze względu na większą ekspozycję na czynniki zagrażające środowisku naturalnemu niż w wypadku osób dorosłych, co siódme dziecko cierpi na astmę. W czerwcu 2004 r. Komisja przedstawiła plan działania na rzecz środowiska i zdrowia na lata 2004–2010 (COM(2004) 416) zmierzający do osiągnięcia poprawy w zakresie koordynacji pomiędzy sektorami: zdrowia, środowiska oraz badań naukowych. W czerwcu 2007 r. Komisja opublikowała śródrokresowy przegląd planu działania (COM(2007) 314).

8. Partnerstwo lizbońskie na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz uproszczenie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska

W strategii zrównoważonego rozwoju UE wzywa się, aby polityki gospodarcze, społeczne oraz ochrony środowiska wzajemnie się dopełniały i umacniały (→4.10.3). W komunikacie COM(97) 592 „Środowisko naturalne i zatrudnienie – budowanie zrównoważonej Europy” zachęca się do stosowania nowych i czystych technologii, wspierając w ten sposób nowe możliwości działalności gospodarczej. W komunikacie COM(2006) 70 „Przegląd polityki ochrony środowiska 2005” zwrócono uwagę, jak innowacje ekologiczne, technologie dotyczące ochrony środowiska oraz lepsze stanowienie prawa mogą przyczynić się do realizacji celów strategii lizbońskiej (COM(2000) 330).

Celem programu „lepszych uregulowań prawnych” Komisji jest ułatwienie wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy, przy równoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu ochrony społecznej i środowiska, zgodnie ze strategią zrównoważonego rozwoju UE. Podkreślono to w komunikacie COM(2005) 97 pt. „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”, który miał przyczynić się do efektywnego

wdrożenia strategii lizbońskiej. Starania w tym względzie zostały odzwierciedlone poprzez sporządzenie i przyjęcie siedmiu strategii tematycznych. W dziedzinach, w których istnieje polityka i prawodawstwo, takich jak np. woda i odpady, celem strategii tematycznych jest uproszczenie ustawodawstwa, wyjaśnienie definicji, usunięcie niejasności oraz zaproponowanie sposobów sprawniejszego wdrożenia. O ile będzie to możliwe, dążąc do osiągnięcia nowych celów polityki, strategie tematyczne wykorzystują istniejące instrumenty i polityki zamiast tworzenia nowych wniosków dotyczących polityki.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament przyczynił się do powstania dużej liczby przepisów odnoszących się m.in. do oceny oddziaływania na środowisko, swobodnego dostępu do informacji czy też oznakowania ekologicznego produktów przyjaznych dla środowiska.

W rezolucji z lipca 1998 r. Parlament uznał, że zastosowanie opłat na rzecz ochrony środowiska mogłoby spowodować zakłócenie konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi, które wprowadziły podatki środowiskowe, oraz tymi, które tego nie zrobiły; wskazane jest zatem, aby takie opłaty wprowadzono we wszystkich państwach członkowskich.

Na wniosek Parlamentu szósty program działań w zakresie środowiska (2001–2010) zawiera postanowienia dotyczące sporządzenia spisu i stopniowego eliminowania subwencji prowadzących do szkodliwych skutków dla środowiska, jak również przepisy odnoszące się do podatków środowiskowych odpowiednio na szczeblu krajowym lub wspólnotowym, celów ograniczenia emisji na mocy protokołu z Kioto oraz strategii tematycznych poświęconych priorytetem związanym ze środowiskiem naturalnym. Wszelkie przepisy wynikające ze strategii tematycznych zostały lub zostaną przyjęte w drodze procedury współdecyzji. Ustalono również, że w ramach przedmiotowego programu zostaną podjęte dążenia do ustanowienia celów w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, na podstawie oceny przeprowadzonej przez Międzynarodową Grupę ds. Zmian Klimatycznych. Celem programu będzie również wspieranie dalszych prac nad paliwami alternatywnymi oraz pojazdami o niskim zużyciu paliwa. W ramach osiągniętego porozumienia zostaną także poruszone kwestie rosnącego ruchu ulicznego w miastach oraz zostaną podjęte starania mające na celu poprawę jakości środowiska miejskiego.

Ponadto zagadnienia dotyczące środowiska naturalnego zostaną włączone do procesu kształtowania polityki wspólnotowej, do czego wzywał Parlament, a szczególnie uwaga zostanie poświęcona zwiększaniu świadomości w zakresie ochrony środowiska wśród społeczeństwa i władz lokalnych.

W grudniu 2000 r., w odpowiedzi na komunikat w sprawie zasady ostrożności, Parlament Europejski przyjął sprawozdanie, w którym wezwał do określenia jaśniejszych wytycznych odnośnie do stosowania tej zasady, będąc zdania, że powinno się do niej odwoływać za każdym razem, gdy tymczasowa, obiektywna ocena naukowa zagrożeń wykaże, że istnieje uzasadniona obawa związana z wystąpieniem potencjalnie niebezpiecznego oddziaływania na zdrowie ludzi, zwierząt lub roślin, które jest niezgodne z odpowiednio wysokim poziomem ochrony we Wspólnocie. Rezolucja Parlamentu obejmuje nie tylko definicję i zakres zasady ostrożności, lecz również ocenę ryzyka, zarządzanie ryzykiem, powiadomienie o ryzyku i ciężar dowodu.

W styczniu 2005 r. Parlament przyjął sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie planu działania na lata 2004–2010. W opinii Parlamentu plan działania nie jest wystarczająco ambitny oraz w zbyt małym stopniu wspiera działania zapobiegawcze. Co więcej, może nie stanowić żadnej wartości dodanej dla niektórych państw członkowskich, w których strategia w zakresie zdrowia i środowiska została już wprowadzona. Ponadto Parlament zajmuje się obecnie oceną śródkresowego przeglądu planu działania.

Podczas długich negocjacji z krajami przystępującymi do UE Parlament odegrał aktywną rolę, jeśli chodzi o rozszerzenie Unii, w szczególności w zakresie konsekwencji dla środowiska naturalnego (warsztaty na temat „Rozszerzenie UE a środowisko naturalne” w listopadzie 2003 r.).

W celu usprawnienia pomocy prawnej dla posłów Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego Parlamentu Europejskiego zawarła trzy umowy ramowe z niezależnymi instytucjami naukowymi. Na mocy warunków powyższych umów komisja może zasięgać porady u niezależnego eksperta w związku z różnymi bieżącymi kwestiami, które wchodzą w zakres jej odpowiedzialności.

→ Yanne **GOOSSENS**
lipiec 2008 r.

4.10.2. Wdrażanie wspólnotowego prawa w zakresie ochrony środowiska naturalnego

Konwencja z Aarhus, obowiązująca od 2001 r., ma na celu zaangażowanie społeczeństwa w sprawy związane ze środowiskiem naturalnym poprzez umożliwienie dostępu do informacji, udział w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości w tej dziedzinie. Elektroniczny rejestr uwalniania i transferu zanieczyszczeń jest już publicznie dostępny. Od 2007 r. Wspólnota dąży także do uregulowania ochrony środowiska poprzez prawo karne.

Podstawa prawna i cele

→4.10.1

Osiągnięcia

A. Konwencja z Aarhus: dostęp do informacji, udział społeczeństwa oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości

W 1998 r. Wspólnota Europejska i 15 państw członkowskich podpisało konwencję EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (znaną jako konwencja z Aarhus). Konwencja, która weszła w życie z dniem 30 października 2001 r., opiera się na założeniu, że większa świadomość i zaangażowanie społeczeństwa odnośnie do spraw związanych ze środowiskiem przyczyni się do poprawy sytuacji w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Celem konwencji jest pomoc w ochronie prawa każdej osoby do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i dobrego samopoczucia, zarówno w odniesieniu do obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Aby to osiągnąć, w konwencji przewidziano działania w trzech obszarach:

- zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji dotyczącej środowiska, będącej w posiadaniu władz publicznych;
- wspieranie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska;
- rozszerzenie warunków dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Wraz z podpisaniem konwencji z Aarhus Wspólnota Europejska zobowiązana jest dostosować swoje prawodawstwo do wymogów zawartych w przedmiotowej konwencji. W drodze decyzji 2005/370/WE konwencja z Aarhus została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty. W 2003 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w celu zagwarantowania, że postanowienia i zasady konwencji z Aarhus będą stosowane przez instytucje i organy Wspólnoty (COM(2003) 622). Po postępowaniu pojedynczym przyjęto rozporządzenie (WE) nr 1367/2006, zawierające przepisy niezbędne do zastosowania konwencji z Aarhus do instytucji i organów Wspólnoty od dnia 28 czerwca 2007 r.

1. Publiczny dostęp do informacji

Pierwszy filar przedmiotowej konwencji dotyczący publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska wdrożono na szczeblu wspólnotowym dyrektywą 2003/4/WE, w której określono podstawowe warunki udzielania dostępu do informacji dotyczących środowiska – znajdujących się w posiadaniu organów władzy publicznej lub dla tych organów przeznaczonych – i której celem jest osiągnięcie stanu najszerszej możliwej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie tego typu informacji.

Państwa członkowskie zobowiązane są do przygotowania do dnia 14 lutego 2009 r. sprawozdań na temat doświadczeń związanych ze stosowaniem przedmiotowej dyrektywy, jak również do przedłożenia ich Komisji do dnia 14 sierpnia 2009 r. W świetle zdobytych doświadczeń i biorąc pod uwagę postępy w dziedzinie informatyki, telekomunikacji i elektroniki, Komisja przedłoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, łącznie z propozycjami zmian, które uzna za właściwe.

2. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

Drugi filar dotyczący udziału społeczeństwa w planach i programach związanych ze środowiskiem został transponowany dyrektywą 2003/35/WE. Przedmiotowa dyrektywa przyczynia się do wdrażania zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus, w szczególności przewidując udział społeczeństwa w sporządzaniu niektórych planów i programów w zakresie środowiska. Zmieniła przy tym dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, aby w ten sposób zapewnić ich pełną zgodność z postanowieniami konwencji z Aarhus.

3. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Wniosek dotyczący dyrektywy (COM(2003) 624), na mocy której miało dojść do transpozycji trzeciego filaru zapewniającego publiczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, został przedstawiony w 2003 r., lecz dotychczas miało miejsce jedynie pierwsze czytanie w Parlamencie. W opinii Parlamentu w dyrektywie należy ustanowić minimalne warunki ramowe dla dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, a państwom członkowskim należy pozostawić swobodę w zakresie zwiększania dostępu. Parlament zaproponował poprawki, dzięki którym możliwe

będzie zwiększenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, tak aby mogły korzystać z niego organizacje obywatelskie, które zetknęły się z konkretnym problemem dotyczącym środowiska, a nie tylko podmioty działające w obszarze ochrony środowiska naturalnego, jak przewiduje pierwotny tekst wniosku.

B. Ustanowienie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń

W maju 2003 r. Wspólnota Europejska podpisała Protokół EKG ONZ w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń (protokół PRTR) w ramach piątej konferencji ministerialnej „Środowisko dla Europy”. Protokół ma na celu ustanowienie dla każdego państwa członkowskiego spójnego, zintegrowanego i publicznie dostępnego rejestru uwalniania i transferu zanieczyszczeń na szczeblu krajowym.

W 2004 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia mającego na celu zwiększenie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska poprzez ustanowienie spójnego, zintegrowanego, ogólnoeuropejskiego PRTR (COM(2004) 634). Decyzją Rady 2006/61/WE zatwierdzono protokół w imieniu Wspólnoty Europejskiej. Rozporządzenie (WE) nr 166/2006 ustanawia Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (PRTR) na szczeblu Unii Europejskiej w postaci publicznie dostępnej elektronicznej bazy danych. Społeczeństwo będzie miało bezpłatny dostęp do rejestru przez Internet i możliwość znalezienia informacji przy wykorzystaniu różnych kryteriów wyszukiwania (rodzaj zanieczyszczenia, położenie geograficzne, dotknięte środowisko, zakład źródłowy itp)

C. Wdrażanie i stosowanie prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska naturalnego

Na szczycie w Dublinie w czerwcu 1990 r. Rada Europejska podkreśliła, że skuteczność prawodawstwa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska uzależniona jest od pełnego wdrożenia i stosowania go przez państwa członkowskie. W dniu 14 maja 1997 r., w rezolucji w sprawie komunikatu Komisji (COM(96) 500) Parlament wezwał Komisję do opracowania i ogłoszenia rocznego sprawozdania w sprawie postępów w przyjmowaniu i wdrażaniu prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Działające w ramach Komisji grupy zadaniowe ds. wdrażania prawa określiły cztery priorytety: niewłaściwa transpozycja lub brak transpozycji dyrektyw; nieprzestrzeganie zasadniczych wtórnych obowiązków wynikających z dyrektyw; problemy strukturalne lub systemowe związane z niewłaściwym wdrażaniem oraz powracające problemy z wdrożeniem na dużą skalę, przypadki niewłaściwego wdrożenia związane z dużymi projektami infrastrukturalnymi, zwłaszcza projektami z wykorzystaniem środków unijnych. Siódme roczne badanie (SEC(2006) 1143), obejmujące 2005 r., jest kontynuacją poprzednich badań i zawiera aktualne informacje dotyczące stanu stosowania prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Ważne narzędzie reagowania na problemy z wdrożeniem stanowi postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom

państwa członkowskiego na podstawie art. 226 i 228 Traktatu. Skargi dotyczące wdrożenia prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego często przybierają postać pytań pisemnych i petycji do Parlamentu Europejskiego. Odzwierciedla to obawy obywateli europejskich dotyczące stanu środowiska naturalnego i poszanowanie środowiska w państwach członkowskich. W tym kontekście należy opracować nowe metody pracy wraz z państwami członkowskimi na wszystkich etapach wdrożenia.

D. Poważne przestępstwa przeciwko środowisku – ochrona środowiska przez prawo karne

W celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska należy zająć się kwestią rosnącej przestępczości przeciwko środowisku. Wspólnota przyjęła szereg aktów prawnych mających na celu ochronę środowiska, które państwa członkowskie mają obowiązek transponować i wdrażać. Jednak doświadczenie pokazuje, że sankcje stosowane obecnie przez państwa członkowskie nie zawsze są wystarczające, by zapewnić pełne przestrzeganie prawa wspólnotowego. Nie wszystkie państwa członkowskie przewidują sankcje karne za najpoważniejsze przypadki naruszenia prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska naturalnego. W związku z powyższym należy ustalić minimalne standardy dotyczące elementów składowych przestępstw karnych polegających na łamaniu prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska. Cel ten może być pełniej zrealizowany na szczeblu wspólnotowym niż krajowym. W ten sposób zapewnione zostanie lepsze i zharmonizowane stosowanie wspomnianych standardów we wszystkich państwach członkowskich.

W lutym 2007 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (COM(2007) 51). Wniosek ten zastępuje wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (2001/0076(COD)) zmieniony po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim w celu uwzględnienia ustaleń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynikających z wyroku z dnia 13 września 2005 r. (sprawa C-176/03, Komisja przeciwko Radzie), w którym anulowano decyzję ramową 2003/80/WSiSW w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze podkreślał potrzebę zapewnienia lepszego publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska oraz poprawy w zakresie udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, jak również znaczenie rozpowszechniania tych informacji przy zastosowaniu najnowszych dostępnych technologii. Umożliwiłoby to dostosowanie prawodawstwa wspólnotowego do postanowień konwencji z Aarhus.

Ponadto Parlament Europejski uznaje, że uproszczenie i poprawa prawodawstwa wspólnotowego należy do jego

obowiązków, oraz podkreśla znaczenie jaśniejszych przepisów, które są skuteczniej nadzorowane i wdrażane. Parlament Europejski poparł również wnioski w sprawie ustanowienia systemu minimalnych sankcji karnych za najpoważniejsze przypadki naruszenia prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Skuteczność unijnej polityki w zakresie ochrony środowiska zależy w dużej mierze od jej wdrożenia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Chociaż obecnie zmniejsza się nieco liczba skarg dotyczących przypadków nieprzestrzegania prawa wspólnotowego, niewłaściwe stosowanie i egzekwowanie prawa w zakresie ochrony środowiska wciąż pozostaje istotną kwestią. Konieczność poprawy wdrażania przedmiotowego prawodawstwa uznano za jeden z kluczowych priorytetów zarówno piątego, jak i szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego.

Parlament Europejski podkreślił (decyzja 1600/2002/WE ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego; →4.10.1), że „bardziej skuteczne wprowadzanie w życie i stosowanie prawodawstwa wspólnotowego w sprawie środowiska naturalnego” należy uznać za jeden z celów strategicznych unijnej polityki w zakresie ochrony środowiska. W związku z powyższym PE wezwał do przedsięwzięcia środków zmierzających do poprawy w dziedzinie przestrzegania zasad wspólnotowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego, do wsparcia ulepszonych standardów kontroli, monitorowania i stosowania przez państwa członkowskie oraz bardziej systematycznego

przebiegu stosowania w państwach członkowskich prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Parlament Europejski zdecydowanie popiera cel, jakim jest szybkie, jednolite i skuteczne wdrożenie unijnego prawa w zakresie ochrony środowiska naturalnego. W 1997 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wezwał Komisję do opracowania i ogłoszenia rocznych sprawozdań w sprawie postępów w przyjmowaniu i wdrażaniu prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska. W odpowiedzi na wezwanie Parlamentu Europejskiego Komisja ogłasza obecnie roczne przeglądy w sprawie wdrażania i stosowania prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska.

Kwestie dotyczące wdrażania przedmiotowego prawodawstwa były w ciągu ostatnich kilku lat jednymi z głównych punktów omawianych na posiedzeniach Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego. Obecnie komisja ta przygotowuje każdego roku trzy sprawozdania dotyczące dalszych działań, w których analizowane są przyjęte przepisy unijne w zakresie ochrony środowiska naturalnego i dziedzin pokrewnych, badane są problemy związane z wdrażaniem oraz przeprowadzana jest ocena, której celem jest sprawdzenie, czy przedmiotowe prawodawstwo spełnia swoje pierwotne cele.

→ Yanne GOOSSENS
lipiec 2008 r.

4.10.3. Trwały rozwój i ochrona środowiska

Trwały rozwój jest kwestią o międzynarodowym znaczeniu i od 1992 r. należy do priorytetów politycznych. Aby sprostać wyzwaniom rozwijającej się gospodarki i zmieniającego się środowiska naturalnego, Unia Europejska opracowała strategię trwałego rozwoju obejmującą aspekty gospodarcze, społeczne, środowiskowe i finansowe. Wspieranie nowych, bardziej przyjaznych środowisku technologii łączy cele strategii lizbońskiej z celami wyznaczonymi na szczycie Rady Europejskiej w Göteborgu. Ponadto celem europejskiego prawodawstwa jest włączenie aspektów środowiskowych do pozostałych dziedzin polityki UE.

Podstawa prawna i cele

→4.10.1

Osiągnięcia

A. Wstęp

W 1987 r. opublikowano sprawozdanie Komisji Brundtland „Nasza wspólna przyszłość”, odnoszące się do trwałego rozwoju i zmian politycznych koniecznych do jego osiągnięcia. W wyniku konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych

w sprawie środowiska i rozwoju (UNCED), która odbyła się w 1992 r., przyjęto Agendę 21, Deklarację z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, Oświadczenie dotyczące zasad trwałej gospodarki leśnej oraz prawnie wiążące konwencje w sprawie różnorodności biologicznej i zmian klimatu. Utworzono także Komisję ONZ ds. Zrównoważonego Rozwoju (CSD) w celu zapewnienia skutecznej kontynuacji ustaleń UNCED z 1992 r. Podczas światowego szczytu w sprawie trwałego rozwoju, zorganizowanego w Johannesburgu (WSSD 2002), określone zostały krajowe, regionalne i międzynarodowe zobowiązania.

B. Globalne partnerstwo dla trwałego rozwoju

Globalizacja stanowi ogromną siłę umożliwiającą utrzymanie ogólnosiwiatowego wzrostu i zapewniającą sposoby radzenia sobie z problemami, które występują na szczeblu międzynarodowym. Jednak siły rynkowe przyczyniają się do powstawania nierówności i wykluczenia społecznego, a nawet pogłębiają te zjawiska, oraz mogą powodować nieodwracalne szkody dla środowiska naturalnego. Globalizacji powinno zatem towarzyszyć podejmowanie działań mających na celu zapobieganie tego rodzaju skutkom lub łagodzenie ich.

Strategia trwałego rozwoju Unii Europejskiej określa program działania na rzecz realizacji celów trwałego rozwoju w UE i obejmuje aspekty gospodarcze, społeczne, środowiskowe i finansowe, a także spójność strategii politycznych UE oraz zarządzania na wszystkich szczeblach, w tym: opanowanie globalizacji (wymiana handlowa na rzecz trwałego rozwoju); zwalczanie ubóstwa i wspieranie rozwoju społecznego (redukcja do 2015 r. skrajnego ubóstwa na świecie – tj. liczby osób, które żyją za nie więcej niż 1 euro dziennie); trwałe gospodarowanie zasobami naturalnymi i środowiskowymi (odwrócenie do 2015 r. tendencji prowadzącej do utraty zasobów środowiskowych, jak również opracowanie pośrednich celów w sektorze wody, gruntów i gleby, energii i różnorodności biologicznej); lepsze zarządzanie na wszystkich szczeblach (zwiększenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego oraz prawomocności, spójności i skuteczności zarządzania na szczeblu globalnym w aspekcie gospodarczym, społecznym i środowiskowym) oraz finansowanie trwałego rozwoju.

Komunikat zatytułowany „Przegląd strategii trwałego rozwoju UE na rok 2005: wstępne podsumowanie i przyszłe kierunki realizacji” (COM(2005) 37) dotyczy pierwszego etapu przeglądu strategii trwałego rozwoju prowadzonego przez Komisję: wstępnie podsumowuje postępy dokonane od 2001 r. i opisuje możliwe przyszłe kierunki realizacji strategii. W komunikacie COM(2005) 658 dokonano przeglądu i dalszego rozwoju strategii trwałego rozwoju z 2001 r., mając na celu lepsze włączenie krajowych i międzynarodowych wymiarów trwałego rozwoju. W nowych strategiach trwałego rozwoju wskazano siedem kluczowych wyzwań wraz z odpowiadającymi im celami i działaniami: zmiany klimatyczne i czysta energia, zrównoważony transport, zrównoważona konsumpcja i produkcja, ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi, zdrowie publiczne, integracja społeczna, demografia i migracja oraz wyzwania w zakresie globalnego ubóstwa i trwałego rozwoju.

W następstwie przeglądu strategii trwałego rozwoju UE w 2005 r. i na podstawie wkładu innych instytucji UE w czerwcu 2006 r. Rada Europejska przyjęła ambitną i kompleksową odnowioną strategię dotyczącą trwałego rozwoju (dokument 10 117/06) dla rozszerzonej Unii Europejskiej. W dokumencie tym przedstawiona jest jednolita, spójna strategia, dzięki której UE będzie mogła w sposób pełniejszy wywiązać się ze swojego dawno podjętego zobowiązania, by sprostać wyzwaniom związanym z trwałym

rozwojem. Naczelnym celem odnowionej strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju jest wspieranie i promowanie działań, dzięki którym UE będzie mogła zapewnić obecnym i przyszłym pokoleniom stały wzrost poziomu życia przez tworzenie społeczności opartych na zasadach trwałego rozwoju i zdolnych do wydajnego gospodarowania zasobami i ich wykorzystywania. W dniu 22 października 2007 r. Komisja przyjęła „Sprawozdanie okresowe z realizacji strategii trwałego rozwoju w 2007 r.” (COM(2007) 642), w szczególności odnoszące się do postępów poczynionych w zakresie zmian klimatycznych, czystszej energii oraz zdrowia.

C. Technologie środowiskowe na rzecz trwałego rozwoju

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r., w wyniku którego powstała ambitna strategia lizbońska, Unia Europejska wyznaczyła sobie cel, aby stać się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie”. Na szczycie Rady Europejskiej w Göteborgu w czerwcu 2001 r. uzgodniono strategię trwałego rozwoju poprzez dodanie do strategii lizbońskiej wymiaru środowiskowego. Technologie środowiskowe stanowią istotny pomost łączący strategię lizbońską (→4.1) z trwałym rozwojem: mogą przyczynić się do wzrostu gospodarczego, a jednocześnie doprowadzić do poprawy sytuacji w zakresie ochrony środowiska i zasobów naturalnych.

Nowe i innowacyjne technologie środowiskowe mogą w różnorodny sposób zwiększać wzrost gospodarczy. Dzięki nim możliwa jest ochrona środowiska naturalnego przy mniejszym nakładzie środków finansowych, a także obniżenie kosztów spełnienia obowiązujących norm. Zyskane w ten sposób zasoby mogą zostać wykorzystane w innych dziedzinach gospodarki. Technologie środowiskowe pomagają także oddzielić kwestie zanieczyszczenia środowiska i wykorzystania zasobów od wzrostu gospodarczego, co daje gospodarkom większe możliwości wzrostu w perspektywie długoterminowej, a jednocześnie pozwala przestrzegać ograniczeń w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Ma to kluczowe znaczenie dla trwałego rozwoju. Ponadto sektor innowacyjnych technologii środowiskowych może stanowić wsparcie dla wzrostu gospodarczego, jeżeli ma potencjał wykorzystania gwałtownie rosnących rynków eksportowych. Komunikat pt. „Stymulowanie technologii w kierunku trwałego rozwoju: plan działań UE w zakresie ekotechnologii” (COM(2004) 38) przedstawia plan działań mający na celu poprawę rozwoju i szersze zastosowanie ekotechnologii. W lipcu 2008 r. Komisja przyjęła pakiet wniosków (COM(2008) 397) związanych ze zrównoważoną produkcją i konsumpcją (→4.10.10).

D. Włączenie wymiaru środowiskowego do innych strategii politycznych

W czerwcu 2004 r. Komisja przyjęła dokument roboczy pt. „Uwzględnienie aspektów środowiskowych w innych politykach – podsumowanie procesu z Cardiff” (COM(2004) 394), który jest wynikiem szczytu w Cardiff z czerwca 1998 r. oraz wiosennego szczytu Rady Europejskiej

z 2003 r., i stanowi uzupełnienie przeglądu polityki w dziedzinie ochrony środowiska (EPR), przyjętego w grudniu 2003 r.

Od tego momentu Komisja Europejska każdego roku dokonuje przeglądu polityki w dziedzinie ochrony środowiska i uważnie śledzi tendencje środowiskowe i postępy we wdrażaniu strategii politycznych w UE i państwach członkowskich.

1. Ochrona środowiska naturalnego a jednolity rynek

Normy w zakresie ochrony środowiska naturalnego często uznaje się za bariery utrudniające dostęp do rynku, a otwarte rynki niejednokrotnie postrzega się jako zagrożenie dla jakości środowiska naturalnego. W związku ze strategią opracowaną przez Radę Europejską w Wiedniu we wniosku (COM(99) 263) Komisja podejmuje próbę rozwinięcia synergii pomiędzy jednolitym rynkiem a polityką UE w zakresie ochrony środowiska. Instrumenty gospodarcze, takie jak podatki (podatki i opłaty środowiskowe), mogą być odpowiednim sposobem wdrożenia zasady „zanieczyszczający płaci”.

2. Ochrona środowiska naturalnego a przemysł

W przemyśle dokonał się istotny postęp w zakresie ochrony środowiska dzięki wdrożeniu systemu zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego oraz nowych strategii i celów (np. wprowadzenie pojęcia efektywności). Zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 29 kwietnia 1999 r. politykę w zakresie ochrony środowiska oraz trwały rozwój należy włączyć do polityki przemysłowej. Na posiedzeniu Rady ds. Przemysłu i Energii, które odbyło się w dniach 14–15 maja 2001 r., została przyjęta strategia integracji przemysłu. W komunikacie pt. „Polityka przemysłowa w rozszerzonej Europie” (COM(2002) 714 wersja ostateczna) Komisja dostrzega potrzebę opracowania i wzmocnienia polityki w zakresie zrównoważonej produkcji. Komunikat COM(2006) 136 dotyczący odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw ma na celu doprowadzenie do tego, aby przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniały problematykę społeczną i ekologiczną w swojej działalności komercyjnej.

3. Ochrona środowiska naturalnego a polityka energetyczna

Dyrektywa 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych zobowiązuje państwa członkowskie do opracowania krajowych planów działania w celu osiągnięcia oszczędności energii w postaci 1% rocznie w sprzedaży detalicznej, dostawach i dystrybucji energii elektrycznej, gazu ziemnego, energii w miejskich systemach grzewczych oraz innych produktów energetycznych, w tym paliw transportowych. Wyznaczony cel ma jedynie charakter orientacyjny, lecz krajowe plany działania będą musiały zostać przedłożone Komisji do zatwierdzenia i co trzy lata będą poddawane przeglądowi. Proces ten obejmie okres dziewięciu lat, począwszy od stycznia 2008 r. Dyrektywa ta stanowi uzupełnienie obowiązującego obecnie prawodawstwa w dziedzinie energetyki, takiego jak dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, dyrektywy

w sprawie łącznej produkcji ciepła i elektryczności oraz dyrektyw w sprawie oznakowania efektywności energetycznej urządzeń.

W styczniu 2007 r. Komisja przedstawiła pakiet działań w dziedzinie energii i zmian klimatu, skupiający się na wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych oraz na ograniczonym i wydajniejszym wykorzystaniu energii. Kolejny pakiet działań w dziedzinie energii i zmian klimatu został przyjęty w styczniu 2008 r. (patrz →4.10.7 oraz →4.12.1).

4. Zrównoważone rolnictwo uwzględniające ochronę środowiska

Celem strategii rolno-środowiskowej w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) jest przede wszystkim poprawa trwałości agrosystemów. Środki zmierzające do włączenia zagadnień dotyczących środowiska do WPR obejmują wymogi ochrony środowiska naturalnego (współzależność) oraz zachęty (np. odłogowanie) uwzględnione w polityce rynkowej i dochodowej, jak również ukierunkowane środki w zakresie ochrony środowiska, które stanowią część programów rozwoju obszarów wiejskich. Dokonane w 2003 r. uproszczenie WPR doprowadziło m.in. do wprowadzenia nowego systemu bezpośrednich płatności, określanego jako system płatności jednolitej, zgodnie z którym pomoc nie jest już związana z produkcją (oddzielenie).

Podczas gdy reforma z 2003 r. przyczyniła się do modernizacji WPR, wnioski zawarte w ocenie funkcjonowania reformy WPR w okresie 2007–2008 (COM(2007) 722) pozwalają na poddanie tej polityki przeglądowi. Dotyczy to zagadnień związanych z tym, jak sprostać nowym wyzwaniom, począwszy od zmian klimatu po rozwój biopaliw i gospodarkę wodną, oraz już istniejącym wyzwaniom, takim jak różnorodność biologiczna, poprzez dostosowanie do nowych zagrożeń i możliwości.

5. Integracja wymiaru środowiskowego w krajach rozwijających się

Celem rozporządzenia (WE) nr 2493/2000 jest kontynuowanie działań wspierających pełną integrację wymiaru środowiskowego w procesie rozwoju krajów rozwijających się. W rozporządzeniu tym określono zasady, które warunkują przyznawanie przez UE pomocy finansowej i technicznej na projekty współpracy podejmowane przez różne zainteresowane strony (rządy, organy władzy publicznej, władze regionalne, społeczności tradycyjne lub lokalne, spółdzielnie, organizacje międzynarodowe, pozarządowe, podmioty prywatne) w krajach rozwijających się na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju. Budżet na wykonanie rozporządzenia w latach 2000–2006 wynosił 93 mln euro. Komunikat COM(2004) 629 określa konkretne cele i warunki wdrażania instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju i współpracy gospodarczej na okres 2007–2013.

6. Włączenie wymogów ochrony środowiska naturalnego do wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb)

W komunikacie Komisji (COM(2002) 186) przedstawiono wspólnotowy plan działania na rzecz włączenia wymogów ochrony środowiska do wspólnej polityki rybołówstwa.

W rozporządzeniu (WE) nr 2371/2002 określono środki mające na celu zapewnienie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa. W komunikacie COM(2004) 438 wspiera się wykorzystanie przyjaznych dla środowiska metod połowu ryb, skupiając się na zmniejszeniu nakładu połowowego do realnych poziomów i utrzymaniu tych poziomów, optymalizacji połowu gatunków ukierunkowanych i minimalizacji niepożądanego połowu innych gatunków, a także zmniejszeniu oddziaływania rybołówstwa na siedliska morskie.

7. Włączenie wymiaru środowiskowego do zrównoważonego rozwoju środowiska miejskiego

W styczniu 2006 r. Komisja Europejska przyjęła strategię tematyczną w sprawie środowiska miejskiego (COM(2005) 718). Określono w niej nowe środki mające na celu wsparcie i ułatwienie przyjęcia zintegrowanego podejścia do zarządzania środowiskiem miejskim przez władze krajowe, regionalne i lokalne. W lipcu 2008 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie niedawnej zielonej księgi Komisji w celu przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu transportu miejskiego na zmiany klimatu i środowisko naturalne.

8. Włączenie kwestii ochrony środowiska naturalnego do polityki gospodarczej

Komunikat Komisji z września 2000 r. w sprawie włączenia kwestii ochrony środowiska naturalnego do polityki gospodarczej (COM(2000)576) stanowił podstawę dla sprawozdania Rady ECOFIN na szczyt Rady Europejskiej w Nicei pt. „Pogodzenie naszych potrzeb i naszej odpowiedzialności – włączenie kwestii ochrony środowiska naturalnego do polityki gospodarczej” (pierwszy krok w kierunku strategii) z dnia 27 listopada 2000 r. Głównym założeniem tego sprawozdania było osiągnięcie celów zawartych w protokole z Kioto poprzez wykorzystanie instrumentów rynkowych, takich jak system handlu uprawnieniami do emisji. Ponadto w sprawozdaniu podkreślono potrzebę opracowania corocznych ogólnych wytycznych polityki gospodarczej, w których w pełni zostaną uwzględnione cele w zakresie włączenia kwestii ochrony środowiska naturalnego. Najlepszą strategią włączenia kwestii ochrony środowiska naturalnego do polityki gospodarczej jest stworzenie lub poprawa funkcjonowania rynków towarów związanych z ochroną środowiska, a także wprowadzenie i przypisanie dokładnie określonych praw własności do towarów i usług związanych z ochroną środowiska, które to prawa będą egzekwowalne i zbywalne.

9. Włączenie kwestii ochrony środowiska naturalnego do sektora transportu

Europejska strategia dotycząca transportu i ochrony środowiska naturalnego (sprawozdanie Rady z dnia 6 października 1999 r. na szczyt Rady Europejskiej w Helsinkach) określa cele dotyczące włączenia wymogów związanych z ochroną środowiska do polityki transportowej. Ustanawia wytyczne odnośnie do szeregu środków w różnych

sektorach transportu (drogowego, lotniczego, kolejowego i morskiego) i ma na celu zagwarantowanie uwzględniania kwestii ochrony środowiska przy opracowywaniu i wdrażaniu polityki transportowej.

Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza (COM(2005) 446; patrz →4.10.6) określa wartości docelowe ograniczenia emisji niektórych substancji zanieczyszczających i wzmacnia ramy prawodawstwa w celu zwalczania zanieczyszczenia atmosferycznego. W związku z komunikatem Komisji w sprawie ograniczenia wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne (COM(2005) 459) w dniu 4 lipca 2006 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję. W sprawozdaniu tym wzywa się do podjęcia nowych restrykcyjnych środków mających na celu ograniczenie wpływu lotnictwa na globalne ocieplenie i zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” do sektora przewoźników lotniczych (patrz →4.10.7 w celu uzyskania dalszych informacji).

Rola Parlamentu Europejskiego

W maju 2002 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie komunikatu Komisji „W kierunku globalnego partnerstwa dla trwałego rozwoju” (COM(2002) 82) w związku ze światowym szczytem w sprawie trwałego rozwoju, który odbył się w Johannesburgu w 2002 r. Zgodnie z decyzją Komisji ONZ ds. Trwałego Rozwoju cele polityczne na lata 2004 i 2005 skoncentrowały się na zasobach wody, infrastrukturze sanitarnej i osiedlach ludzkich. Cykl obejmujący lata 2006–2007 dotyczy energii, rozwoju przemysłu, zanieczyszczenia powietrza i zmian klimatycznych. Cykl obejmujący lata 2008–2009 skupia się na kwestiach rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich, gruntów, suszy, pustynnienia oraz Afryki.

W lipcu 2005 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję (2004/2131(INI)) w sprawie przedstawionej przez Komisję planu działań w zakresie technologii środowiskowych. Główne podjęte w nim kwestie to: radykalne zwiększenie popytu na technologie środowiskowe, tworzenie uczciwego i konkurencyjnego rynku technologii środowiskowych, zaspokojenie popytu na technologie środowiskowe (np. zapewnienie dostatecznych środków na prace badawcze) oraz spójne strategie polityczne w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Wreszcie Parlament podkreślił, że trwały rozwój wymaga rozwiązań globalnych i z zadowoleniem przyjął wszystkie inicjatywy zmierzające do rozpowszechniania i promowania technologii środowiskowych w krajach rozwijających się. Eksport przestarzałych i zanieczyszczających środowisko technologii do krajów trzecich musi zostać zablokowany.

Wkładem Parlamentu Europejskiego w debatę na temat przeglądu strategii trwałego rozwoju UE na rok 2005 było przedstawione przez komisję ENVI sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie aspektów środowiskowych trwałego rozwoju, przyjęte na posiedzeniu plenarnym w styczniu 2006 r., w którym podkreślono nasilające się tendencje sprzeczne ze

zrównoważonym rozwojem, które obejmują szereg dziedzin wymagających poprawy: nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych powodująca zanieczyszczenia, utrata różnorodności biologicznej, pogarszanie się sytuacji w zakresie zmian klimatycznych itp. W sprawozdaniu końcowym wzywa się Komisję do podejmowania intensywniejszych działań w wielu dziedzinach, obejmujących: ograniczenie dużej części transportu drogowego na rzecz transportu bardziej przyjaznego dla środowiska naturalnego, wsparcie stosowania biopaliw, zahamowanie do 2010 r. obecnego procesu utraty różnorodności biologicznej, zredukowanie powstawania odpadów u źródła, zwiększenie zasobów i efektywności energetycznej, wzmocnienie aspektów socjalnych i środowiskowych w ocenie oddziaływania wszystkich swoich wniosków legislacyjnych, nowe wnioski w sprawie pierwszego europejskiego podatku ekologicznego. Komisja ENVI podkreśliła również, że trwały rozwój powinien być wiodącą zasadą wszystkich obszarów polityki Unii Europejskiej. Przypomniała też, że bierność spowoduje powstanie kosztów i coraz większe bezpośrednie konsekwencje.

Wę wspólnę rezolucję przyjętą w dniu 15 czerwca 2006 r. w Strasburgu Parlament Europejski wyraził rozczarowanie

brakiem postępów w opracowywaniu i podejmowaniu dalszych działań w zakresie strategii trwałego rozwoju przyjętej w Göteborgu w 2001 r. Uznał, że platforma działań Komisji służąca przeglądowi strategii trwałego rozwoju jest zbyt ograniczona i słaba oraz że w obecnej formie nie zdoła ona zmobilizować opinii publicznej i twórców polityki do podjęcia stojących przez nimi kluczowych zadań oraz że strategia na lata 2005–2010 nadmiernie skupiała się na rozwoju ekonomicznym kosztem filaru społecznego i środowiskowego. Parlament przyjął jednak z zadowoleniem wartościowy wkład prezydencji austriackiej w dążeniu do ponownego uruchomienia omawianej strategii.

W marcu 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję (INI/2007/2107) w sprawie zrównoważonego rolnictwa i biogazu, w której uznano, że biogaz stanowi znaczące źródło energii, przyczyniające się do trwałego rozwoju gospodarczego, rolniczego i wiejskiego, a także do ochrony środowiska.

→ Yanne **GOOSSENS**
Gianpaolo **MENEHINI**
lipiec 2008 r.

4.10.4. Zasoby naturalne a odpady

Dawne i obecne zasady wykorzystania zasobów doprowadziły do wysokiego poziomu zanieczyszczenia, zniszczenia środowiska naturalnego i uszczuplenia zasobów naturalnych. Unia przyjęła strategię tematyczną w sprawie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych oraz recyklingu i zapobiegania powstawaniu odpadów. Ustanowiono także szereg odrębnych aktów prawnych służących bardziej zrównoważonemu zarządzaniu odpadami.

Podstawa prawna i cele

→4.10.1

Kontekst ogólny

Wszelkie produkty tworzone są na podstawie zasobów naturalnych. Europejska gospodarka jest w dużej mierze uzależniona od **zasobów naturalnych**, w tym od surowców, takich jak minerały, biomasa i zasoby biologiczne; elementów środowiska, takich jak powietrze, woda i gleba, energia geotermalna, pływowa i słoneczna oraz od przestrzeni (powierzchni gruntu). Eksploatacja zasobów i ich przetwarzanie pozwalają gromadzić kapitał decydujący o zamożności obecnych i przyszłych pokoleń. Jeżeli jednak utrzymane zostaną w Europie obecne schematy eksploatacji zasobów, zniszczenie środowiska naturalnego i wyczerpywanie zasobów naturalnych będzie trwało nadal. Eksploatacja zasobów osiąga dziś tak duże rozmiary, że zagrożone są szanse przyszłych pokoleń i krajów rozwijających się na uzyskanie

dostępu do niezbędnej im części rzadkich zasobów. Zrównoważona ich eksploatacja związana ze zrównoważoną produkcją i konsumpcją jest zatem kluczowym elementem długotrwałego dobrobytu, zarówno w Unii, jak i w skali światowej.

Społeczeństwo europejskie wzbogaciło się na wykorzystaniu zasobów naturalnych, jednak nie bez konsekwencji dla środowiska naturalnego, takich jak zanieczyszczenie powietrza (→4.10.6), globalne ocieplenie klimatu (→4.10.7) i powstawanie odpadów. Łącznie w UE powstaje ok. 1,8 mld ton odpadów (nie wliczając 700 mln ton odpadów w rolnictwie). Oznacza to, że każdego roku w UE na jednego mieszkańca przypada około 3,5 mln ton nowych odpadów. Są to przede wszystkim odpady z gospodarstw domowych, zakładów przemysłowych, obiektów handlowych, z rolnictwa, z budownictwa i rozbioru, z górnictwa i przemysłu wydobywczego oraz z produkcji energii. Ilość ta rośnie szybciej niż poziom PKB i tylko niecała jedna trzecia podlega recyklingowi. Europejska Agencja Ochrony Środowiska wskazała sześć największych źródeł

odpadów w UE: przemysł wytwórczy (26%), górnictwo i przemysł wydobywczy (29%), budownictwo i rozbiórki (22%) oraz odpady komunalne (14%).

W najgęściej zaludnionych obszarach UE **składowanie** odpadów osiąga dopuszczalne granice i choć rozwiązanie to jest możliwe w innych obszarach, możliwości te są ograniczone w dłuższej perspektywie ze względu na ryzyko zanieczyszczenia wód i gleby oraz protesty okolicznych mieszkańców. Wykorzystanie możliwości składowania będzie uzależnione od dostępności dogodnie położonych i należycie zaplanowanych wysypisk oraz od wstępnego przetworzenia. **Spalanie** odpadów jest w wielu przypadkach korzystnym rozwiązaniem, gdyż umożliwia odzyskiwanie energii. Wymaga jednak inwestycji pozwalających zapobiec toksycznym emisjom, a także ostrożnego planowania i zarządzania spalarnią oraz przemysłanego wyboru lokalizacji.

W szóstym programie działania UE w zakresie środowiska naturalnego wskazano **zapobieganie powstawaniu odpadów i zarządzanie nimi** jako jeden z czterech priorytetów. Podstawowym celem jest tu oddzielenie powstawania odpadów od działalności gospodarczej, tak aby wzrost gospodarczy w UE nie prowadził już do kumulacji zanieczyszczeń. Ogromny potencjał w zakresie zmniejszenia zanieczyszczeń wiąże się z **recyklingiem**. W wypadku każdej tony papieru wyprodukowanego z makulatury zużycie energii jest niższe o 25–60% niż w wypadku produkcji z wykorzystaniem drzewa, zaś zanieczyszczenie atmosfery jest wówczas mniejsze o 75%. Recykling papieru, tektury i szkła ma zatem pierwszorzędne znaczenie. Odsetek odpadów poddawanych recyklingowi waha się w państwach członkowskich między 28% a 53% w wypadku papieru i tektury (średnia unijna wynosi 49,6%) oraz między 21% a 70% w wypadku szkła.

Osiągnięcia

A. Zasoby naturalne: strategia tematyczna na rzecz zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych

W grudniu 2005 r. Komisja przedstawiła komunikat (COM(2005) 670) w sprawie strategii tematycznej na rzecz zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych, aby zlikwidować zależność między wzrostem gospodarczym i zniszczeniem środowiska naturalnego. Strategia skoncentrowana jest na zwiększeniu wiedzy, stworzeniu narzędzi monitorowania oraz na wspieraniu podejścia strategicznego w określonych gałęziach gospodarki i jest ściśle powiązana ze strategią tematyczną w sprawie odpadów, która została przyjęta w tym samym dniu.

B. Gospodarka odpadami

1. Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu

Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, przyjęta przez Komisję Europejską

w grudniu 2005 r., dotyczy istotnego oddziaływania odpadów na środowisko naturalne (COM(2005) 666). W polityce UE uwzględniono kilka głównych celów, do których należą: zapobieganie powstawaniu odpadów poprzez wspieranie technologii i procesów przyjaznych dla środowiska, w ramach których wytwarzana jest mniejsza ilość odpadów, oraz produkowanie towarów nieszkodliwych dla środowiska, nadających się do ponownego przetworzenia; wspieranie powtórnego przetwarzania, w szczególności odzyskiwania i ponownego wykorzystania odpadów jako surowców; poprawa w zakresie usuwania odpadów poprzez wprowadzenie rygorystycznych europejskich standardów w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, zwłaszcza w formie aktów legislacyjnych; zaostrożenie przepisów regulujących transport substancji niebezpiecznych oraz odzyskiwanie zanieczyszczonych terenów. Cele te można osiągnąć poprzez usuwanie odpadów w odpowiednich obiektach znajdujących się możliwie jak najbliżej miejsca ich wytworzenia.

W strategii przewidziano uproszczenie obowiązującego prawodawstwa poprzez projekt przeglądu ramowej dyrektywy w sprawie odpadów z 1975 r. Polegałoby to przede wszystkim na połączeniu ramowej dyrektywy w sprawie odpadów z dyrektywą w sprawie odpadów niebezpiecznych oraz dyrektywą w sprawie olejów odpadowych i wyeliminowaniu powtórzeń między ramową dyrektywą w sprawie odpadów a dyrektywą dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom (→4.10.6), np. w kwestii udzielania zezwoleń, jak również poprzez konsolidację trzech dyrektyw w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu dlenku tytanu. Wniosek dotyczący nowej dyrektywy (COM(2005) 667) zapewnia powiązanie hierarchii zadań w kwestii odpadów (zapobieganie, ponowne wykorzystanie, recykling, spalanie, a ostatecznie składowanie na wysypiskach) z celami w zakresie ograniczenia oddziaływania, jakie wytwarzanie odpadów i zarządzanie nimi wywiera na środowisko.

Dyrektywy 75/442/EWG i 91/689/EWG ustanawiają ogólne i podstawowe przepisy dotyczące wszystkich odpadów i odpadów niebezpiecznych, natomiast dyrektywy 75/439/EWG i 86/278/EWG określają wymogi w zakresie konkretnych strumieni odpadów (olejów odpadowych i osadów ściekowych), które różnią się pod względem rodzaju odpadów i związanych z nimi problemów.

W międzyczasie weszła w życie dyrektywa 2006/12/WE służąca ujednoczeniu ramowej dyrektywy w sprawie odpadów. W trakcie procesu ujednoczenia do tekstu nie wprowadzono żadnych zmian prawnych ani politycznych. Wymieniona wyżej dyrektywa będzie obowiązywać do czasu przyjęcia wniosku dotyczącego przeglądu dyrektywy w aspekcie rzeczowym. W lutym 2007 r. Komisja opublikowała komunikat wyjaśniający dotyczący odpadów i produktów ubocznych (COM(2007) 59), w którym sprecyzowała definicję odpadów i materiałów niebędących odpadami w kontekście procesu produkcji. Zgodnie z planem działania t. „Uproszczenie i poprawa otoczenia regulacyjnego” Komisja zaproponowała strategię

tematyczną w sprawie odpadów, aby ujedynolnić i uprościć trzy liczące już ponad 15 lat dyrektywy dotyczące ditlenku tytanu.

2. Odpady niebezpieczne

a. Kontrolowane zarządzanie odpadami niebezpiecznymi

Do nowej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów zostanie włączona wcześniejsza dyrektywa w sprawie odpadów niebezpiecznych. Elementy pochodzące z dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych, które nie zostały podjęte w nowym wniosku, są w wystarczającym stopniu uregulowane przez pozostałe prawodawstwo wspólnotowe, takie jak dyrektywa 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów oraz dyrektywa 96/59/WE w sprawie unieszkodliwiania PCB/PCT. Rozporządzenie (WE) nr 166/2006 ustanawia Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, harmonizując zasady regularnego przekazywania Komisji informacji na temat zanieczyszczeń, w tym również odpadów, przez państwa członkowskie (→4.9.2)

b. Unieszkodliwianie polichlorowanych bifenyli (PCB) i polichlorowanych trifenyli (PCT) oraz kwestie dotyczące ochrony środowiska naturalnego związane z wykorzystaniem PCV

Celem dyrektywy 96/59/WE jest zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich dotyczących kontrolowanego unieszkodliwiania **PCB** i **PCT**, dekontaminacji lub unieszkodliwiania urządzeń zawierających PCB, lub unieszkodliwiania zużytych PCB w celu ich całkowitego zlikwidowania. W październiku 2001 r. Komisja przyjęła wspólnotową strategię dotyczącą dioksyn, furanów i PCB (COM(2001) 593), zmierzającą do ograniczenia w możliwie jak największym stopniu uwalniania tych substancji do środowiska naturalnego oraz wprowadzania ich do łańcuchów żywnościowych. **PCV** jest dziś jednym z najbardziej rozpowszechnionych tworzyw sztucznych (57% jego zużycia przypada na branżę budowlaną). W lipcu 2000 r. Komisja opublikowała zieloną księgę w sprawie ochrony środowiska naturalnego w związku z wykorzystaniem PCV (COM(2000) 469).

c. Unieszkodliwianie zużytych baterii i akumulatorów

W 2003 r. Komisja przedstawiła projekt nowej dyrektywy w sprawie baterii i akumulatorów (COM(2003) 723). W ramach procedury pojednawczej w maju 2006 r. osiągnięto kompromis w sprawie minimalnego zakazu dotyczącego zawartości kadmu w bateriach, a także wartość docelową dla recyklingu wynoszącą 50% do 2016 r. We wrześniu 2006 r. weszła w życie nowa dyrektywa 2006/66/WE uchylająca dyrektywę 91/157/EWG.

3. Przesyłanie odpadów

W czerwcu 2003 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany obowiązującego od 10 lat rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów (COM(2003) 379) w celu uproszczenia procedur kontroli przesyłania odpadów. Przedmiotowe rozporządzenie ustanawia kryteria ochrony środowiska związane z przesyłaniem odpadów w obrębie UE, na jej

terytorium oraz poza jej obszar. Jego zakres obejmuje przesyłanie praktycznie wszystkich rodzajów odpadów wszelkimi środkami transportu, takimi jak pojazdy, pociągi, statki i samoloty. Dnia 14 czerwca 2006 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły nowe rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów (obowiązujące od dnia 12 lipca 2007 r.). Nowe rozporządzenie stanowi krok w kierunku większej międzynarodowej harmonizacji przemieszczania odpadów, ponieważ w pełni wdraża ono postanowienia konwencji bazylejskiej ONZ (podpisanej przez Wspólnotę w 1989 r.), w której uregulowano kwestię przemieszczania odpadów niebezpiecznych na szczeblu międzynarodowym, oraz wzmacnia obecnie obowiązujące procedury kontroli, upraszczając je i wyjaśniając z korzyścią dla środowiska i przedsiębiorstw zajmujących się przesyłem odpadów.

C. Przekrojowe akty prawne w sprawie odpadów

1. Pojazdy wycofane z eksploatacji

Obecnie 75% pojazdów wycofanych z eksploatacji podlega recyklingowi (zawartość metalu). Dyrektywa 2000/53/WE ma na celu zwiększenie wskaźnika ponownego użycia i odzysku do poziomu 85% i 95% w odniesieniu do średniej masy pojazdu oraz odpowiednio do 2006 i 2015 r., a także zwiększenie w tym samym okresie wskaźnika ponownego użycia i recyklingu, odpowiednio do co najmniej 80% i 85% w odniesieniu do średniej masy pojazdu oraz roku. W wypadku pojazdów wyprodukowanych przed 1980 r. mogą zostać określone mniej restrykcyjne cele. Decyzja Komisji 2005/293/WE określa szczegółowe zasady dotyczące kontroli i przekazywania danych dotyczących realizacji celów określonych w dyrektywie w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji. Zgodnie z wymienioną dyrektywą Parlament Europejski oraz Rada zweryfikują na podstawie wniosku Komisji cele na okres po 2015 r. W styczniu 2007 r. Komisja opublikowała komunikat COM(2007) 5, w którym oceniła środowiskowe, ekonomiczne i społeczne aspekty celów zawartych w dyrektywie 2000/53/WE oraz rozwiązania alternatywne. W marcu 2008 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2008/33/WE zmieniającą dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

2. Statki wycofane z eksploatacji: demontaż statków

Dnia 22 maja 2007 r., w wyniku debaty dotyczącej kierunków polityki z dnia 28 marca 2007 r., Komisja zatwierdziła zieloną księgę w sprawie lepszych warunków demontażu statków (COM(2007) 269), w której przeanalizowała problemy związane z tym rodzajem działalności, przedstawiła możliwości działania na szczeblu UE oraz zwróciła się z pytaniami do zainteresowanych podmiotów. W swojej analizie Komisja wykorzystała fakt, że demontaż europejskich statków jest dziś często prowadzony w krajach rozwijających się w warunkach niebezpiecznych i szkodliwych dla środowiska naturalnego oraz niezgodnie ze wspólnotowymi przepisami dotyczącymi

przesyłania odpadów. Na tej podstawie do dnia 30 września 2007 r. prowadzono konsultacje z zainteresowanymi podmiotami. W maju 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie zielonej księgi w sprawie lepszych warunków demontażu statków (2007/2279(INI)).

3. Zużyty sprzęt elektrotechniczny i elektroniczny

Dyrektywa 2002/95/WE w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tzw. dyrektywa RoHS) została przyjęta po długiej i kontrowersyjnej debacie w Parlamencie Europejskim. Celem dyrektywy jest ochrona gleby, wód i powietrza przed zanieczyszczeniem poprzez ograniczenie stosowania niektórych substancji, takich jak ołów, rtęć, kadm, sześciowartościowy chrom i niektóre bromowane środki zmniejszające palność w tego rodzaju sprzęcie. Zgodnie z przepisami przedmiotowej dyrektywy nowy sprzęt elektryczny i elektroniczny wprowadzony do obrotu po dniu 1 lipca 2006 r. nie może zawierać żadnej z wyżej wymienionych substancji. Przewidziano jednak pewne wyjątki mające zastosowanie m.in. do wykorzystania rtęci w prostych oraz niewielkich lampach fluorescencyjnych, jak również do stosowania ołowiu w różnych typach stopów lutowniczych oraz jako pierwiastka stopowego.

Dyrektywa umożliwia wprowadzenie zakazu stosowania innych substancji niebezpiecznych oraz ich zastąpienie bardziej przyjaznymi dla środowiska rozwiązaniami alternatywnymi niezwłocznie po udostępnieniu nowych dowodów naukowych, na podstawie nowego wniosku Komisji. W 2008 r. przyjęto dyrektywę 2008/35/WE ustanawiającą maksymalne wartości stężenia niektórych substancji niebezpiecznych, zmieniającą dyrektywę 2002/95/WE, oraz decyzję Komisji 2008/385/WE w sprawie dostosowania do postępu technicznego załącznika dotyczącego wyłączeń w wypadku zastosowania ołowiu i kadmu.

Dyrektywa 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego także została przyjęta po długiej i kontrowersyjnej debacie w Parlamencie. Została ona następnie zmieniona dyrektywą 2008/34/WE, a jej celem jest ochrona gleby, wód i powietrza przed zanieczyszczeniem poprzez skuteczniejsze usuwanie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego.

4. Odpady i substancje radioaktywne

Zgodnie z dyrektywą 80/836/Euratom każde państwo członkowskie musi wprowadzić obowiązek przekazywania danych dotyczących działalności, które wiążą się z zagrożeniem wynikającym z promieniowania jonizującego. Ze względu na potencjalne niebezpieczeństwo działalność taka wymaga uprzedniego zezwolenia, o czym w określonych przypadkach decyduje każde państwo członkowskie. Przesyłanie odpadów radioaktywnych między państwami członkowskimi oraz do Unii Europejskiej i poza jej obszar podlega szczególnym środkom określonym w rozporządzeniu Rady (Euratom) nr 1493/93 i w dyrektywie 92/3/Euratom.

Od dnia 25 grudnia 2008 r. dyrektywa 2006/117/Euratom w sprawie nadzoru i kontroli nad przemieszczaniem odpadów promieniotwórczych oraz wypalonego paliwa jądowego zastąpi dyrektywę 92/3/Euratom. Przepisy wymienionej dyrektywy zakazują wywozu odpadów radioaktywnych do krajów AKP, zgodnie z konwencją z Kotonu podpisaną w 2000 r., jak również do miejsc przeznaczenia leżących na południe od 60° szerokości geograficznej południowej lub do państwa trzeciego, które nie dysponują środkami pozwalającymi na bezpieczne zagospodarowanie odpadów radioaktywnych.

5. Opakowania i odpady opakowaniowe

Dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (94/62/WE) obejmuje swoim zakresem wszystkie rodzaje opakowań wprowadzonych do obrotu we Wspólnocie oraz wszystkie odpady opakowaniowe używane lub powstające w przemyśle, handlu, w biurach, sklepach, placówkach usługowych, gospodarstwach domowych lub w jakimkolwiek innym miejscu, niezależnie od zastosowanego surowca. Dyrektywa wprowadza wymóg, aby państwa członkowskie przyjęły środki, np. programy krajowe, zapobiegające powstawaniu odpadów opakowaniowych oraz sprzyjające tworzeniu systemów wielokrotnego użytku opakowań. Dyrektywa 2004/12/WE (zmieniająca dyrektywę 94/62/WE) ustanawia kryteria wyjaśniające definicję terminu „opakowania”.

6. Dyrektywa w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego

W 2006 r. została przyjęta dyrektywa w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego (2006/21/WE), której podstawą był wniosek Komisji (COM(2003) 319). W przedmiotowej dyrektywie poruszono problem istotnych zagrożeń dla środowiska i zdrowia, które są związane z gospodarowaniem odpadami górnictwem i wynikają z ich ilości i potencjału w zakresie powodowania zanieczyszczeń.

D. Unieszkodliwianie odpadów

1. Wykorzystanie osadów ściekowych w rolnictwie

Stopniowe wdrażanie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych 91/271/EWG we wszystkich państwach członkowskich prowadzi do zwiększania ilości odprowadzanych osadów ściekowych. Dyrektywa Rady 86/278/WE w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w wypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie pozwoliła z powodzeniem zapobiec zanieczyszczeniu upraw przez czynniki chorobotwórcze, do czego mogło doprowadzić stosowanie osadów do nawożenia gleb uprawnych. W niektórych państwach członkowskich współczynnik wykorzystania osadu jest szczególnie wysoki, w innych natomiast preferowane jest jego składowanie lub spalanie.

2. Składowiska

Celem dyrektywy 1999/31/WE jest zapobieganie niekorzystnym skutkom składowania odpadów dla środowiska

lub ich ograniczanie, w szczególności w odniesieniu do wód powierzchniowych, gruntowych, gleby i powietrza, a także zdrowia ludzkiego. Dyrektywa ustanawia system zezwoleń na utworzenie i prowadzenie składowiska odpadów.

3. Spalanie

Dyrektywa 2000/76/WE jest stosowana do istniejących instalacji od dnia 28 grudnia 2005 r. oraz do nowych instalacji od grudnia 2002 r., aby zapobiec zanieczyszczeniu powietrza, wody i gleby spowodowanego spalaniem i łącznym spalaniem odpadów lub aby w miarę możliwości ograniczyć jego skutki. We wniosku dotyczącym nowej dyrektywy w sprawie odpadów Komisja wezwała do większej elastyczności w ustalaniu hierarchii odpadów, tak aby mogły one być unieszkodliwiane taniej i z zapewnieniem większej efektywności energetycznej. Komisja zaproponowała próg efektywności energetycznej pozwalający ustalić, czy spalarnia może zostać uznana za obiekt służący do odzyskiwania czy też usuwania odpadów. Potrzebna jest ocena, która pozwoliłaby ustalić progi efektywności energetycznej, wskazać kraje, w których znajdują się spalarnie, a także podać szacunkową liczbę takich obiektów, które wówczas zakwalifikowano by do kategorii odzyskiwania lub usuwania odpadów. W rezolucji z lutego 2007 r. Parlament odrzucił jednak tego rodzaju zmianę klasyfikacji.

Rola Parlamentu Europejskiego

Dnia 25 kwietnia 2007 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję na podstawie sprawozdania z własnej inicjatywy w odpowiedzi na komunikat Komisji pt. „**Strategia tematyczna w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych**”. Parlament stwierdził, że komunikat powinien być postrzegany jako pierwszy krok w procesie prowadzącym ostatecznie do opracowania kompleksowej strategii na rzecz zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych. Uznał, że platforma działania Komisji na potrzeby analizy strategii zrównoważonego rozwoju ma zbyt ostrożne założenia i ograniczony zakres oraz że w swojej obecnej formie nie pozwoli przekonać społeczeństwa i decydentów politycznych do realizacji swoich kluczowych celów. Wezwał także Komisję do ustanowienia wiążących celów i terminów w zakresie zasobów naturalnych poprzez opracowanie i wdrożenie sprawdzonych rozwiązań dla każdego łańcucha produkcji, a także poprzez doprowadzenie do ilościowego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o minimum 30% do 2020 r. i o 80% do 2050 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r. Ponadto Parlament uznał, że strategia tematyczna nie odpowiada celom nakreślonym w Szóstym Wspólnotowym Programie Działań na rzecz Środowiska.

W czerwcu 2008 r. posłowie do PE przyjęli w drugim czytaniu **nowe unijne przepisy w sprawie odpadów**, w których określono wiążące cele do 2020 r. Cele w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów zostaną przeanalizowane przez Komisję w późniejszym terminie. Spalanie odpadów zostanie skategoryzowane jako

odzyskiwanie, nie zaś usuwanie, o ile będzie spełniać określone normy efektywności energetycznej. Do 2020 r. ponownemu wykorzystaniu i recyklingowi poddawane ma być 50% takich odpadów, jak papier, metal i szkło z gospodarstw domowych oraz podobnych źródeł, a także 70% odpadów pochodzących z budowy lub rozbiórki, jeżeli nie są to odpady niebezpieczne. Nowa dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia planów gospodarki odpadami oraz programów zapobiegania ich powstawaniu z celami w zakresie zapobiegania wyznaczonymi na 5 lat od wejścia w życie dyrektywy. Ponadto kompromis obejmuje dodanie nowego artykułu dotyczącego zapobiegania powstawaniu odpadów. Komisja w razie konieczności zaproponuje do końca 2014 r. ustanowienie celów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i rozdzielenia działalności od ich tworzenia do 2020 r.

W rezolucji przyjętej w styczniu 2001 r. Parlament Europejski zalecił poprawę wdrożenia **dyrektywy 96/59/WE** w sprawie unieszkodliwiania **PCB i PCT**, zamiast zmiany jej treści. Przyczyniło się to do przyjęcia wspólnotowej strategii dotyczącej dioksyn, furanów i PCB. W innej rezolucji, z kwietnia 2001 r., Parlament przedstawił szereg zaleceń dotyczących zielonej księgi w sprawie ochrony środowiska naturalnego w związku z wykorzystaniem PCV. Parlament wezwał do stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, do odrębnego odbioru PCV oraz wprowadzenia zakazu stosowania kadmu i stabilizatorów ołowiowych. Ponadto PE skrytykował Komisję za brak analizy cyklu życia produktów z PCV, pozwalającej porównać je z materiałami alternatywnymi, oraz wezwał Komisję do bezzwłocznego przedstawienia projektu długoterminowej przekrojowej strategii zastąpienia PCV.

Podczas procedury pojednawczej w sprawie **baterii i akumulatorów** Parlament wezwał do ustalenia bardziej ambitnego celu (55%) niż ten, który zaproponowano we wspólnym stanowisku (50%), dla recyklingu baterii innych niż niklowo-kadmowe i ołowiowo-kwasowe. Parlament Europejski poparł także wprowadzenie obiegu zamkniętego dla recyklingu całości ołowiu i kadmu zawartego w zużytych bateriach oraz chciał zobowiązać państwa członkowskie do zagwarantowania, że w wyniku procesów recyklingu wspomniane cele zostaną osiągnięte. Z uwagi na pozostałe ulepszenia wprowadzone w toku procedury oraz w ramach ogólnego porozumienia delegacja Parlamentu była skłonna przyjąć kompromisy w sprawie 50% docelowego poziomu recyklingu do 2016 r. W dniu 4 lipca 2006 r. Parlament przyjął rezolucję zatwierdzającą wspólny tekst. Kilka miesięcy później weszła w życie nowa dyrektywa. W marcu 2008 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2008/12/WE zmieniającą dyrektywę 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

Podczas procedury pojednawczej dotyczącej dwóch dyrektyw w sprawie **zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE)** w 2001 r. Parlament Europejski podkreślał, że absolutnym priorytetem powinno być zapobieganie powstawaniu tego rodzaju odpadów.

Zapelował także o ponowne wykorzystywanie, recykling i inne formy odzyskiwania tego rodzaju odpadów, tak aby ograniczyć ich unieszkodliwienie. Parlament wezwał także do wprowadzenia ograniczeń w zakresie stosowania substancji niebezpiecznych w sprzęcie elektrotechnicznym, tak aby przyczynić się do nieszkodliwego dla środowiska odzyskiwania i unieszkodliwiania WEEE poprzez zagwarantowanie, że substancje powodujące największe problemy w gospodarce odpadami – takie jak ołów, rtęć, kadm, sześciowartościowy chrom i niektóre bromowane środki zmniejszające palność w tego rodzaju sprzęcie – zostaną zastąpione. W marcu 2008 r.

Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2008/34/WE zmieniającą dyrektywę 2002/96/WE w sprawie WEEE, a także dyrektywę 2008/35/WE zmieniającą dyrektywę 2002/95/WE w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

→ Yanne **GOOSSENS**
Gianpaolo **MENEGHINI**
czerwiec 2008 r.

4.10.5. Ochrona wód i gospodarka wodna

Celem ramowej dyrektywy wodnej UE jest zapobieganie zanieczyszczeniom i ich ograniczanie oraz wspieranie zrównoważonego korzystania z wód. Jest ona uzupełniana porozumieniami międzynarodowymi oraz różnymi aktami prawa szczegółowego odnoszącymi się do zanieczyszczenia wód oraz ich jakości i ilości.

Podstawa prawna i cele

→4.10.1

Osiągnięcia

A. Dyrektywa ramowa w dziedzinie polityki wodnej (RDW)

Celem ramowej dyrektywy wodnej (2000/60) jest ustanowienie unijnych ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, przejściowych, przybrzeżnych oraz podziemnych, w celu zapobiegania zanieczyszczeniom i ich ograniczania, wspierania zrównoważonego korzystania z wód, ochrony środowiska wodnego, poprawy stanu ekosystemów wodnych i łagodzenia skutków powodzi i susz. Dorzecza obejmujące terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego przydzielane są do międzynarodowego obszaru dorzecza.

Do 2007 r. państwa członkowskie muszą dokonać analizy charakterystyk każdego obszaru dorzecza, przeglądu wpływu działalności człowieka na stan wód i analizy ekonomicznej korzystania z wód oraz utworzyć rejestr obszarów wymagających specjalnej ochrony. Należy wyznaczyć wszystkie części wód wykorzystywane do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, dostarczające średnio więcej niż 10 m³ na dobę lub służące więcej niż 50 osobom. W okresie dziewięciu lat od dnia wejścia w życie przedmiotowej dyrektywy należy ustalić plan gospodarowania wodami oraz program środków dla każdego obszaru dorzecza.

Do 2010 r. państwa członkowskie muszą zagwarantować, że polityki opłat za wodę przewidują odpowiednie zachęty dla

użytkowników do wykorzystywania zasobów wodnych w sposób efektywny oraz że różne sektory gospodarki przyczyniają się do zwrotu kosztów za usługi wodne, związanych m.in. ze środowiskiem naturalnym i zasobami. Najpóźniej do 2012 r., a następnie co sześć lat, Komisja opublikuje sprawozdanie z wdrażania przedmiotowej dyrektywy oraz – w stosownych przypadkach – zwoła konferencję zainteresowanych stron w sprawie unijnej polityki wodnej.

Cele RDW mają zostać osiągnięte nie później niż 15 lat po jej wejściu w życie (w 2015 r.), jednak w określonych warunkach termin ten może zostać przedłużony lub istnieje możliwość odejścia od tego terminu; pierwszy przegląd planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy zostanie zaś przeprowadzony w 2021 r. Sprawozdanie z wdrażania zatytułowane „W sprawie zrównoważonej gospodarki wodnej na terenie Unii Europejskiej” (COM(2007) 128), przedstawione na Konferencji wodnej UE w 2007 r., pokazuje, że dokonano ogromnego postępu, chociaż nadal istnieje wiele braków. Równocześnie ze sprawozdaniem Komisja przedstawiła nowy instrument wspólnotowy **WISE** (ang. Water Information System for Europe – Europejski system informacji w sprawie wód), zawierający wiele danych i informacji zebranych na szczeblu europejskim, umożliwiającą wymianę danych za pośrednictwem jego publicznej strony internetowej oraz podejmowanie szybkiej reakcji na problemy związane np. z informacją o zanieczyszczeniu.

B. Porozumienia międzynarodowe UE w sprawie wód regionalnych

Konwencja helsińska o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych (decyzja Rady

95/308/WE) została podpisana w imieniu UE w Helsinkach w 1992 r. W swoich działaniach strony kierują się zasadą ostrożności, zasadą „zanieczyszczający płaci” oraz zasadą zrównoważonego rozwoju.

Unia Europejska podpisała **Konwencję o ochronie Renu** w kwietniu 1999 r. w Bernie (decyzja Rady 2000/706/WE). Celem Konwencji jest ochrona i poprawa stanu ekosystemu rzeki Ren oraz wzmocnienie współpracy między Wspólnotą a państwami dorzecza Renu.

Konwencja w sprawie współpracy na rzecz ochrony i trwałego użytkowania Dunaju oraz Konwencja w sprawie ochrony Morza Czarnego przed zanieczyszczeniem stanowią obecne instrumenty współpracy w dziedzinie ochrony środowiska. W dokumencie COM(2001) 615 przedstawiona została strategia **współpracy w zakresie ochrony środowiska naturalnego w regionie Dunaju–Morza Czarnego**.

Obecnie 20 państw śródziemnomorskich oraz Unia Europejska są stronami **konwencji barcelońskiej**, podpisanej w 1976 r. przez wszystkie państwa członkowskie i zmienionej w 1995 r. w celu ustanowienia zasady ostrożności oraz wyznaczenia nowego i ostatecznego celu, jakim jest pełna eliminacja źródeł zanieczyszczenia. Najważniejszym aspektem konwencji barcelońskiej oraz planu działania na rzecz Morza Śródziemnego jest sześć protokołów do konwencji, dotyczących np. zanieczyszczenia ze statków i samolotów, zanieczyszczenia ze źródeł naziemnych oraz zanieczyszczenia powodowanego transgranicznym przesyłaniem odpadów niebezpiecznych. W dokumencie COM(2006) 475 ustanawia się **strategię dotyczącą środowiska dla obszaru Morza Śródziemnego** w celu ochrony środowiska morskiego i linii brzegowej dla tego regionu oraz ograniczenia zanieczyszczenia do 2020 r.

Konwencja helsińska o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, podpisana w marcu 1974 r. przez wszystkie państwa położone nad Morzem Bałtyckim i obowiązująca od 1980 r., służy zmniejszeniu zanieczyszczenia obszaru Morza Bałtyckiego, powstającego w wyniku: zrzutów do rzek i ujść oraz z wylotów kanałów i rurociągów, jak również z zatapiania i normalnej eksploatacji statków.

Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru północno-wschodniego Atlantyku, podpisana w Paryżu w 1992 r., zobowiązuje strony do przestrzegania zasady ostrożności i zasady „zanieczyszczający płaci”.

C. Ochrona i zachowanie środowiska morskiego

1. Strategia tematyczna dotycząca ochrony i zachowania środowiska morskiego

W październiku 2005 r. Komisja Europejska przyjęła strategię tematyczną dotyczącą ochrony i zachowania środowiska morskiego (COM(2005) 504), której celem jest osiągnięcie do 2021 r. dobrego stanu środowiska morskiego w aspekcie biologicznym, chemicznym i fizycznym. Ponadto strategia będzie stanowić filar przyszłej strategii morskiej, związany z ochroną środowiska naturalnego. Rada przyjęła wspólne

stanowisko w dniu 23 lipca 2007 r. Parlament Europejski przyjął stanowisko w drugim czytaniu w grudniu 2007 r. Do głównych zidentyfikowanych zagrożeń dla środowiska morskiego należą: przełowienie zasobów rybnych, odprowadzanie zanieczyszczeń ze źródeł naziemnych, wycieki ropy, zrzuty związane z poszukiwaniem na morzu ropy naftowej i gazu, zanieczyszczenie powodowane demontażem statków, zanieczyszczenie hałasem, zmiany klimatu, nadmiar związków pokarmowych i związane z tym wykwyty alg oraz nielegalne zrzuty radionuklid. We wniosku dotyczącym dyrektywy (COM(2005) 505) zdefiniowano wspólne cele i zasady na szczeblu UE oraz przewidziano utworzenie europejskich regionów morskich jako podstawowej jednostki zarządzania środowiskiem morskim. Oczekuje się, że państwa członkowskie opracują oddzielną strategię dla każdego z regionów morskich znajdujących się na ich terytorium i będą aktywnie współpracować między sobą.

2. Zanieczyszczenie mórz

Decyzja nr 2850/2000/WE ustanawia wspólnotowe ramy współpracy w dziedzinie przypadkowego lub umyślnego zanieczyszczenia mórz na lata 2000–2006. Decyzja została opracowana w celu zwiększenia kontroli nad zanieczyszczeniami i ich ograniczenia, usprawnienia systemów informacyjnych UE oraz grup zadaniowych udzielających pomocy praktycznej w razie przypadkowego zanieczyszczenia morza i włączenia ich do jednolitych ram współpracy. W grudniu 2006 r. Komisja opublikowała komunikat (COM(2006) 863) w sprawie zasad współpracy w dziedzinie przypadkowych i umyślnych zanieczyszczeń mórz od 2007 r.

3. Odszkodowanie za szkody spowodowane zanieczyszczeniami olejami na wodach europejskich

Fundusz odszkodowań za szkody spowodowane zanieczyszczeniami olejami na wodach europejskich (fundusz COPE) został ustanowiony (COM(2000) 802), aby odszkodowanie za szkody spowodowane zanieczyszczeniami było zapewnione każdej uprawnionej do tego osobie, która nie ma możliwości uzyskania pełnego odszkodowania na mocy systemu międzynarodowego z powodu nieodpowiednich limitów odszkodowań. Państwa członkowskie muszą ustanowić system kar finansowych nakładanych za rażące zaniedbania.

4. Polityka morska

Komunikat pt. „Przyszła unijna polityka morska: europejska wizja oceanów i mórz” (COM(2006) 275) określa różne aspekty przyszłej polityki morskiej UE. Podkreśla tożsamość i przywództwo morskie Europy, które warto zachować w okresie, kiedy presje środowiskowe zagrażają przyszłości działań morskich.

D. Prawodawstwo w dziedzinie jakości wody

1. Wody podziemne i powierzchniowe przeznaczone do spożycia przez ludzi

Ponieważ 75% wody pitnej w UE pobierane jest z wód podziemnych, zanieczyszczenia przemysłowe, śładowiska

odpadów i azotany pochodzenia rolniczego stanowią poważne zagrożenie dla zdrowia. Z uwagi na fakt, że wiele substancji zanieczyszczających wyflukanych z gleby w ciągu ostatnich dziesięciu lat nie sięgnęło jeszcze zwierciadła wód, potrzebne będzie 25–50 lat, zanim poziomy azotanów w wodach podziemnych w działach wodnych Niderlandów, Belgii, Danii i Niemiec obniżą się i osiągną dopuszczalne wartości zgodnie z dyrektywą w sprawie wody pitnej.

Dyrektywa 98/83/WE, uchylająca i zastępująca z dniem 25 grudnia 2003 r. dyrektywę 80/778/EWG, określa najważniejsze standardy jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Niniejsza dyrektywa uwzględniła postęp naukowy i technologiczny, zmniejszając dopuszczalną wartość dla ołowiu z 50 do 10 mikrogramów/litr. Pojawiły się wówczas stwierdzenia, że będzie to miało poważne skutki finansowe związane z koniecznością wymiany rur. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do regularnego monitorowania jakości wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi za pomocą metody punktów poboru próbek oraz sporządzenia programów monitorowania.

Poprzednia dyrektywa 75/440/EWG w sprawie ograniczenia i zapobiegania zanieczyszczeniom wód powierzchniowych przeznaczonych do pozyskiwania wody pitnej oraz dyrektywa 79/869/EWG w sprawie harmonizacji ustawodawstwa krajowego dotyczącego monitorowania jakości powierzchniowych wód słodkich zostały uchylone przez RDW ze skutkiem prawnym od dnia 22 grudnia 2007 r.

Od czasu przyjęcia dyrektywy 80/68/EWG istnieją przepisy chroniące przed zanieczyszczeniem wód podziemnych. Ta dyrektywa ma zostać uchylona w 2013 r., po którym ochrona ma być zapewniana przez ramową dyrektywę wodną oraz obecną dyrektywę w sprawie wód podziemnych. Dyrektywa 2006/118/WE w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu została przedłożona zgodnie z art. 17 RDW, przewidującym przyjęcie szczegółowych kryteriów oceny dobrego stanu chemicznego oraz wyznaczenia znacznych i trwałych tendencji wzrostowych, jak również określenia początkowych punktów zmiany tendencji.

2. Woda w kąpieliskach

W lutym 2006 r. Komisja przyjęła nową dyrektywę dotyczącą jakości wody w kąpieliskach (2006/7/WE), której celem jest podniesienie poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego poprzez określenie przepisów w zakresie monitorowania i klasyfikacji wody w kąpieliskach (wg czterech kategorii). Przewiduje ona również zakrojone na szeroką skalę działania informacyjne oraz udział społeczeństwa (zgodnie z konwencją z Århus), jak również kompleksowe i nowoczesne środki zarządzania. Omawiana nowa dyrektywa będzie stanowiła uzupełnienie ramowej dyrektywy wodnej, a także dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych oraz dyrektywy w sprawie zanieczyszczeń powodowanych przez azotany pochodzenia rolniczego. Główną kwestią poruszaną podczas procedury pojednawczej były rygorystyczne normy

w zakresie ochrony zdrowia, które muszą zostać spełnione w wypadku kąpielisk, by zapewnić przestrzeganie wymogów omawianej dyrektywy.

3. Wymagana jakość wód, w których żyją skorupiaki, i jakość wód konieczna do zachowania życia ryb

W celu ochrony lub poprawy jakości wód słodkich, w których żyją określone gatunki ryb i skorupiaków, podejmowane są szczególne środki. Należą do nich: dyrektywa 79/923/EWG w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki, oraz dyrektywa 78/659/EWG w sprawie jakości wód słodkich wymagających ochrony lub poprawy w celu zachowania życia ryb. Zgodnie z polityką UE w zakresie upraszczania prawodawstwa Komisja złożyła wnioski w sprawie ujednolicenia dyrektywy 79/923/EWG w sprawie wód, w których żyją skorupiaki, i jej kolejnych zmian w jednym tekście (COM(2006) 205). Nowa dyrektywa 2006/113/WE została przyjęta przez Parlament i Radę w grudniu 2006 r. W 2013 r. dyrektywy ujednolicające w tej dziedzinie zostaną uchylone na mocy RDW.

4. Oczyszczanie ścieków komunalnych

Dyrektywa 91/271/EWG (zmieniona dyrektywą 98/15/WE) dotyczy oczyszczania ścieków komunalnych. Pomoc na inwestycje wymagane w celu przestrzegania przepisów przedmiotowej dyrektywy można uzyskać z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Komisja zamierzała również zwiększyć zakres wsparcia dla małych i średnich aglomeracji, w odniesieniu do których ma zastosowanie termin 31 grudnia 2005 r., a także dla krajów kandydujących, dla których wdrożenie przedmiotowej dyrektywy stanowi poważne wyzwanie.

E. Zrzuty substancji, wartości dopuszczalne i azotany

Prawodawstwo unijne wprowadza system rygorystycznych wartości dopuszczalnych dla substancji niebezpiecznych odprowadzanych do środowiska wodnego; jednocześnie państwa członkowskie mają swobodę w wyborze systemu wskaźników jakości, przy czym są zobowiązane wykazać, że wskaźniki te są osiągalne. „Podstawowa dyrektywa” dotycząca zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych (76/464/EWG) zawierała czarną listę 132 substancji uznanych za niebezpieczne na podstawie ich toksyczności i bioakumulacji. Jej uzupełnienie stanowiły szczegółowe dyrektywy określające wartości dopuszczalne i wskaźniki jakości w odniesieniu do zrzutów kadmu, heksachlorocykloheksanu (HCH), rtęci i dwutlenku tytanu. Dyrektywa 2006/11/WE ujednoliciła i zastępuje tę dyrektywę wraz z jej późniejszymi zmianami.

Decyzja 2455/2001/WE ustanawia wykaz substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, dla których normy jakości i środki ograniczające emisję zostaną ustanowione na szczeblu wspólnotowym, zmieniając RDW. W lipcu 2006 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący nowej dyrektywy w sprawie norm jakości środowiska w dziedzinie polityki wodnej (COM(2006) 397), zmieniającej RDW. Proponowana dyrektywa ustanowi dopuszczalne wartości stężeń w wodach powierzchniowych dla 41 chemicznych

substancji niebezpiecznych (w tym 33 substancji priorytetowych i 8 innych substancji zanieczyszczających), stanowiących szczególne zagrożenie dla życia zwierząt i roślin w środowisku wodnym oraz dla zdrowia ludzi. Programy ograniczania emisji, o których mowa w starej dyrektywie (76/464/EWG), będą obowiązywać do 2013 r.

Ochrona wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego stanowi przedmiot dyrektywy 91/676/EWG, zmienionej rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003. Dyrektywa azotanowa zobowiązuje państwa członkowskie do przedkładania Komisji co cztery lata sprawozdania zawierającego informacje w sprawie kodeksu dobrych praktyk rolniczych, wyznaczonych stref zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami, wyników monitorowania wód, jak również streszczenie istotnych aspektów programów działań sporządzonych w odniesieniu do stref zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami.

F. Zarządzanie ochroną przeciwpowodziową oraz niedobór wody

W okresie ostatnich 30 lat w Unii Europejskiej dramatycznie zwiększyła się liczba i intensywność zjawisk suszy, a w 2003 r. jedna z najbardziej rozległych susz dotknęła ponad 100 mln ludzi i około jedną trzecią terytorium UE. W styczniu 2006 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim (COM(2006) 15). W listopadzie 2007 r. dyrektywa w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim weszła w życie. Jej celem jest ograniczenie i zarządzanie ryzykiem, które powodzie stanowią dla zdrowia ludzi, środowiska naturalnego, infrastruktury i majątku. Zgodnie z proponowaną dyrektywą państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzenia wstępnej oceny w celu wyznaczenia dorzeczy i powiązanych z nimi obszarów przybrzeżnych narażonych na występowanie powodzi. Są one zobowiązane do sporządzenia map ryzyka powodzi i planów zarządzania ryzykiem powodzi dla takich stref, koncentrując się na zapobieganiu, ochronie i gotowości.

Zgodnie z wnioskiem kilku państw członkowskich dotyczącym zapoczątkowania działań europejskich w dziedzinie niedoboru wody i suszy, zgłoszonych w trakcie posiedzenia Rady Środowiska w marcu 2006 r., Komisja zgodziła się zbadać to zagadnienie, przedstawić je i przygotować pierwsze sprawozdanie na posiedzenie Rady Środowiska w czerwcu 2006 r. Uznając dotkliwość wyzwań związanych z niedoborami wody i suszą w Europie, na początku 2007 r. Komisja rozpoczęła analizę służącą ocenie ilościowego potencjału oszczędzania wód w całej Europie. W dniu 5 czerwca 2007 r. Rada ds. Ocen Skutków przyjęła stanowisko w sprawie projektu oceny skutków komunikatu. W maju 2008 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Rozwiązanie problemu dotyczącego niedoboru wody i suszy w Unii Europejskiej”.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski wielokrotnie podejmował inicjatywy w dziedzinie ochrony wód. W styczniu 2000 r., po rozległym

wycieku ropy spowodowanym katastrofą tankowca „Erika”, Parlament wezwał do wdrożenia zrównoważonej, długoterminowej europejskiej polityki transportowej, aby zapobiec ryzyku kolejnych katastrof prowadzących do zanieczyszczenia wód olejami lub ropą. Parlament z zadowoleniem przyjął inicjatywę mającą na celu ustanowienie unijnych ram współpracy w dziedzinie przypadkowego zanieczyszczenia mórz (COM(1998) 769) oraz wezwał do podjęcia decyzji w tej sprawie w możliwie najwcześniejszym terminie, co pozwoli stworzyć optymalne warunki zarządzania sytuacjami kryzysowymi, takimi jak ta, do której doszło w wyniku katastrofy tankowca „Erika”.

Ponadto PE wezwał do stworzenia skutecznej, spójnej i zintegrowanej polityki wodnej, w której zostanie uwzględniona wrażliwość ekosystemów wodnych znajdujących się w pobliżu wybrzeży i ujść. Parlament wyznaczył cztery cele: koordynacja inicjatyw państw członkowskich, opłaty za korzystanie z wód, program środków dla państw członkowskich oraz zwolnienia.

W listopadzie 2006 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie strategii tematycznej dotyczącej ochrony i zachowania środowiska morskiego oraz przeprowadził pierwsze czytanie sprawozdania w sprawie dyrektywy o strategii morskiej. Parlament wezwał do opracowania dyrektywy zawierającej jasne, wymierne cele, które należałoby osiągnąć w krótszym terminie, niż przewidywano w projekcie, oraz wprowadzającej obowiązek ustanowienia „morskich obszarów chronionych” do prawodawstwa UE. Ustanowienie morskich obszarów chronionych często postrzega się jako użyteczne narzędzie usprawnienia zarówno zarządzania rybołówstwem, jak i ochrony środowiska morskiego. W grudniu 2006 r. Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie projektu dyrektywy ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego. Rada przyjęła wspólne stanowisko w dniu 23 lipca 2007 r. Parlament Europejski przyjął stanowisko w drugim czytaniu w dniu 11 grudnia 2007 r.

W odniesieniu do zielonej księgi w sprawie strategii morskiej UE, Parlament Europejski zwraca uwagę na znaczenie różnorodności biologicznej, ekoinnowacje, wpływ zmian klimatu na morza oraz cel osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego. W maju 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej.

W kwietniu 2007 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, co umożliwiło jej wejście w życie w listopadzie 2007 r. Najważniejsze kompromisy dotyczyły zwrócenia większej uwagi na strefy zalewowe i praktyki zrównoważonego użytkowania gleb, adaptacji do zmian klimatu oraz lepszej współpracy międzynarodowej w międzynarodowych obszarach dorzeczy.

W czerwcu 2008 r. Parlament Europejski znaczną większością głosów poparł nowe przepisy unijne dotyczące jakości wód, opierające się na osiągniętym wcześniej kompromisie z Radą w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie norm jakości środowiska w dziedzinie polityki wodnej. Dyrektywa ustanawia zharmonizowane normy jakościowe dla wykazu obecnych 33 substancji priorytetowych oraz uchyla pięć obowiązujących dyrektyw (dyrektywy 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG, 86/280/EWG oraz 2000/60/WE). Za pomocą wymogu dokonania przeglądu wykazu

substancji priorytetowych w okresie dwóch lat po wejściu w życie, Parlament zagwarantował możliwość rozszerzenia wykazu substancji toksycznych. Ponadto wzmocniono cel zaprzestania lub stopniowego eliminowania emisji 13 „priorytetowych substancji niebezpiecznych” w okresie 20 lat.

→ Yanne **GOOSSENS**
Gianpaolo **MENEHINI**
czerwiec 2008 r.

4.10.6. Zanieczyszczenie powietrza i poziom hałasu

Istnieją trzy główne źródła zanieczyszczeń atmosferycznych: środki transportu, emisje pochodzące ze źródeł stacjonarnych i emisje pochodzące z procesu wytwarzania energii elektrycznej. Dyrektywa w sprawie jakości powietrza oraz strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza mają na celu zapobieganie szkodliwym wpływom zanieczyszczeń na środowisko naturalne i zdrowie ludzkie.

Program „Czyste powietrze dla Europy” oraz inicjatywa INSPIRE dążą do ograniczenia tego typu zanieczyszczenia do 2020 r. Ograniczenie zanieczyszczenia atmosferycznego, jakie powoduje transport, wiąże się również z obniżeniem poziomu hałasu.

Podstawa prawna i cele

→4.10.1

Kontekst ogólny

Działalność Wspólnoty w dziedzinie ochrony powietrza dotyczy szeregu zagadnień: ograniczania procesu zmniejszania się stratosferycznej warstwy ozonowej, kontroli zakwaszenia, ozonu troposferycznego i innych substancji zanieczyszczających oraz zmian klimatycznych. Zanieczyszczenia atmosferyczne, które dostają się do powietrza z różnorodnych źródeł, można zakwalifikować do trzech szerokich kategorii: emisje ze źródeł ruchomych (przemysł transportowy); emisje ze źródeł stacjonarnych (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, gospodarstwa rolne i składowiska odpadów); emisje pochodzące z procesu wytwarzania energii. Wysokie stężenia tych gazów oraz zanieczyszczeń, które powstają z nich, są szkodliwe dla zdrowia ludzkiego, powodują korozję różnych materiałów i niszczą roślinność, a także mają negatywny wpływ na produkcję rolną i leśną oraz są przyczyną powstawania nieprzyjemnych zapachów. Wiele spośród tych substancji zanieczyszczających jest odpowiedzialnych za powstawanie efektu cieplarnianego. Substancje, takie jak arsen, kadm, nikiel i wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, są

substancjami mutagennymi, rakotwórczymi dla ludzi i nie można określić progu, poniżej którego nie stanowią one zagrożenia dla zdrowia ludzkiego. W ciągu ostatnich dziesięciu lat UE podjęła istotne kroki prowadzące do zmniejszenia emisji szeregu substancji zanieczyszczających do powietrza i wody. W latach 1990–2002 w UE-15 emisje zmniejszyły się o 43%, a w UE-10 o 58%, pomimo zwiększonej aktywności gospodarczej.

Osiągnięcia

A. Zarządzanie jakością otaczającego powietrza

W „starej” dyrektywie ramowej w sprawie jakości otaczającego powietrza 96/62/WE zdefiniowano podstawowe zasady wspólnej strategii służącej określeniu celów odnośnie do jakości otaczającego powietrza, które mają przyczynić się do ograniczenia szkodliwego oddziaływania zanieczyszczenia na zdrowie ludzkie i środowisko naturalne lub zapobiegania mu. Przedmiotową dyrektywę uzupełniały cztery tzw. **dyrektywy pochodne** dotyczące poszczególnych substancji zanieczyszczających, które w maju 2008 r. zostały przekształcone (poza czwartą dyrektywą pochodną) w jedną nową dyrektywę w sprawie jakości otaczającego powietrza (patrz ppkt B):

- pierwsza dyrektywa (1999/30/WE) dotycząca dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz cząstek stałych (PM 10) i ołowiu w otaczającym powietrzu;
- druga dyrektywa (2000/69/WE) dotycząca wartości dopuszczalnych benzenu i tlenku węgla;
- trzecia dyrektywa (2002/3/WE) wyznaczająca próg informacyjny, próg alarmowy (wyższy niż informacyjny),

wartości docelowe i długoterminowe cele dla stężenia ozonu w otaczającym powietrzu;

- czwarta dyrektywa (2004/107/WE) ustanawia wartości docelowe dla stężenia arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych.

B. Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza i program „Czyste powietrze dla Europy” (CAFE)

W 2001 r. Komisja przyjęła program „Czyste powietrze dla Europy” (CAFE) (COM(2001) 245). We wrześniu 2005 r. Komisja przyjęła strategię tematyczną dotyczącą zanieczyszczenia powietrza (COM(2005) 446) oraz wniosek dotyczący dyrektywy CAFE (COM(2005) 447).

Cele zaproponowane w **strategii tematycznej** obejmują ograniczenie do 2020 r. stężenia $PM_{2.5}$ o 75%, a stężenia ozonu troposferycznego o 60%, jak również zmniejszenie o 55% zagrożenia związanego z zakwaszeniem i eutrofizacją środowiska naturalnego, co przy pomocy dostępnych środków technicznych można osiągnąć do 2020 r. Wiąże się to z redukcją emisji dwutlenku siarki (SO_2) o 82%, tlenku azotu (NO_x) o 60%, lotnych związków organicznych (LZO) o 51%, amoniaku (NH_3) o 27%, a pierwotnych cząstek $PM_{2.5}$ o 59% w stosunku do poziomów emisji z 2000 r. Szacuje się, że w wyniku tych ograniczeń ocali się 1,71 mln lat życia traconych z powodu narażenia na cząstki pierwotne, zredukuje liczbę nagłych zgonów spowodowanych przez ekspozycję na O_3 , uzyska korzyści w dziedzinie zdrowia rzędu 42 mld euro rocznie, zmniejszy szkody środowiskowe w lasach, jeziorach i strumieniach oraz szkody w zakresie różnorodności biologicznej, ograniczy zniszczenia, jakim ulegają budynki i materiały, a także zmniejszy koszty zniszczeń upraw rolnych o 0,3 mld euro rocznie. Zgodnie z proponowaną strategią znaczna część tych ograniczeń zostanie zrealizowana za sprawą lepszego wdrażania już przyjętych środków.

1. Nowa dyrektywa w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (CAFE)

W maju 2008 r. przyjęta została **nowa dyrektywa w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy** (dyrektywa 2008/50/WE). Łączy ona w jednym tekście większość istniejącego prawodawstwa (oprócz czwartej dyrektywy pochodnej) bez wprowadzania zmian do istniejących celów dotyczących jakości powietrza. Ustanawia nowe cele związane z jakością powietrza w odniesieniu do $PM_{2.5}$ (drobny pył zawieszony) i przewiduje możliwość pominięcia zanieczyszczeń ze źródeł naturalnych podczas oceny zgodności z wartościami dopuszczalnymi dla jakości powietrza.

2. Krajowe poziomy emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza

Dyrektywa 2001/81/WE w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza stanowi element działań podjętych w związku ze wspólnotową strategią przeciwdziałania zakwaszeniu (COM(97) 88 wersja

ostateczna), których celem jest ustanowienie krajowych poziomów emisji dla dwutlenku siarki (SO_2), tlenku azotu (NO_x), lotnych związków organicznych (LZO) i amoniaku (NH_3). W 2007 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie przeglądu dyrektywy dotyczącej krajowych poziomów emisji, który powstał w oparciu o działania podjęte w ramach programu CAFE oraz strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza.

C. Ograniczenie emisji pochodzących z transportu

W drogowym transporcie pasażerskim oraz drogowym transporcie towarów odnotowano wzrost odpowiednio o 20% (w okresie 1990–2003) i 43% (od 1992 r.), podczas gdy PKB zwiększył się o 30%. Szacuje się, że w transporcie drogowym i lotniczym odnotowano wzrost odpowiednio o 36% i 105% w latach 2000 i 2020 w UE-25, przy czym do najsilniejszego wzrostu doszło w UE-10.

Podczas gdy emisje z większości sektorów, takich jak dostawa energii, przemysł i rolnictwo, spadły w latach 1990–2004 w UE-15, to emisje gazów cieplarnianych z transportu wzrosły o 26%. Na szczęblu Wspólnoty przyjęto szereg dyrektyw w celu ograniczenia zanieczyszczeń powodowanych przez transport, określenia maksymalnych limitów emisji dla pojazdów i innych źródeł zanieczyszczenia oraz wprowadzenia środków podatkowych w sektorze transportu, które zachęca konsumentów do zachowań bardziej przyjaznych dla środowiska. Te wspólnotowe działania odniosły pozytywny skutek, lecz dotychczasowy postęp może zostać zniweczony rosnącą liczbą pojazdów na drogach i coraz większym zakresem wykorzystania pojazdów, co prowadzi do zwiększonego zużycia paliwa.

1. Pojazdy drogowe: silniki spalinowe i wysokoprężne

Transport drogowy jest odpowiedzialny za wytwarzanie około jednej piątej emisji CO_2 w UE, przy 12% udziale samochodów osobowych. Poziom emisji z pojazdów silnikowych jest regulowany na mocy dyrektyw 70/220/EWG (pojazdy lekkie) i 88/77/WE (pojazdy ciężkie). We współpracy z przemysłem naftowym i samochodowym Komisja opracowała program „Auto-Oil” mający na celu ograniczenie emisji spalin. W październiku 2000 r. Komisja opublikowała przegląd programu „Auto-Oil”, który funkcjonował w latach 1997–2000 (COM(2000) 626).

W ramach programu „Auto-Oil” przyjęto szereg środków mających zapobiegać zanieczyszczaniu powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych oraz dbających o jakość benzyny i oleju napędowego poprzez wprowadzenie zakazu stosowania ołowiu w składzie benzyny oraz wyznaczenie dopuszczalnych wartości emisji (dyrektywy 98/70/WE, 98/69/WE, 98/77/WE, 1999/96/WE, 2003/17/WE).

W kontekście Europejskiego Programu Zapobiegania Zmianom Klimatycznym (patrz →4.10.7) Komisja zaproponowała w styczniu 2007 r. odnowioną strategię wspólnotową, aby ograniczyć emisje CO_2 pochodzącego od lekkich pojazdów ciężarowych (samochodów osobowych

i lekkich półciężarówek dostawczych) z zamiarem osiągnięcia celu wspólnotowego 120 g/km do 2012 r., co stanowi redukcję o ok. 25% w porównaniu z obecnie odnotowywanymi poziomami, poprzez poprawę wydajności paliwa (COM(2007) 19). Dodatkowo Komisja zaproponowała przegląd europejskich norm dotyczących paliwa (COM(2007) 18), zachęcając do opracowywania paliw o niskiej zawartości węgla oraz biopaliw poprzez zobowiązanie dostawców do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych powstających przy produkcji, transporcie i wykorzystywaniu ich paliw o 10% w okresie 2011–2020. Przyczyni się to do spadku emisji dwutlenku węgla łącznie o 500 mln ton do 2020 r.

W następnych kilku miesiącach, w wyniku przeprowadzenia ścisłych konsultacji z głównymi zainteresowanymi podmiotami wysnuto wniosek, że postępy następowały wolniej niż przewidywano i że cel 120g CO₂ na km nie zostanie osiągnięty do 2012 r. Dlatego też w grudniu 2007 r. Komisja zaproponowała nową strategię i nowe środki oraz przepisy. Nowe rozporządzenie ma na celu zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego samochodów osobowych poprzez ustanowienie zharmonizowanych zasad w celu ograniczenia średnich poziomów emisji CO₂ dla nowych samochodów we Wspólnocie do 130g/km do 2012 r. (COM(2007) 856). Wprowadzenie dodatkowych środków, takich jak poprawa wydajności (np. dla opon i systemów klimatyzacji) oraz stopniowe ograniczenie zawartości węgla w paliwach drogowych (poprzez częstsze stosowanie biopaliw), przyczyni się do kolejnego ograniczenia poziomu emisji CO₂ o 10 g/km, aby zredukować całkowitą wartość emisji do 120g/km. Co więcej nowe środki przewidują wspieranie badań nad dalszym ograniczaniem emisji CO₂ z nowych samochodów do średnio 95g/km do 2020 r. oraz promowanie pojazdów o mniejszym zużyciu paliwa poprzez np. skuteczniejsze oznakowanie samochodów.

2. Maszyny samojezdne nieporuszające się po drogach i ciągniki: zanieczyszczenia gazowe

Emisje i procedury homologacji typu dla silników montowanych w maszynach samojezdnych nieporuszających się po drogach (takich jak koparki, buldożery, piły łańcuchowe) reguluje dyrektywa 97/68/WE zmieniona dyrektywą 2002/88/WE. Emisje z ciągników rolniczych i leśnych reguluje dyrektywa 2000/25/WE, zmieniająca dyrektywę Rady 74/150/EWG, w szczególności w zakresie definicji procedur homologacji typu dla silników i dla pojazdów. Najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r. maksymalna dopuszczalna zawartość siarki w oleju napędowym dla maszyn samojezdnych nieporuszających się po drogach i ciągników rolniczych i leśnych oraz dla statków żegluga śródlądowej wynosić ma 10 mg/kg.

3. Emisje pochodzące ze statków i transportu kolejowego

Zakres dyrektywy 97/68/WE został rozszerzony dyrektywą 2004/26/WE i obejmuje lokomotywy i statki żegluga śródlądowej. Dyrektywa 2004/26/WE zaostrza normy emisji mające zastosowanie do przedmiotowych maszyn oraz określa środki ulepszania metod badania nowych silników przed

wprowadzeniem ich do obrotu, jak również wprowadza etykiety zapewniające większą widoczność na rynku dla tych producentów maszyn, którzy spełnią wymogi przed określonym terminem.

W 2005 r. żegluga była odpowiedzialna za 39% emisji dwutlenku siarki w UE-15. Dyrektywa 2005/33/WE zmieniająca dyrektywę 1999/32/WE ma na celu ograniczenie zawartości siarki w paliwach okrętowych do 1,5% do 2007 r. Wartość tę należy zmniejszyć do 0,5% w obszarach portowych, gdzie statki będą zobowiązane do wyłączenia wszystkich silników i pobierania energii elektrycznej z lądu, kiedy będą cumować w portach (zalecenie 2006/339/WE z maja 2006 r.). Chociaż Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego PE miała nadzieję na wyznaczenie drugiej fazy dla nowych ograniczeń, które mają zostać wprowadzone do 2010 r., w wyniku negocjacji z Radą wprowadzono zapis dotyczący przeglądu. W marcu 2008 r. Komisja zaproponowała zmianę dyrektywy 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w wypadku naruszenia prawa (COM(2008) 134).

4. Emisje pochodzące z transportu lotniczego

Komunikat COM(1999) 640 ustanawia strategię mającą na celu wdrożenie spójnej i przyjaznej dla środowiska polityki w dziedzinie transportu lotniczego. Strategia obejmuje ulepszenia dotyczące technicznych norm środowiskowych odnośnie do emisji hałasu i zanieczyszczeń gazowych, co prowadzi do ograniczenia zużycia paliwa, i wprowadzenie rynkowych zachęt natury gospodarczej i regulacyjnej, aby promować technologie przyjazne środowisku naturalnemu. W grudniu 2007 r. Rada osiągnęła polityczne porozumienie w sprawie projektu dyrektywy (COM(2006) 818), która włącza działalność lotniczą w zakres systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w ramach Wspólnoty (EU ETS) (patrz również →4.10.7).

D. Ograniczenie emisji z przemysłu

1. Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola (IPPC)

Dawna dyrektywa ramowa IPPC 96/61/WE dotycząca działalności przemysłowych przyczyniających się do wysokiego poziomu zanieczyszczeń definiowała podstawowe zobowiązania, które muszą być wypełnione zarówno przez nowe, jak i już istniejące przedmiotowe instalacje przemysłowe. Zobowiązania te obejmowały wykaz środków służących zapobieganiu zanieczyszczeniom wód, powietrza i gleby przez ścieki przemysłowe i inne odpady. Stanowiły również podstawę opracowywania pozwoleń lub licencji na eksploatację instalacji przemysłowych. W styczniu 2008 r. dyrektywa IPPC wraz z poprawkami została przekształcona w dyrektywę 2008/1/WE.

Wcześniej jednak Komisja przyjęła w grudniu 2007 r. pakiet mający na celu ulepszenie polityki UE w zakresie emisji z przemysłu, w tym wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Wniosek stanowi przekształcenie siedmiu istniejących dyrektyw dotyczących emisji

przemysłowych w jeden spójny akt prawa. Przekształcenie objęło dyrektywę IPPC, LCP, dyrektywę w sprawie spalania odpadów, w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych oraz trzy dyrektywy w sprawie TiO_2 .

Wniosek Komisji pozwoli osiągnąć znaczne korzyści dla środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez ograniczenie szkodliwych emisji przemysłowych w całej UE, w szczególności poprzez lepsze stosowanie najlepszych dostępnych technik (BAT). Dla samych dużych obiektów energetycznego spalania pozwoli na osiągnięcie zysków netto o wartości 7–28 mld euro rocznie, w tym na ograniczenie przedwczesnych zgonów o 13 000 i ocalenie 125 000 dodatkowych lat życia.

2. Zanieczyszczenie z dużych obiektów energetycznego spalania (LCP)

Dyrektywa 2001/80/WE (dyrektywa LCP) ma zastosowanie do dużych obiektów energetycznego spalania, których moc cieplna spalania jest równa lub większa niż 50 MW, niezależnie od rodzaju wykorzystanego paliwa. Jej celem jest stopniowe zmniejszanie rocznych emisji SO_2 i NO_x z istniejących obiektów oraz określenie dopuszczalnych poziomów emisji w wypadku nowych obiektów. Dalsze wymogi dotyczące obiektów o mocy cieplnej spalania poniżej 50 MW są uwzględniane w ramach procesu wdrażania strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza.

3. Lotne związki organiczne (LZO)

Dyrektywa Rady 1999/13/WE w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych spowodowanej użyciem organicznych rozpuszczalników podczas niektórych czynności i w niektórych urządzeniach jest częścią ogólnej strategii na rzecz zmniejszenia zanieczyszczenia. Stanowi ona uzupełnienie programu „Auto-Oil”, przeciwdziałając emisjom rozpuszczalników organicznych ze stacjonarnych źródeł handlowych i przemysłowych, oraz dyrektywy z 1994 r. dotyczącej emisji lotnych związków organicznych (LZO) wynikających ze składowania paliwa i jego dystrybucji. Wymogi dotyczące zawartości rozpuszczalników w farbach i lakierach zostały ustanowione w dyrektywie 2004/42/WE.

E. Zarządzanie poziomem hałasu

Zielona księga na temat przeciwdziałania hałasowi (COM(96) 540) miała na celu wypracowanie nowego podejścia do problemu hałasu i uczynienie pierwszego kroku w stronę zintegrowanego programu zwalczania hałasu (głównie spowodowanego ruchem transportowym i działalnością przemysłową oraz rekreacyjną). Zachęty gospodarcze stanowią istotną część europejskiej polityki obniżania poziomu hałasu. Możliwe środki to: subsydia na rzecz rozwoju i zakupu cichszych produktów, prawny wymóg dostarczenia informacji na produkcie, podatki od hałasu nakładane zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” oraz wprowadzenie licencji na hałas.

1. Dyrektywa ramowa odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku

Dyrektywa 2002/49/WE odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku ma na celu ujednoczenie

wskaźników hałasu i metod przeprowadzania ocen, zebranie informacji na temat narażenia na hałas w formie map hałasu oraz udostępnienie tych informacji społeczeństwu. Co więcej, wprowadza ona wymóg, by państwa członkowskie sporządziły plany działań najpóźniej do dnia 18 lipca 2008 r. W 2004 r. Komisja przedłożyła Radzie i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie na temat istniejących środków związanych ze źródłami hałasu w środowisku (COM(2004) 160).

2. Prawodawstwo sektorowe

a. Ruch drogowy

Dyrektywy 70/157/EWG i 97/24/WE ustanawiają dopuszczalne poziomy hałasu w odniesieniu do **pojazdów silnikowych** (o maksymalnej prędkości przekraczającej 25 km/h) oraz odpowiednio dla **motorowerów i motocykli**. Uzupełniając prawodawstwo dotyczące pojazdów, dyrektywa 2001/43/WE ustala wymagania dotyczące testowania hałasu toczenia **opony** oraz ustanawia dopuszczalne poziomy hałasu i wymogi dotyczące stopniowego ograniczania hałasu.

b. Ruch lotniczy

W 1992 r. przyjęto dyrektywę 92/14/EWG, opartą na normach Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO), w celu **ograniczenia eksploatacji samolotów** i wprowadzenia zakazu lądowania w europejskich portach lotniczych najgłośniejszych statków powietrznych. Dyrektywa 2002/30/WE ustanawia zasady i procedury w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń związanych z poziomem hałasu w **portach lotniczych** Wspólnoty. W komunikacie COM(2001) 74 Komisja proponuje dyrektywę w sprawie ustanowienia ram dla klasyfikacji hałasu poddźwiękowych samolotów cywilnych do celów **naliczania opłat za hałas**, aby promować mniej hałaśliwe samoloty.

c. Ruch kolejowy

Dyrektywy 96/48/WE i 2001/16/WE ustanawiają ramy prawne dla harmonizacji technicznej i operacyjnej sieci kolejowych odpowiednio dla szybkich i konwencjonalnych kolei. Program rozwoju cichej kolei, zapoczątkowany wspólnie przez koleje niemieckie, austriackie i włoskie, ma na celu osiągnięcie znacznego ograniczenia emisji hałasu w całym systemie do 23 dBA) poprzez zastosowanie nowych środków przy konstrukcji pociągu, dzięki którym możliwe jest optymalne ograniczenie hałasu. Na szczeblu UE wniosek pochodzący jeszcze z 1984 r., aby ujednoczyć przepisy dotyczące emisji hałasu przez pociągi, został wycofany przez Komisję w dniu 28 lipca 1993 r.

d. Hałas emitowany przez urządzenia gospodarstwa domowego i urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń

Dyrektywa 86/594/EWG zawiera przepisy związane z metodami pomiaru określającymi i monitorującymi hałas emitowany przez urządzenia gospodarstwa domowego. W zielonej księdze z 1996 r. w sprawie przyszłej polityki dotyczącej hałasu Komisja wskazała na wzrost poziomu hałasu na obszarach miejskich. Dyrektywa 2000/14/WE, zmieniona dyrektywą 2005/88/WE, jest dyrektywą ramową stworzoną w celu kontrolowania emisji hałasu i opracowania oznakowań dla 50 typów urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń.

e. *Hałas przemysłowy i urządzenia budowlane*

Duże przemysłowe i rolnicze urządzenia objęte dyrektywą IPPC podlegają obowiązkowi otrzymania pozwolenia w oparciu o zastosowanie najlepszych dostępnych technik (BAT) jako odnośnika. Ponieważ hałas przemysłowy emitowany do środowiska jest problemem lokalnym, środki, jakie należy podjąć, będą zależały od miejsca, co utrudnia ustanowienie najlepszych dostępnych technik zapobiegania hałasowi i kontroli hałasu. Poziom hałasu emitowanego przez **urządzenia budowlane**, takie jak koparki, ładowarki, maszyny do robót ziemnych i żurawie wieżowe, został określony w szeregu dyrektyw i rozporządzeń na szczeblu UE.

f. *Łodzie rekreacyjne*

Dyrektywa 2003/44/WE, zmieniająca dyrektywę 94/25/WE, dotyczy rekreacyjnych motorówek, w tym prywatnych jednostek pływających, oraz uzupełnia wymogi odnośnie do ich projektowania i konstrukcji w świetle norm środowiskowych dotyczących dopuszczalnych poziomów emisji spalin i hałasu.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski odegrał decydującą rolę w opracowaniu progresywnej polityki ochrony środowiska w zakresie zwalczania zanieczyszczeń powietrza. Parlament z zadowoleniem przyjął **strategię tematyczną Komisji dotyczącą zanieczyszczenia powietrza**. Z niepokojem jednak zauważył, że strategia ta nie pokazuje, w jaki sposób cele szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego mogłyby zostać osiągnięte i nie obejmuje żadnych prawnych wymogów, co do zmniejszenia emisji cząstek stałych, jedynie ogranicza się do zasugerowania szacunkowych celów. Parlament wezwał do opracowania strategii zawierającej bardziej ambitne cele ograniczania emisji NO_x, LZO i PM_{2,5}, przy zachowaniu wyważonego podejścia opartego na analizie kosztów i korzyści. W odniesieniu do cząstek stałych o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrometra (PM_{2,5}) w grudniu 2007 r. Parlament uzgodnił z Radą wstępny dopuszczalny cel 25µg/m³ obowiązujący od 2010 r. Począwszy od 2015 r. limit ten stanie się wiążący. Parlamentowi udało się również wywalczyć drugi limit – szacunkowy – o wartości 20µg/m³, który miałby zostać osiągnięty do dnia 1 stycznia 2020 r., w pięć lat po osiągnięciu pierwszego limitu. Komisja

Europejska musi dokonać przeglądu tego szacunkowego limitu w 2013 r., aby potwierdzić ustaloną wartość (20µg/m³) lub zaproponować jej zmianę. Pakiet kompromisowy nie przewiduje żadnej zmiany rocznego limitu PM₁₀. W maju 2008 r. przyjęto nową dyrektywę w sprawie jakości powietrza.

W październiku 2007 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie **w sprawie wspólnotowej strategii na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych**, którego celem jest osiągnięcie poziomu emisji CO₂ 120g/km (2007/2119(INI)). Parlament wzywa do ustanowienia wiążących rocznych celów w zakresie ograniczenia emisji obowiązujących od 2011 r., aby średni cel emisyjny dla samochodów osobowych dostępnych na rynku europejskim w 2015 r. nie przekraczał 125g CO₂ na km. Parlament nalegał, aby od dnia 1 stycznia 2020 r. średni cel emisyjny nie przekraczał 95g CO₂ na km i był zdania, że UE powinna zapewnić wsparcie dla niezbędnej promocji innowacji poprzez siódmy program ramowy na rzecz badań. Sprawozdanie proponuje wprowadzenie w 2011 r. nowego zamkniętego mechanizmu rynkowego, systemu handlu uprawnieniami CARS, poprzez który producenci i importerzy będą musieli płacić kary finansowe proporcjonalne do przekroczenia limitów w odniesieniu do każdego sprzedanego samochodu.

Dodatkowo Parlament obecnie zajmuje się przejrzaną wersją strategii przedłożoną przez Komisję w grudniu 2007 r. w celu ograniczenia emisji pochodzących z samochodów, aby wspomóc walkę ze zmianą klimatu, ograniczyć koszty paliwa i doprowadzić do wzrostu konkurencyjności Europy (COM(2007) 856).

Parlament wielokrotnie podkreślał potrzebę dalszego zwiększania ograniczeń i ulepszał procedury pomiaru w odniesieniu do **hałasu emitowanego do środowiska**. Parlament wzywał do wyznaczenia dopuszczalnych przez UE poziomów hałasu wokół portów lotniczych (w tym do ewentualnego wprowadzenia zakazu nocnych lotów) oraz do rozszerzenia środków ograniczających hałas i objęcia nimi poddźwiękowych wojskowych samolotów odrzutowych.

→ Yanne **GOOSSENS**
czerwiec 2008 r.

4.10.7. Zmiany klimatu i środowisko naturalne

W ramach protokołu z Kioto umawiające się strony zobowiązały się do zredukowania w latach 2008–2012 emisji gazów cieplarnianych o 8% w porównaniu z poziomem z 1990 r.. Unia Europejska zobowiązała się ograniczyć emisje o 20% do 2020 r. przy równoczesnym zwiększeniu wydajności energetycznej o 20% i ilości zużywanej energii ze źródeł odnawialnych również o 20%. Kluczowym instrumentem, potrzebnym do osiągnięcia tego celu, jest system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (ETS).

Podstawa prawna i cele

→4.10.1

Kontekst ogólny

W ciągu ostatnich 100 lat średnia roczna temperatura na Ziemi wzrosła o 0,7°C, a średnia temperatura w Europie o 1°C. Przewiduje się, że temperatury wzrosną o kolejne 1,4–5,8°C do 2100 r., przy czym największy wzrost nastąpi w Europie Południowej i Wschodniej. Istnieje wiele dowodów na to, że wzrost temperatur może być wynikiem emisji gazów cieplarnianych i aerozoli wywołanych działalnością człowieka. Sprawą najwyższej wagi jest zwiększona koncentracja tych gazów w atmosferze. Zatrzymują one ciepło wydzielane na powierzchni Ziemi i zapobiegają jego wydostawaniu się poza atmosferę, przyczyniając się do tzw. globalnego ocieplenia. Działalność człowieka, która przyczynia się do zmian klimatu, to przede wszystkim wylesianie oraz spalanie paliw kopalnych (takich jak węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny) oraz innych paliw, które prowadzi do emisji dwutlenku węgla (CO₂), jednego z najważniejszych gazów cieplarnianych. Inne gazy znacznie przyczyniające się do zmian klimatu to metan, podtlenek azotu i fluorowęglowodory.

1. Konsekwencje zmian klimatu

Globalne ocieplenie przyczynia się do bardziej radykalnych zjawisk pogodowych, takich jak powodzie, susze, silne ulewy, upały, pożary lasów; problemy z dostępnością wody; zanikanie lodowców i zmniejszenie opadów śniegu; przystosowywanie się do zmian, a czasami również zmiana rozłożenia geograficznego, a nawet wyginięcie fauny i flory; rozprzestrzenianie się niektórych chorób roślin i szkodników; podnoszący się poziom wody w morzach; zwiększanie się smogu fotochemicznego, który powoduje problemy zdrowotne. Każdy ekosystem dysponuje pewną zdolnością przystosowania się do napotykanego zaburzeń, a więc powinien być w stanie poradzić sobie ze zmianami klimatu poprzez „przejście” do nowego, względnie stabilnego stanu. Jednak w momencie, gdy dane zaburzenia przekraczają pewien poziom wytrzymałości, ekosystem może stracić swoją elastyczność i przeskoczyć z jednego stabilnego stanu w drugi w ciągu zaledwie kilku lat. Istnieją dowody na to, że ryzyko nieodwracalnych, i być może katastrofalnych w skutkach, zmian może się znacznie zwiększyć w wypadku, gdy globalne ocieplenie osiągnie poziom o 2°C wyższy niż

w okresie przedprzemysłowym. W związku z tym UE postanowiła, że celem działań na skalę światową powinno być utrzymanie wzrostu temperatury w granicach wspomnianych 2°C.

2. Koszty działania a koszty braku działania

Przeгляд Sterna w sprawie ekonomiki zmian klimatu zlecony przez rząd brytyjski i opublikowany w październiku 2006 r. wskazuje, że zarządzanie globalnym ociepleniem, a więc ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, kosztowałoby około 1% światowego PKB rocznie, podczas gdy brak jakichkolwiek działań wiązałby się z kosztem co najmniej 5% PKB rocznie, a nawet 20% PKB w najgorszym przypadku. W ocenie wpływu dołączonej do dokumentu COM(2007) 2 Komisja wykazuje, że podjęcie działań na rzecz ograniczenia zmian klimatu jest w pełni zgodne z zasadami wspierania rozwoju gospodarczego na świecie. Około 0,5% całkowitego światowego PKB będzie potrzebne na inwestycje w gospodarkę niskoemisyjną w latach 2013–2030, co doprowadzi do spadku wzrostu światowego PKB o 0,19% rocznie do 2030 r. (stanowi to niewielki ułamek przewidywanego wzrostu PKB na świecie w wysokości 2,8%). Są to wyniki, które nie biorą pod uwagę towarzyszących pozytywnych skutków dla zdrowia, zwiększonego bezpieczeństwa energetycznego ani ograniczenia szkód poprzez uniki zmian klimatu. Problem zmian klimatu już od kilku lat jest sprawą, którą UE zajmuje się w ramach poszczególnych dziedzin polityki, również niezwiązanych z ochroną środowiska naturalnego.

Dzięki środkom i działaniom na szczeblu europejskim oraz inicjatywom krajowym UE zdołała „oddzielić” emisje gazów cieplarnianych od wzrostu gospodarczego. Do 2004 r. piętnastu państwom UE udało się wspólnie ograniczyć emisje o 0,9%, podczas gdy wzrost ekonomiczny wyniósł 32% (w porównaniu z 1990 r., w większości przypadków). Rozszerzona o dziesięć kolejnych krajów Unia Europejska osiągnęła spadek emisji w wysokości 7,3%.

Modele opracowane w ramach czwartego sprawozdania oceniającego IPPC (2007 r.) wskazują, że jeśli nie zostaną podjęte działania w celu dalszego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, średnia temperatura na świecie wzrośnie o około 3,4°C do 2080 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r., co wpłynie negatywnie na niemal wszystkie regiony europejskie.

Osiągnięcia

Protokół z Kioto

Zgodnie z protokołem z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), sporządzonym w 1997 r., umawiające się strony zobowiązały się do zredukowania emisji sześciu gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zmiany klimatyczne: dwutlenku węgla (CO₂), metanu, podtlenku azotu, fluorowęgłowodoru, perfluorowęgłowodoru i sześciofluorku siarki. Wspólnota Europejska zobowiązała się do uzyskania w latach 2008–2012 całkowitej redukcji emisji CO₂ o 8% w porównaniu do poziomów z 1990 r.

Protokół wszedł w życie w lutym 2005 r. po ratyfikacji 55 umawiających się stron, których emisje wynosiły 55% całkowitych emisji CO₂ w 1990 r. Porozumienie o dzieleniu ciężaru zobowiązań emisyjnych dzieli wyznaczony cel końcowy, jakim jest ograniczenie emisji o 8%, między poszczególne państwa członkowskie zgodnie z załącznikiem II do decyzji Rady 2002/358/WE. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 280/2004/WE ustanawia mechanizm monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i zawiera przepisy dotyczące wdrażania protokołu z Kioto.

Podczas światowej konferencji na temat klimatu, która odbyła się w grudniu 2005 r. w Montrealu, Komisja i państwa członkowskie UE naciskały na podjęcie decyzji w sprawie rozpoczęcia na szczeblu międzynarodowym rozmów na temat przyszłego działania na rzecz walki ze zmianami klimatu po 2012 r., po wygaśnięciu protokołu z Kioto. Inicjatywa ta zakończyła się pomyślnie, dając początek **strategii na okres po 2012 r.**

A. Działania wewnętrzne

1. Europejski program zapobiegania zmianom klimatycznym (ECCP)

Program ECCP został ustanowiony w czerwcu 2000 r. na podstawie dwóch komunikatów (COM(2000) 88 i COM(2001) 580). Jego zadaniem jest pomoc w określeniu, na szczeblu europejskim, najbardziej przyjaznych dla środowiska i najbardziej ekonomicznych środków, które umożliwią UE realizację celów wynikających z protokołu z Kioto. W ramach pierwszego etapu programu (ECCP I) grupy robocze zbadały możliwości i problemy związane z: mechanizmami opartymi na działaniach rynkowych, takimi jak system handlu uprawnieniami do emisji (ETS), wspólne wdrożenie i mechanizmy czystego rozwoju; z dostawami i zużyciem energii (w tym z wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych i zwiększeniem wydajności energetycznej budynków); z transportem, przemysłem, rolnictwem i leśnictwem (w tym ich wykorzystaniem jako biotopy obniżające zawartość dwutlenku węgla) oraz z badaniami naukowymi. Drugi etap programu (ECCP II) rozpoczął się w październiku 2005 r. Składa się on z kilku elementów: przeglądu ECCP I (obejmującego transport, dostawy energii, zapotrzebowanie na energię, gazy inne niż CO₂ i rolnictwo), lotnictwa, CO₂ i samochodów, bezpiecznego dla środowiska

wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, działań przystosowawczych oraz przeglądu systemu ETS.

2. Pakiet energetyczno-klimatyczny

W 2005 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Powstrzymanie zmian klimatycznych na świecie” (COM(2005) 35), który zawiera zalecenia dotyczące polityki UE w dziedzinie zmian klimatu oraz proponowany sposób przygotowania stanowiska UE do przyszłych negocjacji międzynarodowych.

W **styczniu 2007 r.** Komisja Europejska przedstawiła **pakiet energetyczno-klimatyczny**. Obejmuje on komunikat pt. „Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie 2020 r. i dalszej” (COM(2007) 2), który przedstawia działania mające na celu ograniczyć zmiany klimatu do rozsądnego poziomu.

W marcu 2007 r. przywódcy UE postanowili do 2020 r. ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 r. Cel ten mógłby być zwiększony do 30% w wypadku, gdyby inne kraje uprzemysłowione, łącznie z USA, podjęły podobne inicjatywy. Oprócz tego do 2050 r. emisje należałoby zmniejszyć o 50%, co oznacza redukcję o 60–80% w krajach rozwiniętych.

Ponadto na szczycie UE poparto plan Komisji mówiący o tym, że 20% zużywanej energii ma pochodzić z energii odnawialnej (patrz poniżej). Poza tym do kluczowych działań należy powstrzymanie wylesiania lasów tropikalnych w ciągu najbliższych 20 lat, a następnie odwrócenie jego skutków poprzez ponowne zalesianie, szczególnie że wylesianie jest obecnie źródłem około 20% emisji gazów cieplarnianych, co stanowi więcej niż emisje z transportu. Rada Środowiska podkreśla również znaczenie innowacji ekologicznych zarówno dla wypełnienia celów strategii lizbońskiej, jak i celów wyznaczonych w ramach pakietu energetyczno-klimatycznego. W marcu 2007 r. Komisja przyjęła zieloną księgę (COM(2008) 140) w sprawie wykorzystania instrumentów rynkowych do celów związanych z ochroną środowiska i energią (zielone podatki).

W odpowiedzi na to dnia **23 stycznia 2008 r.** Komisja Europejska przedstawiła **pakiet działań związanych ze „zmianami klimatu i energią odnawialną”**, którego celem jest praktyczne osiągnięcie tych celów i podjęcie inicjatyw związanych z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną. W swoim komunikacie zatytułowanym **„20 i 20 do 2020 r.”** (COM(2008) 30) Unia Europejska stawia sobie następujące cele do 2020 r.:

- obniżenie poziomu emisji gazów cieplarnianych o przynajmniej 20% poniżej poziomu z 1990 r., przy czym zobowiązanie to zostanie zwiększone do 30% w ramach nowego, światowego porozumienia w sprawie zmian klimatu w wypadku, gdy inne kraje rozwinięte podejmą podobne inicjatywy;
- ograniczenie zużycia energii o 20% dzięki większej efektywności energetycznej i zapewnienie dwudziestoprocentowego udziału energii odnawialnej we wszystkich źródłach zużywanej energii.

Pakiet ten zawiera wskazówki dotyczące zrewidowanej pomocy państwowej w UE na rzecz ochrony środowiska (2008/C82/01), a także wnioski legislacyjne w sprawie:

- podziału zobowiązań związanych z emisją dwutlenku węgla (COM(2008) 17);
- okresu po 2012 r. w związku z handlem uprawnieniami do emisji w ramach systemu ETS (COM(2008) 16);
- wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (COM(2008) 18);
- energii odnawialnych, w tym biopaliw (COM(2008) 19).

Głównym mechanizmem wykorzystywanym do osiągnięcia tego celu pozostaje system handlu uprawnieniami do emisji w UE (ETS) wprowadzony w 2005 r., aby pomóc osiągnąć cele protokołu z Kioto, a więc ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 8% do 2012 r. poprzez wprowadzenie limitów na emisje z przemysłu wysokoemisyjnego, takiego jak wyrob stali i cementu czy produkcja energii.

3. Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

a. System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (ETS)

Wspomniany powyżej system został ustanowiony dyrektywą 2003/87/WE. Jego celem jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w sposób ekonomiczny, poprzez nadanie im wartości rynkowej. Obejmuje on około 10 000 fabryk stali, rafinerii i elektrowni w całej UE, które przyczyniają się do niemal połowy emisji dwutlenku węgla we Wspólnocie.

System *cap and trade* (limity i handel) wyznacza ogólny limit bądź maksymalną wartość emisji na dany okres dla danego kraju. Każdy z krajów określa całkowitą ilość uprawnień, które mają być mu przydzielone podczas pierwszych dwóch etapów ETS (w latach 2005–2007 oraz 2008–2012), po czym następuje przydział uprawnień do emisji firmom, które mogą następnie nimi handlować w ramach programu.

Program ETS ma się stać ważnym elementem rozwoju ogólnoświatowej sieci systemów handlu uprawnieniami do emisji. Połączenie innych – krajowych lub regionalnych – systemów handlu uprawnieniami typu *cap and trade* z systemem ETS może przyczynić się do poszerzenia rynku i obniżenia całkowitych kosztów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Grzywna w wysokości 40 euro za każdą dodatkową tonę wyemitowanego dwutlenku węgla zostanie nałożona na fabryki, które przekroczą swój indywidualny docelowy limit, i podwyższona do 100 euro w 2008 r.

W grudniu 2006 r. Komisja przedstawiła wniosek legislacyjny w sprawie **włączenia lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami do emisji** (COM(2006) 818). W czerwcu 2008 r. posłowie do PE i władze państw członkowskich reprezentowane przez prezydencję słoweńską doszły do porozumienia w sprawie szczegółów włączenia lotnictwa do europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji w 2012 r. Porozumienie kompromisowe zawarte wczoraj musi być następnie zatwierdzone przez Radę i przedstawione

w drugim czytaniu podczas posiedzenia plenarnego Parlamentu, które odbędzie się w lipcu 2008 r. w Strasburgu.

Zreformowany system handlu uprawnieniami do emisji proponowany przez Komisję w styczniu 2008 r. miały wejść w życie w 2013 r. i obowiązywać do 2020 r. Jego głównymi elementami byłyby:

- ogólnoeuropejski limit poziomu emisji w wysokości o 21% mniej względem 2005 r. zamiast ustanawiania indywidualnych limitów dla każdego z krajów; w tym celu całkowita liczba uprawnień dostępnych na rynku pod koniec 2012 r. będzie ograniczana o 1,74% rocznie;
- objęcie systemem nowych sektorów (lotnictwa, petrochemii, sektora amoniaku i aluminium) oraz innych gazów (podtlenku azotu i perfluorowęglowodoru); pozostawienie transportu drogowego, żeglugi, gospodarki odpadami, rolnictwa i leśnictwa poza programem;
- zapobieganie dostawianiu się gazów cieplarnianych pochodzenia przemysłowego do atmosfery poprzez stosowanie technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (patrz poniżej) i uznanie składowanych w ten sposób gazów za substancje niewyemitowane w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji;
- umożliwienie mniejszym jednostkom emitującym poniżej 10 000 ton dwutlenku węgla rocznie wycofania się z programu ETS, pod warunkiem że zastosowane zostaną przez nie zastępcze środki zapobiegawcze;
- wniosek przewiduje duże urynkwienie obrotu uprawnieniami do emisji już w 2013 r. aż do 60% całkowitej liczby uprawnień oraz pełne urynkwienie po 2013 r. w sektorze energii, podczas gdy w pozostałych sektorach zasada nieodpłatnego przydziału będzie stopniowo eliminowana w okresie 2013–2020 aż do całkowitej z niej rezygnacji w 2020 r.; wyjątkami mogą być niektóre sektory zużywające duże ilości energii, w wypadku których istnieje ryzyko przenoszenia wysokoemisyjnej produkcji do krajów trzecich (*carbon leakage*) i które wciąż otrzymywać będą wszystkie uprawnienia nieodpłatnie. Jednak sektory te nie zostały jeszcze określone (oczekuje się decyzji na ten temat w 2010 r.). Metoda rozdzielania nieodpłatnych uprawnień zostanie ustalona na późniejszym etapie podczas procedury komitologii. Co więcej, w 2011 r. może zostać wprowadzony pewien rodzaj „systemu wyrównywania poziomu dwutlenku węgla”, jeżeli nie dojdzie do żadnego międzynarodowego porozumienia na rzecz neutralizacji negatywnych efektów importu gazów z krajów o mniej surowych przepisach dotyczących klimatu.

b. Handel przydziałami emisji gazów cieplarnianych z uwzględnieniem mechanizmów projektowych protokołu z Kioto

Tak zwana dyrektywa łącząca (*Linking Directive*) (2004/101/WE) łączy unijny system handlu uprawnieniami do emisji z pozostałymi elastycznymi mechanizmami przewidzianymi

w protokole z Kioto: wspólnego wdrożenia (JI) i mechanizmami czystego rozwoju (CDM). Mechanizmy czystego rozwoju obejmują inwestycje bogatych krajów w projekty „czystego rozwoju” w krajach rozwijających się w zamian za kredyty emisji dwutlenku węgla. Mechanizmy czystego rozwoju mają się opierać o zasadę, że ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w krajach rozwijających się będzie za sobą niosło mniejsze koszty niż ma to miejsce w wypadku krajów rozwiniętych. Projekty wspólnego wdrożenia funkcjonują podobnie, pozwalając na to, by kredyty emisji były uzyskiwane w ramach projektów prowadzonych w innych krajach rozwiniętych.

c. *Działania inne niż ETS: podział zobowiązań emisyjnych*
Transport drogowy, żegluga, gospodarka odpadami, rolnictwo i leśnictwo pozostają poza programem europejskiego handlu uprawnieniami do emisji. Aby osiągnąć średnio dziesięcioprocentowe ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych programem ETS, Komisja wyznaczyła cele do zrealizowania przez poszczególne kraje względem poziomów z 2005 r. w oparciu o wysokość PKB na mieszkańca (COM(2008) 17).

Wykorzystanie kredytów uzyskanych w wyniku finansowania projektów na rzecz zmniejszenia emisji w krajach spoza UE w ramach mechanizmów czystego rozwoju będzie ograniczone do 3% emisji państw członkowskich ze źródeł innych niż ETS w 2005 r.

4. Efektywność energetyczna i energia odnawialna

Aby zwiększyć udział energii odnawialnej w Europie i ograniczyć uzależnienie od ropy naftowej, Komisja Europejska podjęła plan działań w sprawie biomasy (COM(2005) 628), a także wydała komunikat na temat strategii UE w sprawie biopaliw (COM(2006) 34), których celem jest poprawa produkcji i wykorzystania bioenergii w Europie i krajach trzecich.

W marcu 2007 r., po ogłoszeniu pakietu energetyczno-klimatycznego w styczniu 2007 r., przywódcy europejscy zobowiązali się dążyć do ogólnoeuropejskiego celu, jakim jest zaspokajanie 20% potrzeb na energię ze źródeł odnawialnych, takich jak biomasa oraz energia wodna, wiatrowa i słoneczna do 2020 r., przy równoczesnym zwiększeniu wydajności energetycznej o 20%. W ramach tego ogólnego celu ustalony został również minimalny cel do osiągnięcia przez każde z państw członkowskich. Biopaliwa mają stanowić co najmniej 10% paliw zużywanych przez transport w każdym z tych państw. Niemniej jednak wiążący charakter tego celu jest zależny od tego, czy „produkcja jest zrównoważona” oraz od „udostępnienia na rynku biopaliw drugiej generacji”. Dnia 23 stycznia 2008 r. Komisja przedstawiła zróżnicowane cele związane z udziałem energii ze źródeł odnawialnych w całkowitej energii zużywanej w 2020 r. przez każde z państw członkowskich UE w oparciu o PKB przypadające na mieszkańca w każdym z tych państw (COM(2008) 19).

Wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla

Technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oddziela CO₂ od emisji atmosferycznych (pochodzących

z procesów przemysłowych), kondensuje go i transportuje do miejsca, w którym może być składowany w zagłębieniach mineralnych i geologicznych, lub oceanach. Według Międzyrządowego Zespołu ONZ ds. Zmian Klimatu program ten, jeżeli się powiedzie, umożliwi wyeliminowanie 80–90% emisji z elektrowni, a także może się przyczynić do ograniczenia kosztów stabilizacji koncentracji CO₂ w atmosferze o 30%. Pod koniec 2004 r. Unia Europejska ustanowiła platformę technologiczną na rzecz elektrowni zasilanych paliwami kopalnymi z zerową emisją i zaproponowała ramy prawne w sprawie komercjalizacji i dotacji dla tej nowej technologii.

Dnia 23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska wydała komunikat w sprawie projektów demonstracyjnych na temat wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, a także wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ram prawnych dla tego programu w ramach większego pakietu działań związanych z energią odnawialną i zmianami klimatu (COM(2008) 18).

B. Polityka międzynarodowa w zakresie zmian klimatu

Oprócz zdecydowanego indywidualnego zobowiązania do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o co najmniej 20%, Unia Europejska zobowiązuje się zredukować emisje do 30% pod warunkiem, że inne kraje rozwinięte podejmą podobne cele, a bardziej zaawansowane gospodarczo kraje rozwijające się przyłączą się do tych działań w miarę swoich możliwości i zobowiązań.

Unia odegrała znaczącą rolę na Bali w osiągnięciu porozumienia w sprawie planu działań na rzecz nowego, kompleksowego porozumienia w sprawie ograniczenia emisji do 2009 r. i jest przekonana, że kraje rozwinięte mogą i powinny zobowiązać się do ograniczenia poziomu emisji o 30% do 2020 r. Unia Europejska będzie kontynuować rolę przewodnią w negocjacjach, których celem jest dojście do ambitnego porozumienia międzynarodowego. Kolejne etapy tych negocjacji obejmują konferencję COP14 w Poznaniu planowaną na grudzień 2008 r. oraz konferencję COP15, która odbędzie się w 2009 r. w Kopenhadze.

Główne sprawy poruszane podczas negocjacji na temat klimatu to:

- handel uprawnieniami do emisji a podatek od dwutlenku węgla;
- potrzeba przewidywalności cen dwutlenku węgla i ewentualny światowy rynek dwutlenku węgla w przyszłości;
- działania w ramach poszczególnych sektorów: sprzedaż uprawnień w drodze licytacji a przydział nieodpłatny;
- możliwość nakładania podatków od importu dwutlenku węgla na towary zagraniczne produkowane w fabrykach o zwiększonym poziomie emisji w krajach, które nie stosują surowych ograniczeń w zakresie emisji dwutlenku węgla; podobnym rozwiązaniem byłoby porozumienie WTO

w sprawie pełnej rezygnacji z taryf celnych w wypadku 43 produktów uznanych przez Bank Światowy za przyjazne dla środowiska;

- finansowanie rozwiązań technologicznych oraz rozwoju czystych i przyjaznych dla środowiska technologii;
- działania przystosowawcze;
- wydajność energetyczna;
- ochrona lasów: na Bali zawarte zostało porozumienie w sprawie rozszerzenia mechanizmów obowiązujących w ramach protokołu z Kioto w celu zachęcania krajów rozwijających się, by zapobiegały wylesianiu swoich terytoriów.

C. Przystosowanie do zmian klimatu i mechanizmy czystego rozwoju

Działania na rzecz klimatu oparte na ograniczeniu emisji powinny być uzupełnione o skuteczną politykę związaną z nieuniknionymi skutkami zmian klimatu, z którymi mamy do czynienia już teraz. Konkretnie działania przystosowawcze są bardzo różne, poczynając od łagodnych i stosunkowo niedrogich środków zaradczych (ochrona wód, zmiany w płodozmianie i porach siewu, stosowanie upraw odpornych na suszę, planowanie publiczne i podnoszenie świadomości) aż po kosztowne środki związane z obroną i przemieszczaniem (podwyższanie poziomu grobli, przenoszenie portów, zakładów przemysłowych oraz całych miast i wiosek z nisko położonych obszarów przybrzeżnych i zalewowych, budowa nowych elektrowni z powodu nieprawidłowego funkcjonowania hydroelektrowni itp).

W czerwcu 2007 r. Komisja wydała zieloną księgę na temat przystosowania do zmian klimatu (COM(2007) 354). Europejska grupa doradcza ds. przystosowania do zmian klimatu będzie pracować nad działaniami przystosowawczymi Wspólnoty, które mają być przedstawione do końca 2008 r. Wczesne działania na szczeblu europejskim mogą obejmować włączenie inicjatyw przystosowawczych w działania, których celem jest wdrażanie obowiązujących i planowanych przepisów i elementów polityki, a także włączenie ich do obecnych programów finansowania ze środków Wspólnoty oraz opracowywanie nowych działań zaradczych.

Wysiłki na rzecz przystosowania do niemożliwych do przewidzenia skutków zmian klimatu zostały zintensyfikowane podczas negocjacji na Bali w 2007 r., podczas których ustalono, że 2% wpływów z działań podejmowanych w ramach mechanizmów czystego rozwoju zgodnie z protokołem z Kioto będzie odkładane na specjalny **fundusz na rzecz przystosowania do zmian klimatu**, stworzony, aby pomóc krajom rozwijającym się w radzeniu sobie z zagrożeniami związanymi np. z podnoszącym się poziomem mórz, rosnącym pustynnieniem oraz utratą bioróżnorodności. Według szacunków ONZ, w wypadku powodzenia inicjatyw podejmowanych w ramach mechanizmów czystego rozwoju, środki zgromadzone w tym funduszu powinny wzrastać o sumę 1–5 mld dolarów rocznie w 2030 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski nadal odgrywa wiodącą i aktywną rolę w długich dyskusjach prowadzonych pomiędzy Parlamentem, Komisją a Radą na temat polityki UE w zakresie zmian klimatycznych i handlu uprawnieniami do emisji.

Pod koniec kwietnia 2007 r. Parlament powołał liczącą 60 członków **Komisję tymczasową do spraw zmian klimatycznych** na początkowy okres 12 miesięcy. Mandat tej komisji został teraz odnowiony na dodatkowy okres dziewięciu miesięcy ze skutkiem w dniu 10 maja 2008 r. Jej celem jest koordynowanie opinii Parlamentu w sprawach związanych ze zmianami klimatu i formułowanie wniosków w sprawie przyszłej zintegrowanej polityki UE na temat zmian klimatu. Komisja ma również odgrywać ważną rolę w podnoszeniu świadomości i gwarantowaniu, że ten istotny temat pozostanie ważnym punktem polityki międzynarodowej. Komisja tymczasowa może zalecać konkretne środki i inicjatywy, a także ma się przyczynić do ukształtowania stanowiska UE w sprawie opracowania zintegrowanej polityki związanej ze zmianami klimatu w przyszłości oraz wpłynąć na negocjacje dotyczące międzynarodowych ram działania w sprawie zmian klimatu w okresie po 2012 r.

W sprawozdaniu na temat **powstrzymywania zmian klimatycznych na świecie** Parlament podkreślił znaczenie ograniczenia emisji wewnątrz UE poprzez czynne zaangażowanie pozostałych najważniejszych uczestników, rozwijanie partnerstwa strategicznego, rozpowszechnianie badań naukowych i wydajności energetycznej oraz zachęcanie obywateli do bezpośredniego udziału w inicjatywach na rzecz klimatu. Przyszłe działania powinny opierać się na „wspólnych, lecz zróżnicowanych zobowiązaniach” partypartych naukowo i polegających na tym, by upewnić się, że średni wzrost temperatur na świecie nie przekroczy 2°C. Wszystkie podejmowane działania powinny być warte poniesionych nakładów, a ich długoterminowym celem powinno być rozwinięcie światowego rynku dwutlenku węgla opartego na zasadzie *cap and trade*.

Parlament wyraził zdecydowane poparcie dla **ograniczenia emisji o 30% do 2020 r.** bez względu na negocjacje, które odbędą się po wygaśnięciu protokołu z Kioto, a także dla zmniejszenia emisji na świecie o 50% do 2050 r., jak proponowała Komisja w pakiecie energetyczno-klimatycznym w styczniu 2007 r.

W maju 2008 r. Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI) przyjęła w drugim czytaniu sprawozdanie w sprawie **włączenia lotnictwa do programu EU ETS**. W czerwcu 2008 r. Parlament i Rada nieoficjalnie doszły do porozumienia w sprawie sprzedaży w drodze licytacji 15% uprawnień do emisji, choć Parlament mówił początkowo o 25%. Ponadto posłowie do PE z komisji ENVI naciskali na to, by liczba zezwoleń na zanieczyszczenia przydzielanych liniom lotniczym stanowiła 90% poziomu gazów cieplarnianych emitowanych średnio w latach 2004–2006, podczas gdy państwa

członkowskie proponowały 100%. W ramach kompromisu uzgodniono pułap w wysokości 97%, który ma zostać obniżony do 95% w okresie 2013–2020, chyba że zostanie zawarte porozumienie w sprawie innej liczby podczas negocjacji dotyczących zreformowanego systemu handlu uprawnieniami do emisji UE. Sprawozdania Parlamentu w sprawie **reformy systemu EU ETS** oraz **podziału obciążeń** mają być przyjęte w pierwszym czytaniu w komisji ENVI do października 2008 r.

We wrześniu 2006 r. Parlament przyjął opinię w sprawie strategii związanej z biomasą i biopaliwami, prosząc o wprowadzenie obowiązkowego systemu certyfikacji ekologicznych dla zrównoważonej produkcji i wykorzystania biopaliw. Obecnie komisja ENVI analizuje sprawę celów związanych z **energią odnawialną** w ramach pakietu „20 i 20 do 2020 r.” oraz oszczędności z gazów cieplarnianych

na rozwój „zrównoważonych biopaliw” w kontekście przeglądu dyrektywy w sprawie energii odnawialnej.

Sprawozdanie Parlamentu w sprawie **wychwytywania i składowania dwutlenku węgla** ma być przyjęte przez komisję ENVI do września 2008 r. Sprawozdawca proponuje, by wszystkie istniejące elektrownie zasilane paliwami kopalnymi zostały unowocześnione o technologie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla do 2025 r. Wzywa również do wydania moratorium w sprawie budowania nowych elektrowni po 2015 r., chyba że będą one w stanie zapobiec przedostawaniu się do atmosfery 90% procent emisji dwutlenku węgla.

→ Yanne **GOOSSENS**
lipiec 2008 r.

4.10.8. Różnorodność biologiczna, przyroda i gleba

wkład Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju (UNCED) z 1992 r. stanowi znaczący krok w kierunku zachowania różnorodności biologicznej i ochrony przyrody. Pozostałe cele przewidziane w dyrektywie siedliskowej lub Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi roślinozwierzętami gatunków zagrożonych (CITES) mają dopiero zostać osiągnięte. Począwszy od 2007 r., najważniejszym instrumentem finansowym na rzecz ochrony różnorodności biologicznej w UE jest zawierający trzy komponenty program LIFE +.

Podstawa prawna

→4.10.1

Osiągnięcia

Unia Europejska i jej państwa członkowskie odgrywają na arenie międzynarodowej ważną rolę w poszukiwaniu rozwiązań globalnych problemów, takich jak utrata różnorodności biologicznej, zmiany klimatyczne i niszczenie lasów tropikalnych. Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju (UNCED), która odbyła się w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r., miała priorytetowe znaczenie dla polityki w zakresie ochrony środowiska. Na konferencji tej przyjęto ramową konwencję w sprawie zmian klimatu oraz konwencję o różnorodności biologicznej, które są nowymi traktatami w prawie międzynarodowym, a także deklarację z Rio i oświadczenie w sprawie zasad leśnych oraz program „Agenda 21”. Podczas szczytu w Göteborgu w 2001 r. państwa członkowskie UE osiągnęły porozumienie w sprawie powstrzymania utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. oraz przywrócenia siedlisk i naturalnych ekosystemów. Na światowym szczycie w sprawie zrównoważonego rozwoju, który miał miejsce w Johannesburgu w 2002 r., ponad 100 przywódców światowych zobowiązało się do „znacznego

zmniejszenia wskaźnika utraty różnorodności biologicznej na świecie do 2010 r.”. Milenijna ocena ekosystemów z 2005 r. ustaliła, że utrata różnorodności biologicznej jest jednym z aspektów pogorszenia usług ekosystemowych; stwierdzono, że 60% ekosystemów ulega degradacji lub jest użytkowane w sposób zagrażający ich trwałości.

Ponadto w dniu 29 stycznia 2000 r. Konferencja stron Konwencji ONZ o różnorodności biologicznej przyjęła umowę dodatkową do konwencji, znaną jako protokół z Kartagenu o bezpieczeństwie biologicznym. Celem protokołu jest ochrona różnorodności biologicznej przed potencjalnymi zagrożeniami, jakie stwarzają żywe zmodyfikowane organizmy stanowiące wynik prac nowoczesnej biotechnologii. Ustanawia on procedurę zgody po uprzednim poinformowaniu (AIA) w celu zapewnienia, że kraje otrzymują informacje niezbędne do podjęcia świadomych decyzji przed wyrażeniem zgody na przywóz tego rodzaju organizmów na ich terytorium.

1. Plany działania na rzecz różnorodności biologicznej

W 1998 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie europejskiej strategii na rzecz różnorodności biologicznej (COM(98) 42). W 2002 r. Rada przyjęła komunikat Komisji COM(2001) 162 zawierający plany działania na rzecz różnorodności biologicznej, które dotyczą poszczególnych

obszarów, takich jak ochrona zasobów naturalnych, rolnictwo, rybactwo oraz współpraca na rzecz rozwoju i współpraca gospodarcza. W komunikacie Komisja przedstawiła zarys działań uznanych za konieczne w każdym z obszarów oraz określiła wskaźniki oceny ich skuteczności. Niektóre wskaźniki już obowiązują, pozostałe mają dopiero zostać opracowane. Głównymi celami przedmiotowych planów działania jest poprawa lub utrzymanie stanu różnorodności biologicznej oraz zapobieganie jej dalszej utracie. W 2004 r. w Malahide (Szkocja) dokonano przeglądu strategii UE na rzecz różnorodności biologicznej, w następstwie czego powstał raport przedstawiający 18 celów priorytetowych w zakresie powstrzymania utraty różnorodności biologicznej w UE. W maju 2006 r. Komisja przyjęła komunikat (COM(2006) 216) pt. „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. i w przyszłości – Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka”, w którym zawarto plan działania UE przewidujący zastosowanie konkretnych środków oraz przedstawiono w skrócie kompetencje unijnych instytucji i państw członkowskich. Plan działania obejmuje cztery kluczowe obszary polityki w odniesieniu do działań oraz powiązane z nimi dziesięć obszarów priorytetowych, na których powinny skoncentrować się UE i państwa członkowskie. W czasie spotkania G8+5 w Poczdamie w marcu 2007 r. niemiecki minister środowiska poparł ideę opublikowania raportu w sprawie skutków gospodarczych utraty różnorodności biologicznej, zgodnie z wytycznymi raportu Sterna na temat ekonomiki zmian klimatycznych i kosztów bezczynności. Sprawozdanie tymczasowe zostało opublikowane podczas dziewiątej Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD COP-9) w Bonn w maju 2008 r.

2. Międzynarodowe konwencje o ochronie fauny i flory

Zgodnie z szacunkami Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP), aż do 24% gatunków należących do grup, takich jak motyle, ptaki i ssaki, zniknęło całkowicie z terytorium niektórych krajów europejskich. Unia Europejska jest stroną wymienionych poniżej konwencji:

- Konwencja ramsarska o obszarach wodno-błotnych z 1971 r.;
- Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi roślinami i zwierzętami gatunków zagrożonych (CITES), podpisana w Waszyngtonie w dniu 3 marca 1973 r.;
- Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, podpisana w Bonn w dniu 23 czerwca 1979 r.;
- Konwencja o ochronie europejskich gatunków dzikiej flory i fauny oraz ich siedlisk, podpisana w Bernie w 1982 r.;
- Konwencja o różnorodności biologicznej, podpisana w Rio de Janeiro w 1992 r.; a także
- inne regionalne konwencje, takie jak: Konwencja o ochronie środowiska krajów Morza Bałtyckiego (konwencja z Helsinek) z 1974 r., Konwencja o ochronie

Morza Śródziemnego (konwencja z Barcelony) z 1976 r. oraz Konwencja w sprawie ochrony Alp z 1991 r.

3. Instrumenty finansowe

Do końca 2006 r. program LIFE był instrumentem finansowym wspierającym szereg projektów w obszarach LIFE-Przyroda, LIFE-Środowisko i LIFE-Kraje trzecie. W marcu 2007 r. osiągnięto porozumienie polityczne pomiędzy Radą i Parlamentem w sprawie następcy programu LIFE, znanego pod nazwą LIFE+, w wyniku czego ogólne finansowanie przeznaczone na okres 2007–2013 wyniosło niemal 2 mld euro. Ostateczne rozporządzenie w sprawie LIFE+, będące wynikiem postępowania pojednawczego pomiędzy Radą i Parlamentem europejskim, zostało ustanowione w maju 2007 r. LIFE+ obejmuje szereg programów finansowania i składa się z trzech komponentów: LIFE+ przyroda i różnorodność biologiczna, LIFE+ polityka i zarządzanie w zakresie środowiska oraz LIFE+ informacja i komunikacja. Inne ewentualne możliwości finansowania, zapewniające państwom członkowskim wspieranie realizacji celów w zakresie różnorodności biologicznej, mogły być wykorzystane w ramach WPR, WPRyb, Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych oraz siódmego programu ramowego. Programy finansowane za pośrednictwem LIFE+ będą otwarte na uczestnictwo państw trzecich, w szczególności państw EFTA, krajów kandydujących do wstąpienia do UE oraz krajów Bałkanów Zachodnich.

Cele

1. Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory

Dyrektywa siedliskowa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (zmieniona dyrektywą 97/62/WE) ustanowiła europejską sieć ekologiczną o nazwie „Natura 2000”. Sieć obejmuje „obszary o znaczeniu wspólnotowym / specjalne obszary ochrony”, wyznaczone przez państwa członkowskie zgodnie z przedmiotową dyrektywą, oraz „obszary specjalnej ochrony”, klasyfikowane na mocy dyrektywy 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Zasadniczym celem dyrektywy siedliskowej jest wspieranie ochrony różnorodności biologicznej przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych. Dyrektywa ptasia obejmuje ochronę, gospodarowanie i kontrolę (dzikiego) ptactwa, włącznie z zasadami dotyczącymi zrównoważonych polowań.

W lutym 2008 r. Komisja Europejska złożyła wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

2. Eksploatacja i handel gatunkami dzikiej fauny i flory

W 1975 r. weszła w życie Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES), regulująca międzynarodowy handel okazami gatunków dzikiej fauny i flory, tzn. (ponowny) wywóz

i przywóz żywych i martwych zwierząt i roślin oraz ich części i otrzymywanych z nich produktów, w oparciu o system zezwoleń i świadectw, które mogą być wydane w razie spełnienia niektórych warunków. Podstawowe rozporządzenie (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi stosuje się zgodnie z celami, zasadami i przepisami konwencji CITES. Gatunki objęte rozporządzeniem zostały wyszczególnione w czterech załącznikach.

W wypadku ochrony fauny morskiej rozporządzenie (EWG) nr 348/81 ustanawia wspólne zasady przy przywozie wielorybów oraz innych produktów otrzymywanych z waleni, natomiast decyzja 1999/337/WE w sprawie podpisania przez Wspólnotę Europejską porozumienia w sprawie międzynarodowego programu ochrony delfinów pomaga w zmniejszaniu przypadkowej śmiertelności delfinów związanej z połowami tuńczyka. Dyrektywa 83/129/EWG zakazuje przywozu do UE wyrobów otrzymywanych ze szczepień focznych; początkowo miała ona zastosowanie jedynie w okresie do października 1985 r., została jednak bezterminowo przedłużona dyrektywą 89/370/EWG.

W 1991 r. Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 3254/91 w sprawie potrzasków, wprowadzające zakaz używania potrzasków w UE oraz przywozu do UE skór i innych towarów wytwarzanych z niektórych gatunków dzikich zwierząt, pochodzących z państw, w których chwyta się je za pomocą potrzasków lub metod odłowu niespełniających międzynarodowych norm odłowu humanitarnego. Decyzja Komisji (98/596/WE) zezwala na przywóz do UE futer z Kanady, Federacji Rosyjskiej i USA w wyniku zobowiązania wspomnianych krajów do wdrożenia norm odłowu humanitarnego (porozumienia zostały zatwierdzone decyzjami Rady 98/42/WE oraz 98/487/WE). W lipcu 2004 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy wprowadzającej normy odłowu humanitarnego dla niektórych gatunków zwierząt, co umożliwi wywiązanie się z deklaracji i obowiązków wynikających ze zobowiązań międzynarodowych. Zasady i wytyczne w odniesieniu do zrównoważonych polowań na (dzikie) ptactwo są zamieszczone w dyrektywie ptasiej.

3. Różnorodność biologiczna związana z dobrostanem zwierząt

Dyrektywa 1999/22/WE ustanawia minimalne standardy w zakresie trzymania zwierząt w ogrodach zoologicznych i opieki nad nimi oraz wzmocnia rolę ogrodów zoologicznych w ochronie różnicowania biologicznego, przy jednoczesnym utrzymaniu zadań, jakie spełniają one w dziedzinie edukacji i w badaniach naukowych. Dyrektywa 86/609/EWG została przyjęta przez Radę w listopadzie 1986 r. W związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie ograniczenia liczby doświadczeń przeprowadzanych na zwierzętach oraz w sprawie ochrony zwierząt laboratoryjnych, w której Parlament wezwał do ograniczenia liczby doświadczeń na zwierzętach, jeżeli istnieje możliwość uzyskania podobnych wyników przy użyciu innych metod oraz gdy wyniki są przechowywane w centralnym europejskim banku danych.

Ponadto Komisja opracowała wspólnotowy plan działań dotyczący ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006–2010 (COM(2006) 13).

4. Morska różnorodność biologiczna

Morska różnorodność biologiczna jest objęta zakresem planów działania na rzecz różnorodności biologicznej w odniesieniu do zasobów naturalnych i rybołówstwa. Przegląd strategii UE na rzecz różnorodności biologicznej podkreśla znaczenie „dobrego stanu ekologicznego” mórz i obszarów przybrzeżnych dla wspierania różnorodności biologicznej. Ponadto strategia morska UE z 2002 r. (COM(2002) 539) proponuje podejście ekosystemowe w celu zapewnienia zachowania i zrównoważonego wykorzystywania różnorodności biologicznej (→4.10.5).

5. Lasy

Lasy stanowią aż do 30% obszaru powierzchni sieci „Natura 2000”. Ochrona lasów jest celem szeregu środków. Rozporządzenia (WE) nr 3528/86 i (WE) nr 2158/92 w sprawie ochrony lasów wspólnotowych przed, odpowiednio, zanieczyszczeniem atmosferycznym i pożarami, które to rozporządzenia wygasły w 2002 r., zostały włączone do rozporządzenia (WE) nr 2152/2003 dotyczącego programu Forest Focus. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1615/89 ustanowiło Europejski System Informacji i Łączności w zakresie Leśnictwa (EFICS) w celu zbierania, koordynowania, normalizowania, przetwarzania i rozpowszechniania informacji dotyczących sektora leśnictwa i jego rozwoju. Rezolucja Rady z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie strategii leśnej dla Unii Europejskiej ustanowiła ramy dla działań dotyczących lasów, mających na celu wsparcie zrównoważonej gospodarki leśnej. W czerwcu 2006 r. przyjęty został komunikat w sprawie planu działań dotyczącego gospodarki leśnej UE (COM(2006) 302). Rozporządzenie (WE) nr 2494/2000 w sprawie środków promocji ochrony i trwałej gospodarki lasami tropikalnymi i innymi lasami w krajach rozwijających się obejmuje ochronę lub przywracanie różnorodności biologicznej oraz funkcji ekologicznych ekosystemów leśnych. Obecnie trwa debata w sprawie stosowania biopaliw w związku z ewentualnymi negatywnymi skutkami, takimi jak zanik lasów deszczowych oraz wzmożona konkurencja z sektorami produkcji drewna i żywności. Pod koniec 2008 r. spodziewany jest komunikat oraz wniosek legislacyjny Komisji w sprawie zapobiegania wprowadzaniu na rynek UE nielegalnie wycinanego drewna i produktów z drewna oraz komunikat w sprawie środków na rzecz ograniczenia wylesiania.

6. Ochrona gleby

We wrześniu 2006 r. Komisja przyjęła komunikat pt. „Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby” (COM(2006) 231) wraz z wnioskiem dotyczącym dyrektywy (COM(2006) 232) oraz oceną skutków. Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby stanowi rozwinięcie procesu konsultacji z zainteresowanymi stronami z 2003 r. i obejmuje erozję, spadek zawartości materii organicznej, zanieczyszczenie, osuwanie się ziemi, zagęszczanie, zasolenie, uszczelnianie oraz inne aspekty degradacji gleby. Wniosek dotyczący dyrektywy

ramowej w sprawie gleb podlega procedurze współdecyzji. Parlament Europejski przyjął swoją opinię w pierwszym czytaniu w dniu 13 listopada 2007 r.

7. Zmiany klimatyczne a różnorodność biologiczna

Zmiany klimatyczne doprowadziły do adaptacji szeregu gatunków roślin i zwierząt, co w niektórych przypadkach spowodowało zmiany w modelach rozmieszczenia lub nawet wymieranie fauny i flory. Zmieniające się prądy oceaniczne oraz podnoszenie się poziomu mórz wpływa na (dzikie) żywe zasoby morskie oraz ekosystemy morskie, takie jak rafy koralowe i lasy namorzynowe. Ponadto zmiany klimatyczne i związane z nimi wzrosty temperatury są korzystne dla niektórych chorób roślin, organizmów szkodliwych oraz inwazyjnych gatunków roślin i zwierząt, co niesie konsekwencje dla m.in. rolnictwa, produkcji żywności, przyrody i różnorodności biologicznej. Około 20–30% gatunków roślin i zwierząt poddanych dotychczas ocenie może być w większym stopniu zagrożone wymieraniem w sytuacji, gdy wzrost średniej temperatury na świecie przekroczy 1,5–2,5°C.

W dniu 29 czerwca 2007 r. Komisja Europejska przyjęła swój pierwszy dokument polityczny w sprawie dostosowania do wpływu zmian klimatycznych. Zielona księga pt. „Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie – warianty działań na szczeblu UE” opiera się na pracach i ustaleniach europejskiego programu dotyczącego zmian klimatycznych. W kwietniu 2008 r. Parlament Europejski przyjął swoją rezolucję.

8. Organizmy zmodyfikowane genetycznie (GMO)

W czerwcu 2006 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy (COM(2006) 286) kodyfikującej dyrektywę 90/219/EWG, która ustanowiła wspólne środki dotyczące ograniczonego stosowania mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych, mające na celu ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Ponadto, zgodnie z dyrektywą 2001/18/WE, wprowadzającą nowy, efektywny i przejrzysty system regulacyjny dotyczący zamierzonego uwalniania do środowiska GMO, Komisja przyjęła wnioski dotyczące decyzji w sprawie wprowadzenia do obrotu niektórych produktów zmodyfikowanych genetycznie lub, w odpowiednim przypadku, w sprawie stałego zakazu sprzedaży i stosowania tego rodzaju produktów. Parlament Europejski i Rada przyjęły w marcu 2008 r. rezolucję i wprowadziły pewne zmiany we wniosku Komisji dotyczącym zmiany dyrektywy 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie poprzez włączenie odniesienia do nowej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą.

Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 ustanawia procedury zatwierdzenia, nadzoru i etykietowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy oraz dąży do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt, środowiska naturalnego i interesów konsumenta przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Rozporządzenie (WE)

nr 1830/2003 rozszerza to pojęcie i obejmuje wszystkie rodzaje środków spożywczych zawierających GMO lub wytworzonych z nich (np. białka), dodatki i środki aromatyzujące przeznaczone do spożycia przez ludzi, jak również pasze zwierzęce zawierające GMO. Parlament Europejski i Rada przyjęły w marcu 2008 r. rozporządzenie (WE) nr 298/2008 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

Zalecenie 2003/556/WE określa wytyczne dotyczące rozwoju krajowych strategii i dobrych praktyk w celu zapewnienia współistnienia upraw genetycznie zmodyfikowanych, tradycyjnych i ekologicznych, co ma na celu wsparcie państw członkowskich przy opracowywaniu, w formie aktów prawnych lub w innej formie, krajowych przepisów w zakresie współistnienia upraw. W marcu 2006 r. Komisja przyjęła sprawozdanie w sprawie wdrożenia tego rodzaju krajowych środków (COM(2006) 104).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze odgrywał decydującą rolę w ustanawianiu systemów UE w zakresie ochrony przyrody i różnorodności biologicznej.

W maju 2007 r. Parlament przyjął sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie komunikatu Komisji pt. „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. i w przyszłości – Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka” (COM(2006) 16). Parlament stwierdził, że plan działań UE do 2010 r. oraz na dalsze lata byłby niewystarczający dla zabezpieczenia różnorodności biologicznej i utrzymania usług ekosystemowych w perspektywie długoterminowej. Różnorodność biologiczna powinna stanowić jedną z najważniejszych zasad oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej (WPR), która ma zostać przeprowadzona w 2008 r.

W dniu 24 kwietnia 2008 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie przygotowań do spotkań COP-MOP w sprawie różnorodności biologicznej i bezpieczeństwa biologicznego w Bonn w Niemczech. Parlament wyraża swój głęboki niepokój w związku z ciągłą utratą różnorodności biologicznej i nieustannie rosnącym oddziaływaniem Unii Europejskiej na środowisko naturalne, których wpływ na różnorodność biologiczną znacznie wykracza poza granice UE. Parlament zwrócił uwagę na bezpośredni związek między zachowaniem różnorodności biologicznej a świadczeniem usług ekosystemowych, takich jak produkcja żywności, oczyszczanie wody, obieg składników pokarmowych i regulowanie klimatu.

Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie LIFE+ (COM(2004) 621) obejmował pierwotnie dwa komponenty: „realizacja i zarządzanie” oraz „informacja i komunikacja”. Parlament Europejski zaproponował dodanie trzeciego komponentu: „przyroda i różnorodność biologiczna”. W trakcie postępowania pojednawczego w sprawie przyjęcia nowego rozporządzenia w sprawie LIFE+ Parlament Europejski forsował

przyznanie programowi większego budżetu, w wyniku czego kwota ogólnego finansowania LIFE wyniosła 1,95 mld euro. Parlament koncentrował się nie tylko na budżecie, ale również na zarządzaniu programem, występując przeciwko „renacjonalizacji” środków na rzecz LIFE+. Osiągnięto porozumienie w sprawie scentralizowanego zarządzania, w ramach którego Komisja kontroluje i zatwierdza proponowane projekty oraz przekazuje 22% budżetu na pokrycie kosztów administracyjnych, podczas gdy 78% pozostaje pod nadzorem państw członkowskich.

W listopadzie 2007 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia

zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy. Ponadto Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie wniosku Komisji dotyczącego zmiany dyrektywy 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie poprzez wprowadzenie odniesienia do nowej procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą.

→ Yanne **GOOSSENS**
Gianpaolo **MENEGHINI**
czerwiec 2008 r.

4.10.9. Chemikalia

Przyjęte przez UE wytyczne mają na celu ochronę ludności i środowiska przed potencjalnymi oddziaływaniami chemikaliów. Rozporządzenie REACH reguluje sprawy rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń oraz wprowadzania ograniczeń dotyczących takich substancji. Dyrektywa Seveso ma na celu zapobieganie poważnym awariom przemysłowym i ograniczanie ich skutków, natomiast dyrektywa pestycydowa i dyrektywa biocydowa dotyczą zagrożeń dla środowiska i zdrowia, związanych ze środkami ochrony roślin.

Podstawa prawna i cele

→4.10.1

Osiągnięcia

A. REACH – Rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowanie ograniczeń dotyczących chemikaliów

Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady zostało przyjęte dnia 18 grudnia 2006 r. i weszło w życie z dniem 1 czerwca 2007 r. Dotyczy ono rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowania ograniczeń w zakresie chemikaliów i od angielskiej nazwy (registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals) znane jest jako REACH.

Celem rozporządzenia REACH jest lepsza ochrona ludzi i środowiska przed możliwymi zagrożeniami ze strony chemikaliów oraz promocja zrównoważonego rozwoju. Chociaż prawodawstwo UE zabrania już obecnie stosowania niektórych substancji niebezpiecznych (np. azbestu), to jednak nadal istnieją pewne luki dotyczące istniejących substancji chemicznych. Brakuje informacji na temat oddziaływania wielu istniejących substancji wprowadzonych na rynek przed 1981 r., kiedy to wprowadzono wymóg testowania nowych substancji i powiadamiania o nich. Takie substancje stanowią około 99% wszystkich substancji dostępnych na rynku. Komisja zajęła się strategią, która gwarantowałaby ochronę ludzkiego zdrowia i środowiska w kontekście zrównoważonego rozwoju,

obejmującą także substancje wprowadzone na rynek przed 1981 r.

Rozporządzenie REACH ustanowiło **Europejską Agencję Chemikaliów (ECHA)**, która rozpoczęła działalność dnia 3 czerwca 2008 r. w Helsinkach i ma odgrywać wiodącą rolę we wdrażaniu rozporządzenia. Najważniejszym początkowym zadaniem Agencji jest przeprowadzenie sześciomiesięcznej operacji zgłoszeń przedrejestracyjnych, w ramach której firmy muszą nadesłać podstawowe informacje o substancjach i o sobie, a także planowane daty rejestracji. Informacje te zostaną wykorzystane do rozpoczęcia fazy rejestracji, która potrwa do 2018 r. Firmy, które nie dokonają zgłoszenia przedrejestracyjnego, muszą zarejestrować produkowane lub stosowane przez nie substancje przed dniem 1 grudnia 2008 r. Ponadto rozporządzenie REACH zmieniło dyrektywę 1999/45/WE w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania preparatów niebezpiecznych.

Uchylone zostało rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 w sprawie oceny i kontroli ryzyk stwarzanych przez istniejące substancje oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywa Rady 76/769/EWG w sprawie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych. Rozporządzenie REACH uchyla następujące dyrektywy Komisji: 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE oraz 2000/21/WE.

Dyrektywa 67/548/EWG ma na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony ludzi i środowiska przed potencjalnymi zagrożeniami ze strony substancji chemicznych; wprowadzenie jednolitej procedury powiadamiania o nowych substancjach chemicznych oraz postanowień dotyczących opakowań i tymczasowego etykietowania substancji niebezpiecznych; wprowadzenie znaku zagrożenia dla środowiska oraz ograniczenie do minimum doświadczeń na zwierzętach. Ponieważ rozporządzenie REACH nie zawiera przepisów dotyczących klasyfikacji, etykietowania i opakowań substancji niebezpiecznych, odpowiednie części dyrektywy 67/548/EWG będą nadal obowiązywały. Jednak aby dostosować ją do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 (REACH), została ona zmieniona **dyrektywą 2006/121/WE** Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. Ponieważ nowe rozporządzenie REACH wprowadziło te same wymogi rejestracji dla nowych, jak i dla istniejących substancji, zawarte w dyrektywie 67/548/EWG przepisy dotyczące powiadamiania o nowych chemikaliach musiały zostać zmienione.

Celem **dyrektywy 2004/10/WE** (zmieniającej i uchylającej dyrektywy 87/18/EWG i 88/320/EWG) jest harmonizacja przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania zasad dobrej praktyki laboratoryjnej i weryfikacji jej stosowania na potrzeby badań substancji chemicznych.

B. Poważne awarie: dyrektywy Seveso

Po wypadku w Seveso Unia Europejska podjęła kroki zmierzające do ustanowienia przepisów mających na celu zapobieganie poważnym awariom i ograniczenie ich skutków, co uwidoczniło się w następujących dyrektywach:

- **Dyrektywa 82/501/EWG**, uaktualniona w 1987 r., nakłada na producentów we wszystkich państwach członkowskich obowiązek informowania właściwych organów o substancjach, zakładach i zagrożeniach poważnymi awariami (z wyjątkiem instalacji jądrowych). Państwa członkowskie mają obowiązek informowania osób, które mogą być narażone na skutki poważnych awarii. Komisja przechowuje dokumentację poważnych awarii, obejmującą analizę ich przyczyn oraz podjętych środków zaradczych.
- Na mocy **dyrektywy 88/610/EWG** rozszerzono zakres pierwotnej dyrektywy o przechowywanie niebezpiecznych produktów chemicznych, zapakowanych lub nie, w dowolnym miejscu. Przepisy dotyczące informowania społeczeństwa o zagrożeniach zostały również zaostrzone; szczegółowo wymieniono informacje, które muszą być udostępnione, np. rodzaj zagrożenia dla społeczeństwa i środowiska, środki, które należy podjąć w razie awarii, istniejące plany awaryjne i zasady dostępu do dalszych informacji.
- **Dyrektywa Seveso II 96/82/EWG** zastąpiła pierwotną dyrektywę Seveso 82/501/EWG. Dokonano w niej przeglądu i rozszerzono zakres pierwszej dyrektywy, wprowadzono nowe wymogi dotyczące systemów zarządzania bezpieczeństwem, planowania kryzysowego i planowania

przestrzennego. Zaostrzono również przepisy dotyczące kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie. Przedmiotowa dyrektywa jest również instrumentem, za pomocą którego dokonuje się transpozycji zobowiązań UE na mocy Konwencji Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych. Dyrektywa Seveso II została zmieniona **dyrektywą 2003/105/WE**. W świetle niedawnych awarii przemysłowych (Niderlandy, Francja, Rumunia) zmieniona dyrektywa nakłada na zakłady przemysłowe obowiązek wdrożenia systemów zarządzania bezpieczeństwem, w tym dokonania szczegółowej oceny ryzyka z wykorzystaniem możliwych scenariuszy awarii.

C. Przepisy wertykalne

1. „Europa w walce z rakiem”

Program „Europa w walce z rakiem” realizowany w ramach działań w zakresie zdrowia publicznego, przyjęty decyzją nr 646/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, rozszerzony decyzją nr 521/2001/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r., obejmuje poprawę informacji o zdrowiu oraz kwestię czynników, które w pewnych okolicznościach wpływają na stan zdrowia. **Dyrektywa 94/48/WE**, która powstała w wyniku planu działania na lata 1990–1994 i programu „Europa w walce z rakiem”, ma na celu ograniczenie wprowadzania do obrotu i stosowania substancji rakotwórczych i mutagennych, substancji powodujących wrodzone wady, jak i niektórych alifatycznych węglowodorów chlorowanych i ekstraktów oleju smołowego.

2. PCP

Produkcja i stosowanie pentachlorofenu (PCP) i jego związków podlega w Unii Europejskiej ograniczeniom od lat 80. XX w. Dyrektywę 76/769/EWG (zakaz produkcji w UE) zastąpiono rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 (REACH). Natomiast dyrektywa 91/173/WE ogranicza stosowanie PCP w stężeniach masowych równych lub większych niż 0,1%, z wyjątkiem stosowania w substancjach i preparatach przeznaczonych do użytku w instalacjach przemysłowych: do impregnacji drewna, impregnacji wysoko odpornych wyrobów tekstylnych oraz jako środków syntetyzujących lub przetwarzających w procesach przemysłowych.

3. Azbest

Dyrektywy 91/382/EWG i 2003/18/WE, zmieniające dyrektywę Rady 83/477/EWG, zostały przyjęte, aby chronić pracowników przed zagrożeniami związanymi z azbestem. Głównym punktem dyrektywy 2003/18/WE było wprowadzenie jednolitej dopuszczalnej wartości (maksymalnego stężenia w powietrzu wynoszącego 0,1 włókna na cm³ jako średnia ważona w przeliczeniu na ośmiogodzinny okres odniesienia) w zakresie narażenia pracowników na działanie azbestu, zamiast dwóch lat w pierwotnej dyrektywie. Przedmiotowa dyrektywa ma zastosowanie zarówno do sektora transportu morskiego, jak i lotniczego, co również stanowi zmianę w porównaniu do pierwotnej dyrektywy. W przypadkach, gdy jej postanowienia są korzystniejsze, stosuje się dyrektywę

2004/37/WE w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy („dyrektywę w sprawie czynników rakotwórczych”).

4. Środki ochrony roślin (pestycydy)

W odniesieniu do środków ochrony roślin zastosowanie mają dwa instrumenty: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w produktach pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, przyjęte w kwietniu 2004 r., oraz dyrektywa 79/117/EWG dotycząca harmonizacji prawodawstwa, której celem jest zakazanie wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin zawierających niektóre substancje czynne. Celem dyrektywy 91/414/EWG dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (ostatnio zmienionej dyrektywą 99/1/WE) jest stworzenie jednolitych warunków dla wydawania zezwoleń na wprowadzanie pestycydów do obrotu oraz ustanowienie procedury udzielania zezwoleń. Przedmiotowa dyrektywa stanowi uzupełnienie przepisów dotyczących klasyfikacji, pakowania i etykietowania. W dniu 12 lipca 2006 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia zastępującego omawianą dyrektywę (COM(2006) 388). Jako uzupełnienie Komisja przyjęła strategię tematyczną w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów (COM(2006) 372) i wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz osiągnięcia zrównoważonego stosowania pestycydów (COM(2006) 373). W celu ustanowienia przejrzystego systemu sprawozdawczości i monitorowania postępów w realizacji celów strategii, w tym opracowania odpowiednich wskaźników, konieczne jest wzmocnienie i harmonizacja obecnych systemów gromadzenia danych i sprawozdawczości oraz ich prawne umocowanie. Dlatego w dniu 11 grudnia 2006 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk dotyczących środków ochrony roślin (COM(2006) 778). Proponowane rozporządzenie stwarza podstawę prawną i ustanawia zharmonizowane zasady gromadzenia i rozpowszechniania danych dotyczących wprowadzania do obrotu i wykorzystywania środków ochrony roślin. W szczególności formułuje ono w odniesieniu do państw członkowskich: obowiązek systematycznego gromadzenia danych; wytyczne dotyczące sposobu gromadzenia danych poprzez reprezentatywne badania, procedury szacowania statystycznego na podstawie ekspertyz lub modeli, nakładanie obowiązków sprawozdawczych na łańcuch dystrybucji środków ochrony roślin, nakładanie obowiązków sprawozdawczych na profesjonalnych użytkowników, pozyskiwanie ze źródeł administracyjnych lub poprzez kombinacje tych sposobów; a także wytyczne dotyczące sposobu przekazywania danych Komisji. Rozporządzenie powierza również Komisji zadanie dostosowania aspektów technicznych i określenia kryteriów oceny jakości oraz formatu przekazywania danych.

5. Produkty biobójcze

W **dyrektywie 98/8/WE** ustanowiono ramy regulacyjne dla wprowadzania do obrotu produktów biobójczych,

jednocześnie zapewniając wysoki poziom ochrony człowieka i środowiska. Zezwolenie na dopuszczenie do obrotu tych substancji może zostać wydane tylko wówczas, gdy znajdują się one na liście pozytywnej. Zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania, jeżeli jakaś substancja zostanie dopuszczona do obrotu w jednym z państw członkowskich, może być stosowana na terytorium całej UE. Ponadto obowiązuje dyrektywa Rady **76/769/EWG** dotycząca ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu innych niebezpiecznych substancji i preparatów.

6. Detergenty

Rozporządzenie (WE) nr 907/2006 z dnia 20 czerwca 2006 r. zmienia rozporządzenie (WE) nr 648/2004 w sprawie detergentów, w celu dostosowania załączników III i VII. Rozporządzenie (WE) nr 648/2004 zapewnia wolny obrót detergentami na rynku wewnętrznym, jednocześnie zapewniając wysoki poziom ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez ustanowienie zasad dotyczących ostatecznej biodegradacji substancji powierzchniowo czynnych stosowanych w detergentach oraz zasad etykietowania składników detergentów. Rozporządzenie rozszerza zasady zawarte w zaleceniu Komisji 89/542/EWG. Uaktualnienie możliwe jest dzięki zastosowaniu nowych testów w zakresie biodegradacji, które zapewnią osiągnięcie wyższego stopnia ochrony obszaru środowiska wodnego. Ponadto zakres tych testów rozszerzono na wszystkie klasy substancji powierzchniowych, uwzględniając tym samym 10% tych substancji, które nie są objęte obowiązującym prawodawstwem. W zakresie etykietowania przepisy poszerzono, uwzględniając w nich składniki zapachowe mogące powodować alergię, oraz zobowiązano producentów do ujawniania pełnej listy składników lekarzom zajmującym się pacjentami cierpiącymi na alergię.

W kwietniu 2007 r. Komisja przedłożyła Radzie i Parlamentowi Europejskiemu raport w sprawie fosforanów w detergentach. Raport sporządzono wypełniając zapisy art. 16 rozporządzenia (WE) nr 648/2004, dotyczącego stosowania fosforanów.

Do 8 kwietnia 2009 r. Komisja dokona przeglądu stosowania rozporządzenia (WE) nr 648/2004, zwracając szczególną uwagę na zagadnienie podatności substancji powierzchniowo czynnych na biodegradację, oraz dokona oceny, przedstawi raport i stosownie do potrzeb przedstawi propozycje legislacyjne dotyczące biodegradacji beztlenowej i biodegradacji głównych składników detergentów niebędących środkami powierzchniowo czynnymi.

Państwa członkowskie miały obowiązek przyjąć, nie później niż do 8 października 2005 r., odpowiednie rozwiązania prawne lub administracyjne mające na celu reagowanie na naruszenia rozporządzenia oraz wprowadzenie odstrasżających, skutecznych i współmiernych sankcji za takie naruszenia.

7. Rtęć

Dnia 28 stycznia 2005 r. Komisja przyjęła komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii Wspólnoty w zakresie rtęci (COM(2005) 20 wersja ostateczna). Strategia dotyczy wszystkich aspektów krążenia rtęci. W strategii

proponuje się dwadzieścia działań, przy czym przedmiotowy wniosek wdraża dwa z nich. W zakresie, w jakim rtęć jest odpadem, podlega ona istniejącemu prawodawstwu Wspólnoty dotyczącemu odpadów: dyrektywie 75/442 w sprawie odpadów, rozporządzeniu (EWG) nr 259/93 w sprawie przesyłania odpadów oraz – biorąc pod uwagę szeroką definicję „składowiska” zawartą w art. 2g – dyrektywie 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów.

D. Eksport i import substancji niebezpiecznych

Dnia 28 stycznia 2003 r. przyjęto rozporządzenie (WE) nr 304/2003 dotyczące wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów. Obowiązujące przepisy wspólnotowe dotyczące wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów zawarte są w rozporządzeniu (WE) nr 304/2003, ostatnio zmienionym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 777/2006. Celem rozporządzenia (WE) nr 304/2003 jest wdrożenie konwencji rotterdamskiej z 1998 r. (która weszła w życie 24 lutego 2004 r.) i ustanowienie procedur powiadamiania o wywozie i przywozie niebezpiecznych substancji.

E. Klasyfikacja, etykietowanie i pakowanie substancji i mieszanin

Istnieją trzy propozycje Komisji mające na celu uwzględnienie międzynarodowego, uzgodnionego na forum ONZ, systemu klasyfikacji, etykietowania i pakowania niebezpiecznych substancji oraz mieszanin (Globally Harmonised System, ang. GHS) w prawodawstwie UE. Podstawowa propozycja Komisji dotyczy ustanowienia kryteriów klasyfikacji i etykietowania. Istniejące prawodawstwo UE dotyczące klasyfikacji i etykietowania chemikaliów powstawało na przestrzeni wielu lat. REACH nie zawiera kryteriów klasyfikacji i etykietowania, jednak odwołuje się do nich. Komisja przewiduje 3-letni okres przejściowy dla substancji i 5-letni okres przejściowy dla mieszanin. Uwzględnia ona wszystkie klasy zagrożeń ujęte w GHS, jak również „pozostałości” systemu unijnego dotychczas nie uwzględnione w GHS.

W czerwcu 2007 r. Komisja podjęła decyzję o zmianie dyrektywy Rady 67/548/EWG oraz rozporządzenia (WE) nr 1907/2006. Celem zmian jest ustanowienie nowego systemu klasyfikacji i oznakowania niebezpiecznych substancji oraz mieszanin poprzez wprowadzenie w UE międzynarodowych kryteriów uzgodnionych przez Organizację Narodów Zjednoczonych.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski odegrał kluczową rolę w tworzeniu obiecującego rozporządzenia REACH. Zagadnieniami, które wzbudziły największe kontrowersje podczas dyskusji nad REACH były: „rejestracja”, „udzielanie zezwoleń” i „zastępowanie” substancji. W pierwszym czytaniu PE wprowadził poprawki dotyczące rejestracji, udzielania zezwoleń, substancji w wyrobach, małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP) oraz Agencji. W szczególności w rozdziale dotyczącym rejestracji Parlament wprowadził horyzonty czasowe w zakresie wymagań dotyczących danych o istniejących substancjach

produkowanych w mniejszych ilościach (1–10 ton), a ponadto wprowadził zasadę „jedna substancja, jedna rejestracja” („One Substance, One Registration” – OSOR) w celu zminimalizowania kosztów, przewidując w uzasadnionych wypadkach wyjątki od obowiązku rejestracji. Jeśli chodzi o rozdział dotyczący udzielania zezwoleń, Parlament postulował, by zawsze rozważano dostępne substancje zamienne, był również za wspieraniem innowacyjności poprzez czasowe ograniczenie zezwoleń (5 lat), oraz za jak największą pewnością, poprzez wprowadzenie listy najbardziej niebezpiecznych substancji. Ponadto Parlament wzmocnił rolę Agencji Chemikaliów w zakresie oceny dokumentacji i substancji, jednocześnie maksymalizując wykorzystanie istniejącej w państwach członkowskich wiedzy specjalistycznej w zakresie oceny substancji.

W swoim wspólnym stanowisku Rada przyjęła podejście bardzo podobne do przedstawionego przez Parlament w zakresie rejestracji i oceny, natomiast odnośnie do rozdziału dotyczącego udzielania zezwoleń, pozostały między stanowiskami Parlamentu i Rady znaczące różnice. W drugim czytaniu Parlament skupił się na obowiązku zachowania ostrożności, ponownie na roli Parlamentu wobec Agencji, MŚP oraz przekazywaniu informacji, komitologii, ponownie na rejestracji i dzieleniu się danymi, ponownie na udzielaniu zezwoleń i zastępowaniu substancji oraz na testach na zwierzętach. Pod koniec procesu legislacyjnego osiągnięto pomiędzy Parlamentem a Radą porozumienie w kontrowersyjnej sprawie „udzielania zezwoleń/zastępowania substancji”, zakładające obowiązek każdorazowego przedstawiania planu zastąpienia substancji, jeżeli istnieją odpowiednie bezpieczniejsze alternatywy (choćby plan zastąpienia substancji nie będzie w tym wypadku wymagany przy udzielaniu zezwolenia). Okres przeglądu, któremu podlegać będą wszystkie zezwolenia, będzie określany na podstawie planu zastąpienia substancji.

W grudniu 2007 r. Rada osiągnęła polityczne porozumienie w sprawie wspólnego stanowiska po pierwszym czytaniu projektu dyrektywy ustanawiającej ramy wspólnotowego działania na rzecz osiągnięcia „zrównoważonego stosowania pestycydów”. W marcu 2008 r. Komisja zmieniła propozycję ustawodawczą dotyczącą wprowadzania na rynek środków ochrony roślin. Ponadto w marcu 2008 r. Parlament Europejski przyjął raport w sprawie statystyk dotyczących środków ochrony roślin. Jego celem jest stworzenie przejrzystego systemu sprawozdawczości i monitoringu postępu w osiągnięciu celów „**Tematycznej strategii zrównoważonego stosowania pestycydów**”.

W marcu 2008 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły rozporządzenie (WE) nr 396/2005 w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy, odnośnie do wdrażania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

→ Gianpaolo MENECHINI
czerwiec 2008 r.

4.10.10. Zintegrowana polityka produktu i technologie przemysłowe

W dziedzinach produktów i technologii przemysłowej prawodawstwo europejskie wspiera wykorzystanie technologii środowiskowych, które mogą zwiększyć wzrost i poprawić środowisko naturalne. Szczególną uwagę zwraca się również na biotechnologię, która może przyczynić się do poprawy jakości środowiska i żywności, a także na nanotechnologię.

Podstawa prawna i cele

→4.10.1 oraz art. 174–176 traktatu WE

Osiągnięcia

A. Zintegrowana polityka produktu (IPP)

1. Zielona księga na temat zintegrowanej polityki produktu

W strategii zintegrowanej polityki produktu (IPP) skupiono się na trzech etapach procesu podejmowania decyzji, które silnie oddziałują na wpływy produktów na środowisko naturalne w ciągu ich całego cyklu życiowego: na zastosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci” podczas ustalania cen produktu, przekazywaniu informacji konsumentom oraz definiowaniu produktów eko-projektu. Zielona księga (COM(2001) 68) na temat zintegrowanej polityki produktu przedstawia strategię na rzecz wzmocnienia i ponownego wyznaczenia głównych założeń polityk w zakresie ochrony środowiska dotyczących produktów, tak aby wspierać rozwój rynku bardziej proekologicznych produktów i ostatecznie, by rozpocząć publiczną dyskusję. Zasadniczo wszystkie produkty i usługi są objęte zakresem przedmiotowej zielonej księgi.

W zaproponowanej tam strategii wzywa się do zaangażowania wszystkie zainteresowane strony na wszelkich poziomach działania i w trakcie całego cyklu życia produktu. Producenci muszą wspierać eko-projekt, aby produkty dostępne na rynku stały się bardziej przyjazne dla środowiska. Dystrybutorzy powinni dostarczać produkty proekologiczne i informować konsumentów o dostępności i zaletach takich produktów. Z kolei konsumenci powinni wybierać tego rodzaju produkty i stosować je w taki sposób, aby wydłużyć ich okres przydatności i ograniczyć ich oddziaływanie na środowisko. Zainteresowane strony mogą odegrać ważną rolę w rozpoznawaniu problemów i określaniu rozwiązań mających na celu stworzenie produktów bardziej przyjaznych dla środowiska.

a. Ustalanie cen produktów

Oddziaływanie produktów na środowisko naturalne można zoptymalizować za pomocą rynku, jeżeli wszystkie ceny będą odzwierciedlać prawdziwe koszty ochrony środowiska związane z tymi produktami. Zazwyczaj taka sytuacja nie ma miejsca, jednak zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” pozwoliłoby na skorygowanie tej zawodności rynku poprzez zagwarantowanie, że koszty ochrony środowiska naturalnego

są uwzględniane w cenie. Głównym sposobem na wprowadzenie w życie zasady „zanieczyszczający płaci”, zaproponowanym w zielonej księdze, jest zróżnicowanie stawek opodatkowania zgodnie z oddziaływaniem produktów na środowisko, np. poprzez ustalenie niższych stawek VAT dla produktów posiadających oznakowanie ekologiczne (→4.10.1).

b. Świadomy wybór konsumentów

Zgodnie z zieloną księgą proces przeprowadzania akcji edukacyjnych wśród konsumentów (również dzieci) i firm jest ważnym sposobem wspierania popytu na produkty bardziej przyjazne dla środowiska, co z kolei sprzyja proekologicznej konsumpcji. Innym sposobem na zapewnienie świadomego wyboru konsumentów jest udostępnienie im zrozumiałych, istotnych i wiarygodnych informacji technicznych poprzez umieszczanie na produktach odpowiednich etykiet lub poprzez inne łatwo dostępne źródła informacji. Aby zminimalizować oddziaływanie produktów na środowisko, należy zwrócić uwagę na właściwe warunki dotyczące wykorzystania tych produktów. Internet i inne nowe technologie informatyczne stwarzają możliwości wymiany danych, wliczając w to dane dotyczące oceny i najlepszych praktyk. Europejskie oznakowanie ekologiczne stanowi źródło informacji dla konsumentów, jednak jego zakres powinien zostać rozszerzony, by obejmować większą liczbę produktów.

c. Eko-projekt produktów i system EMAS

Aby rozszerzyć zakres stosowania eko-projektu na większą liczbę produktów, należy podjąć kroki zmierzające do opracowania i opublikowania informacji na temat oddziaływania produktów na środowisko w trakcie ich cyklu życia. Skutecznymi instrumentami służącymi osiągnięciu tego celu są: inwentaryzacja cykli życia (LCI) i analizy cykli życia (LCA), jak również inne narzędzia umożliwiające szybkie monitorowanie oddziaływania produktów na środowisko. W przedmiotowej zielonej księdze zwrócono również uwagę na fakt, że wytyczne eko-projektu i ogólna strategia włączenia kwestii ochrony środowiska do procesu projektowania mogą być wykorzystane jako instrumenty na rzecz propagowania w firmach koncepcji cyklu życia.

Dyrektywa 2005/32/WE ustanawia ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących eko-projektu dla produktów wykorzystujących energię oraz zmienia wcześniejsze dyrektywy: 92/42/EWG, 96/57/WE i 2000/55/WE w sprawie wymogów efektywności energetycznej dla nowych kotłów wody gorącej opalanych paliwem płynnym lub gazowym,

chłodziarek, chłodziarek-zamrażarek i zamrażarek typu domowego oraz dla stateczników do oświetlenia fluorescencyjnego. W grudniu 2006 r. Komisja Europejska złożyła wniosek o zmianę dyrektywy 2005/32/WE (COM(2006) 907).

Systemy zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego, takie jak system EMAS, są ważnymi instrumentami w dążeniu do ustalenia i kontroli oddziaływania produktów na środowisko. Mogą również być użyte w procesie wspierania zintegrowanej polityki produktu. Dobrowolny udział organizacji w systemie EMAS regulowany jest przez rozporządzenie (EWG) nr 761/2001, wspierające ekologiczne działania w sektorze przemysłowym (patrz →4.10.1). Jesienią 2007 r. Komisja Europejska opublikowała zmienione przepisy dotyczące unijnego systemu EMAS (decyzja 2007/747/WE). Plan trwałej konsumpcji i produkcji z 2008 r. (patrz niżej) obejmuje rozszerzenie prawodawstwa UE dotyczącego eko-projektu i przegląd oznakowania ekologicznego bloku.

2. „Zintegrowana polityka produktu – kształtowanie w oparciu o założenie ekologicznego cyklu życia”

W komunikacie Komisji zatytułowanym „IPP – Kreowanie myślenia opartego na ekologicznym cyklu życiowym” (COM(2003) 302) poszerzono opis strategii na rzecz zmniejszania oddziaływania produktów na środowisko. Określono szereg działań, które mają na celu zachęcenie do zmniejszania oddziaływania produktu na środowisko w trakcie jego całego cyklu życia. Podkreślono trzy wymiary tych działań: myślenie w kategoriach cyklu życia, elastyczność stosowanych środków polityki oraz zaangażowanie zainteresowanych stron.

W komunikacie zaproponowano dwa podejścia: poprawę w zakresie istniejących narzędzi i podejmowanie działań zmierzających do poprawy sytuacji w zakresie oddziaływania produktów na środowisko. W 2004 r. Komisja Europejska opublikowała podęcznik dotyczący ekologicznych zamówień publicznych, pomagający pracownikom administracji publicznej stosować kryteria ekologiczne podczas nabywania produktów i usług. W 2007 r. Komisja Europejska określiła pierwszy zestaw produktów, które najlepiej rokują w kwestii poprawy ochrony środowiska naturalnego.

3. Włączenie kwestii ochrony środowiska do zamówień publicznych

Nowe dyrektywy dotyczące zamówień publicznych (dyrektywa 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi oraz dyrektywa 2004/17/WE koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych) zostały przyjęte w 2004 r. Ich głównym celem jest uproszczenie, wyjaśnienie i unowocześnienie procedur (szczególnie przez wprowadzenie elektronicznych zamówień publicznych). Podstawowe zasady niedyskryminacji i przejrzystości nadal stanowią podstawę prawa o zamówieniach publicznych i w ich ramach podkreśla się możliwości wskazane przez Komisję w komunikacie

interpretacyjnym (COM(2001) 274) na temat szans włączenia kwestii ochrony środowiska do zamówień publicznych.

W lutym 2004 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie włączenia aspektów ekologicznych do normalizacji europejskiej (COM(2004) 130). Umożliwia to organom zawierającym umowy zwracanie się o produkty wytwarzane metodami przyjaznymi dla środowiska naturalnego lub przyznawanie dodatkowych punktów produktom wytwarzanym takimi metodami. Inne istotne przepisy dotyczące „proekologicznych” zamówień publicznych dotyczą takich kwestii, jak:

- względy i cechy ekologiczne traktowane jako kryteria udzielania zamówień;
- charakterystyka pod kątem środowiska w postaci wymogów w zakresie wykonania lub funkcjonalności;
- informacje na temat obowiązków związanych z ochroną środowiska naturalnego;
- środki zarządzania środowiskiem jako sposobem udowodnienia zdolności oferenta do realizacji konkretnego zamówienia na roboty budowlane lub usługi;
- wyraźne uprzywilejowanie EMAS (oraz równoważnych dowodów), w wypadku gdy instytucje zamawiające wymagają zastosowania środków zarządzania środowiskiem, jako sposobu poświadczenia użytych środków.

B. Plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji, produkcji i przemysłu

Aktualne wzorce konsumpcji i produkcji doprowadziły do zwiększenia emisji gazów cieplarnianych, wzrostu zanieczyszczenia i uszczuplenia zasobów naturalnych. Bardziej zrównoważoną konsumpcję i produkcję można osiągnąć w Europie bez obarczania dodatkowymi kosztami przedsiębiorstw i gospodarstw domowych i z zapewnieniem korzyści. W lipcu 2008 r. Wspólnota zaproponowała pakiet działań i wniosków (COM(2008) 397) na rzecz poprawy oddziaływania produktów na środowisko naturalne, stymulujący popyt na trwalsze towary i technologie produkcji. W przemyśle UE stwarzane będą zachęty do korzystania z nowych możliwości i innowacyjnych rozwiązań w celu zagwarantowania sobie trwałego przywództwa w dziedzinie działań ekologicznych. Ponadto w planie działania analizuje się środki na rzecz wspierania trwałej produkcji i konsumpcji w wymiarze międzynarodowym.

C. Plan działań na rzecz technologii środowiskowej (ETAP)

Technologie środowiskowe stanowią ważny pomost między strategią lizbońską a zrównoważonym rozwojem, gdyż mają potencjał pozwalający im przyczynić się do wzrostu przy równoczesnej poprawie stanu środowiska naturalnego i ochronie zasobów naturalnych. Plan działań na rzecz technologii środowiskowej (ETAP), w postaci przyjętej w styczniu 2004 r. (COM(2004) 38), ma na celu wspieranie innowacji

w zakresie technologii środowiskowych oraz ich rozwój i wykorzystanie. Tworzą go: badanie obiecujących technologii, które mogłyby rozwiązać najważniejsze problemy środowiska naturalnego, przeprowadzona z udziałem zainteresowanych podmiotów identyfikacja barier rynkowych i instytucjonalnych, które wstrzymują rozwój i wykorzystanie konkretnych technologii oraz wskazanie docelowego pakietu środków.

D. Biotechnologia

Nowe techniki biotechnologiczne mają potencjał zapewnienia wyższej jakości żywności i korzyści środowiskowych, m.in. dzięki uprawom wspomaganych agronomicznie. Organizmy modyfikowane genetycznie (GMO) mogą wiązać się ze zmniejszonym stosowaniem nawozów i pestycydów, z zapobieganiem chorobom, zwiększeniem plonów itp. GMO wzbudziły jednak szeroko rozpowszechnione publiczne obawy dotyczące ewentualnego oddziaływania na zdrowie ludzi i środowisko naturalne. Wspólnota przyjęła kilka dyrektyw w celu bezpiecznego stosowania GMO, w tym system regulacji dotyczący celowego uwalniania GMO do środowiska naturalnego oraz procedur wydawania zezwoleń, nadzoru i etykietowania żywności i pasz modyfikowanych genetycznie (→4.10.8). Rozporządzenie 258/97 dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności zostało przyjęte po długotrwałym procesie negocjacji.

E. Nanotechnologia

Nanotechnologia zajmuje się manipulowaniem atomami lub molekułami w celu wyprodukowania materiałów, narzędzi i nowych technologii. Obejmuje ona budowanie w „nanoskali”, czyli atom po atomie, molekuła po molekuła, nowych narzędzi o niezwykłych właściwościach. Nanotechnologia bezpośrednio wykorzystuje pojedyncze atomy, a dzięki manipulowaniu nimi i zastosowaniu procesów łączenia tworzą się grupy atomów przeznaczone do wytwarzania nanomateriałów.

W 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat zatytułowany „Ku europejskiej strategii dla nanotechnologii” (COM(2004) 338). W 2005 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „Nanonauka i nanotechnologie – plan działań dla Europy na lata 2005–2009” (COM(2005) 243), wskazując działania na rzecz „niezwłocznego wdrożenia bezpiecznej, zintegrowanej i odpowiedzialnej strategii dla nanonauki i nanotechnologii (N&N). Ten plan działania stanowi uzupełnienie strategii Komisji Europejskiej dotyczącej nauk o życiu i biotechnologii.

Niedawne obawy związane z brakiem danych na temat toksyczności nanomateriałów i ich oddziaływania na zdrowie

i środowisko naturalne stały się wyzwaniem dla bezpiecznego wprowadzenia na rynek produktów nanotechnologii. Obawy te oznaczają potrzebę zwiększenia inwestycji oraz koordynacji badań naukowych i rozwoju w UE. W sierpniu 2007 r. Komisja Europejska opublikowała opinię naukową na temat zastosowania wobec nanomateriałów dokumentów zawierających wytyczne techniczne, a w lutym 2008 r. przyjęła zalecenie w sprawie kodeksu postępowania w dziedzinie nanotechnologii. Ponadto w czerwcu 2008 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie aspektów regulacyjnych nanomateriałów (COM(2008) 366 wersja ostateczna).

Rola Parlamentu Europejskiego

Strategia zintegrowanej polityki produktu opracowana w zielonej księdze Komisji jest w pełni zgodna z celami i ideami Parlamentu Europejskiego (co wielokrotnie podkreślano). Parlament Europejski kładzie nacisk na potrzebę włączenia kryteriów ochrony środowiska do rządowych procedur udzielania zamówień publicznych i wyraził opinię, że należało przeprowadzić bardziej szczegółową analizę sukcesów i niepowodzeń istniejących polityk IPP, takich jak system europejskiego oznakowania ekologicznego i dyrektywa w sprawie opakowań. Wyraził również rozczarowanie brakiem jasnych celów z harmonogramami, jak i brakiem metod i wskaźników monitorowania IPP.

Ponadto PE stwierdził, że w kolejnym komunikacie opublikowanym w 2003 r. zawarto niekompletne wytyczne dotyczące sposobów ukierunkowania społeczeństwa w stronę prawdziwie zrównoważonych systemów rozwoju i projektowania produktów. Parlament wezwał również Komisję do sformułowania konkretnych celów zmierzających do osiągnięcia spójności i konsekwencji w zakresie ochrony środowiska powiązanej z produktami. Parlament Europejski odegrał również ważną rolę we wprowadzeniu do dyrektyw dotyczących zamówień publicznych przepisów ułatwiających proekologiczne zamówienia publiczne.

W marcu 2008 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły sprawozdanie dotyczące wniosku Komisji Europejskiej z grudnia 2006 r. zmieniającego dyrektywę o eko-projeckcie.

→ Yanne GOOSSENS
lipiec 2008 r.

4.11. Ochrona konsumentów i zdrowie publiczne

4.11.1. Polityka ochrony konsumentów: zasady i instrumenty

Kwestia ochrony konsumentów w UE została określona przez rezolucję Rady z 1975 r., a zagadnienie to staje się coraz ważniejszą polityką europejską, zwłaszcza od momentu urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Edukowanie konsumentów i zapewnianie im ochrony prawnej staje się jednym z największych wyzwań.

Podstawa prawna

Artykuły 95 i 153 traktatu WE

Cele

Artykuł 95 stanowi podstawę prawną dla środków harmonizacji mających na celu ustanowienie rynku wewnętrznego. W artykule tym podkreślono konieczność stosowania wysokiego poziomu ochrony konsumentów z uwzględnieniem wszelkich zmian opartych na faktach naukowych, jeżeli dotyczą one środków ochrony konsumentów.

Na szczeblu europejskim podstawą prawną dla pełnego zakresu działań jest art. 153, ze zmianami wprowadzonymi w traktacie z Amsterdamu. Artykuł ten stanowi, że: „Wspólnota przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również do wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów”. W artykule tym znalazły się także postanowienia dotyczące uwzględniania w większym stopniu interesów konsumentów w innych strategiach politycznych UE. W tym kontekście art. 153 wzmacnia art. 95 i rozszerza jego zakres stosowania poza zagadnienia dotyczące jednolitego rynku o kwestie dostępu do towarów i usług, dostępu do sądów, jakości usług publicznych i niektóre zagadnienia dotyczące żywienia, żywności, mieszkalnictwa i polityki zdrowotnej. Artykuł ten przewiduje również, że UE nie podejmie działań, które stanowią przeszkodę dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanowieniu bardziej rygorystycznych środków, pod warunkiem że będą one zgodne z traktatem WE.

W rezultacie polityka ochrony konsumentów stała się częścią strategicznego celu Unii dotyczącego poprawy jakości życia wszystkich jej obywateli. Oprócz bezpośrednich działań podejmowanych w zakresie ochrony praw konsumenta, Unia dokłada wszelkich starań, aby interesy konsumentów były uwzględniane w prawodawstwie UE i we wszystkich odnośnych obszarach polityki (rozporządzenie Rady z dnia

31 grudnia 1986 r.). Istotne jest, aby 460 mln obywateli UE mogło korzystać z równie wysokiego poziomu ochrony konsumenta (rozporządzenie Rady z dnia 9 listopada 1989 r. w sprawie przyszłych priorytetów w zakresie ponownego uruchomienia polityki ochrony konsumentów). Za najważniejsze instrumenty uznaje się: prawodawstwo UE, współpracę z władzami krajowymi, wspólne działania, współregulację między konsumentami i organizacjami zawodowymi, wytyczne dobrej praktyki i wsparcie ze strony organizacji konsumentów.

Osiągnięcia

A. Ogólne

Działania UE na rzecz konsumentów rozpoczęły się wraz z wprowadzeniem szeregu planów działania, poczynając od rezolucji Rady z dnia 14 kwietnia 1975 r.

W związku z urzeczywistnieniem jednolitego rynku politykę ochrony konsumentów należy obecnie uznawać za jedną z najważniejszych polityk UE.

Najnowszy program dotyczący strategii dla polityki ochrony konsumentów na szczeblu europejskim na okres 2002–2006 (rezolucja Rady z dnia 2 grudnia 2002 r.) wyznacza trzy średniookresowe cele, wdrażane poprzez działania podejmowane w ramach krótkookresowego, stale aktualizowanego programu (decyzja 20/2004/WE), który będzie poddawany regularnemu przeglądowi:

- wysoki wspólny poziom ochrony konsumentów;
- skuteczne wprowadzanie zasad ochrony konsumentów;
- zaangażowanie organizacji konsumentów w zagadnienia dotyczące polityk UE.

Aktualnie unijna polityka ochrony konsumentów ma na celu:

- zagwarantowanie podstawowych norm bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, tak aby kupujący mieli pewność, że produkty zakupione za granicą są bezpieczne, i mieli zaufanie do tego rodzaju transakcji kupna (patrz liczne

europejskie akty normatywne na temat wspólnotowego oznakowania ekologicznego);

- zagwarantowanie ochrony konsumentów przed nielegalnymi praktykami i nadużyciami;
- umożliwienie konsumentom dostępu do informacji na temat polityk, które ich dotyczą, i udzielenie pomocy w ich zrozumieniu;
- stworzenie w całej Unii spójnego, wspólnego środowiska w celu skutecznego wprowadzania zasad ochrony konsumentów;
- zagwarantowanie, że sprawy dotyczące konsumentów są uwzględnione w szeregu właściwych polityk UE, poczynając od ochrony środowiska naturalnego i transportu, na usługach finansowych i rolnictwie kończąc.

Według Komisji najważniejszym celem na przyszłość jest harmonizacja i uproszczenie wszystkich zasad i działań w zakresie ochrony konsumentów, co dotyczy istniejących obecnie licznych dyrektyw, a także orzecznictwa i różnych zasad obowiązujących w państwach członkowskich. Uproszczenie w stosownych przypadkach istniejących zasad pomoże zarówno konsumentom (dostęp do większej ilości produktów po niższych cenach), jak i przedsiębiorstwom (redukcja obciążeń). Wyżej wymienione uproszczenie można osiągnąć poprzez: przyjęcie nowych dyrektyw lub dyrektyw ramowych, które następnie zostaną uzupełnione o specjalne dyrektywy i przepisy krajowe. Metoda przyjmowania dyrektyw ramowych jest w opinii Komisji bardziej skuteczna w połączeniu z obowiązującymi zasadami samoregulacji lub kodeksami dobrego postępowania i dobrowolnymi zobowiązaniami podejmowanymi przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów (zmieniony wniosek dotyczący decyzji ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie zdrowia i polityki ochrony konsumentów (2007–2013), COM(2006) 235 wersja ostateczna).

B. Środki sektorowe

→4.10.2

1. Grupy konsumentów

Instytucje UE wyraziły chęć zaangażowania przedstawicieli interesów konsumentów.

Zgodnie z decyzją nr 20/2004/WE ustanawiającą ogólne warunki ramowe finansowania działań Wspólnoty wspomagających politykę ochrony konsumentów Komisja będzie wspomagana przez Komitet Doradczy (patrz również decyzja 2003/709/WE).

2. Edukacja konsumentów

Unia Europejska zorganizowała działania na rzecz edukacji konsumentów na różnych etapach, np. w szkołach podstawowych i średnich, włączając stopniowo edukację konsumenta do programów szkolnych. Komisja prowadziła również projekty szkoleniowe dla nauczycieli.

Celem projektu programu na lata 2007–2013 jest wprowadzenie innych specjalnych działań, takich jak

stworzenie na poziomie uniwersyteckim studiów magisterskich dotyczących praw konsumenta i polityki ochrony konsumentów.

3. Informowanie konsumentów

Zdolność konsumentów do ochrony własnych interesów jest bezpośrednio powiązana z ich wiedzą w tym zakresie. Szeroko rozumiane linie polityki obejmują: przejrzystość cen, informacje o produkcie, rozwój usług w zakresie informowania konsumentów, zwiększenie liczby testów porównawczych produktów.

Pierwszy cel osiągnięto dzięki przyjęciu dyrektywy 98/6/WE, w której ustanowiono wspólne zasady podawania cen produktów oferowanych na rynku wewnętrznym.

W dyrektywach 90/313/EWG i 2003/4/WE wprowadzono zasady odnośnie do publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska.

Unia Europejska utworzyła Europejskie Centra Konsumentckie (sieć ECC-NET), które dostarczają informacji i rozpatrują reklamacje konsumentów, a także wzmocniła powiązania z organizacjami konsumentów i pomiędzy nimi. FIN-NET, sieć równoległa, pełni tę samą funkcję dla reklamacji dotyczących transgranicznych usług finansowych.

Komisja opublikowała również praktyczny podręcznik dla konsumentów.

4. Ochrona prawna praw konsumenta

Od czasu podpisania traktatu z Amsterdamu jedną z najważniejszych kwestii jest zagwarantowanie możliwie najwyższego poziomu skutecznej ochrony prawnej interesów konsumenta poprzez zastosowanie procedur administracyjnych, sądowych i pozasądowych.

Prawie wszystkie dyrektywy wprowadziły zasady dotyczące zarówno sądowych, jak i alternatywnych metod rozstrzygania sporów, dostępnych dla konsumentów w celu ochrony swoich praw w wypadku konfliktów wewnątrz kraju. Zasady te mają zagwarantować skuteczność tych działań i uniknięcie nadmiernych obciążeń i kosztów ponoszonych przez samych konsumentów, w szczególności w wypadku wykorzystania procedur alternatywnego rozstrzygania sporów (ADR) i nakazów sądowych.

5. Wsparcie naukowe

Decyzją 93/53/EWG ustanowiono komitet naukowy dla określenia nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych i świadectw o szczególnym charakterze.

Zgodnie z decyzją 2004/210/WE utworzono trzy naukowe komitety sterujące w celu zapewnienia wyższego stopnia naukowego doświadczenia i przeglądu zagadnień związanych z konsumentami. Rady udzielane przez komitety naukowe zostały podane do wiadomości publicznej (również w Internecie).

6. Systemy ostrzeżenia

Istniejące sieci informacji obejmują: Sieć Europejskich Centrów Konsumentckich „Réseau CEC” lub „ECC-Net”; RAPEX (system

szybkiej wymiany informacji na temat produktów niespożywczych); system wczesnego ostrzegania o zagrożeniach dotyczących żywności; sieć nadzoru i kontroli chorób zakaźnych; Europejskie centrum ds. zapobiegania chorobom i ich kontroli; Europejską sieć sądową; sieć SOLVIT (system efektywnego rozwiązywania problemów rynku wewnętrznego). W ramach Komisji istnieje obecnie „system ostrzegania o produktach” na rynku wewnętrznym, umożliwiający konsumentom składanie skarg.

Rola Parlamentu Europejskiego

Silna presja, jaką Parlament Europejski wywierał na inne instytucje unijne, aby potraktowały sprawy dotyczące konsumentów w sposób kompleksowy, doprowadziła do modyfikacji Jednolitego aktu europejskiego, dzięki którym polityka ochrony konsumentów nie była już tylko procesem technicznej harmonizacji norm polityki w dążeniu do ustanowienia rynku wewnętrznego, lecz włączono do niej ochronę konsumentów jako element przyczyniający się do osiągnięcia poprawy w zakresie ustanowienia „Europy

obywateli”. Wprowadzenie procedury współdecyzji, jak i rozszerzenie obszarów prawodawstwa, w których Rada może przyjmować akty, głosując większością kwalifikowaną, dało Parlamentowi uprawnienia do zintensyfikowania działań wspólnotowych w tej dziedzinie.

Parlament wspierał w szczególności zwiększenie wydatków budżetowych na:

- informowanie i edukację konsumentów;
- kształtowanie organizacji reprezentujących konsumentów w państwach członkowskich;
- rozwijanie szczegółowej polityki ochrony konsumentów;
- większą koordynację działań krajowych grup konsumentów na szczeblu UE;
- rozwijanie europejskich centrów konsumenckich.

→ Azelio FULMINI
czerwiec 2006 r.

4.11.2. Środki ochrony konsumentów

Europejskie środki ochrony konsumentów mają na celu ochronę zdrowia, bezpieczeństwa oraz interesów ekonomicznych i prawnych konsumentów europejskich, niezależnie od miejsca ich zamieszkania, podróży lub dokonywania zakupów w UE. W tym kontekście uregulowaniom unijnym podlega szereg obszarów, takich jak leki, organizmy modyfikowane genetycznie, przemysł tytoniowy, kosmetyki, zabawki i materiały wybuchowe.

Podstawa prawna

Artykuły 95 i 153 traktatu WE

Cele

- Zapewnienie wszystkim konsumentom w Unii Europejskiej, niezależnie od tego, w jakim kraju UE mieszkają, podróżują czy dokonują zakupów, jednakowego wysokiego poziomu ochrony przed ryzykiem i zagrożeniami dla ich bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych.
- Zwiększenie zdolności konsumentów do obrony własnych interesów.

Osiągnięcia

A. Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo konsumentów

1. Działania Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego

Dyrektywa 2001/37/WE i decyzja 2003/641/WE zharmonizowały krajowe przepisy dotyczące wyrobów tytoniowych.

Decyzją 1786/2002/WE przyjęto program na lata 2003–2008 (zdrowie, rak, uzależnienie od narkotyków, nadzór nad stanem zdrowia i choroby związane z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, zapobieganie urazom i rzadkie choroby). Jeżeli konieczne są pilne środki, aby stawić czoło zagrożeniu dla zdrowia publicznego, można powołać się na zasadę ostrożności. Decyzją 2004/210/WE utworzono trzy naukowe komitety doradcze (ds. bezpieczeństwa konsumentów, zdrowia publicznego i środowiska naturalnego). Decyzją z dnia 15 grudnia 2004 r. oraz rozporządzeniem (WE) 58/2003 utworzono agencję wykonawczą.

2. Prawodawstwo dotyczące bezpieczeństwa środków spożywczych i organizmy modyfikowane genetycznie (GMO)

Dyrektywy 90/496/EWG, 94/54/WE, 99/10/WE, 2000/13/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1468/1999, (WE) nr 178/2002, (WE) nr 1304/2003 zharmonizowały przepisy dotyczące oznakowania, prezentowania i reklamowania środków spożywczych i utworzyły Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA).

Dyrektywa 2001/18/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1830/2003 i (WE) nr 65/2004 wzmocniły przepisy wspólnotowe dotyczące uwalniania GMO do środowiska naturalnego oraz poprawiły skuteczność i przejrzystość procedur wydawania zezwoleń na wprowadzanie GMO do obrotu. Wprowadzają one wspólne metody oceny ryzyka, mechanizm bezpieczeństwa przewidujący obowiązkowe konsultacje społeczne oraz zasady oznaczania i ustalania pochodzenia GMO, zgodnie z zasadą ostrożności.

3. Produkty lecznicze

Zmieniona dyrektywa 89/381/EWG zawiera specjalne przepisy wspierające szczególnie wysoki standard dla produktów leczniczych pochodzących z krwi ludzkiej.

Dyrektywa 2001/83/WE wprowadza kodeks odnoszący się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (dotyczący produkcji, wprowadzania do obrotu, dystrybucji i stosowania). Wzorce w zakresie badań klinicznych nad produktami leczniczymi stosowanymi u ludzi zostały określone w dyrektywie 2003/94/WE. Dyrektywa 92/28/EWG określa przepisy dotyczące reklamowania produktów leczniczych stosowanych u ludzi.

Utworzona w 1993 r. Europejska Agencja Leków (EMA) zajmuje się procedurami dopuszczania produktów farmaceutycznych do obrotu. Żaden produkt leczniczy nie może zostać wprowadzony do obrotu bez zezwolenia.

4. System ogólnego bezpieczeństwa produktów

Dyrektywa 2001/95/WE wprowadza system ogólnego bezpieczeństwa produktów, który wymaga spełnienia norm przez wszystkie produkty wprowadzane do obrotu na użytek konsumentów, w tym przez wszystkie produkty związane ze świadczeniem usług, produkty niejadalne, które mogą jednak zostać łatwo pomyłone ze środkami spożywczymi ze względu na ich wygląd, zapach lub opakowanie (dyrektywa 87/357/WE), z wyjątkiem produktów używanych i antyków. Dystrybutorzy i wytwórcy muszą zapewnić konsumentom niezbędne informacje, podjąć środki konieczne, aby uniknąć tego typu zagrożeń (np. wycofać produkty z obrotu, poinformować konsumentów, wycofać produkty, które zostały już dostarczone konsumentom, itd), kontrolować bezpieczeństwo produktów i zapewnić dokumenty niezbędne do śledzenia losów produktów. Jeżeli produkt stanowi poważne zagrożenie, które wymaga szybkiego działania, odpowiednie państwo członkowskie bezzwłocznie informuje o tym Komisję za pośrednictwem RAPEX-u, systemu szybkiej wymiany informacji między państwami i Komisją.

5. Bezpieczeństwo produktów kosmetycznych, materiałów wybuchowych do użytku cywilnego oraz zabawek

Przyjęto szereg dyrektyw (80/1335/EWG, 82/434/EWG, 83/514/EWG, 85/490/EWG, 93/73/EWG, 95/32/WE, 96/45/WE), które mają na celu poprawę bezpieczeństwa produktów kosmetycznych, jak również ochronę konsumentów poprzez podawanie wykazu składników oraz oznakowanie zawierające więcej informacji.

Wymogi bezpieczeństwa dotyczące materiałów wybuchowych do użytku cywilnego oraz podobnych produktów, takich jak materiały wybuchowe i wyroby pirotechniczne, zostały określone w dyrektywach 93/15/EWG, 99/45/WE, 2004/57/WE i decyzji 2004/388/WE. Dyrektywy nie mają zastosowania do materiałów wybuchowych do użytku wojskowego i policyjnego ani amunicji.

Wymogi dotyczące bezpieczeństwa zabawek (niebezpieczeństwo mechaniczne i fizyczne, toksyczność i łatwopalność, zabawki dla dzieci poniżej trzeciego roku życia) zostały określone w zmienionej dyrektywie 88/378/EWG i dyrektywie 76/769/EWG oraz w decyzjach 93/465/EWG i 1999/815/WE. Komitet Normalizacyjny (CEN) weryfikuje i opracowuje nowe normy. Zabawki spełniające te normy są oznaczone znakiem zgodności „CE”.

6. Europejskie systemy wymiany danych i kontroli

Decyzjami 93/683/EWG i 93/580/EWG utworzono europejski system kontroli wypadków w domu i w czasie wolnym (EHLASS), system regularnego informowania o wypadkach w domu i w czasie wolnym oraz wspólnotowy system wymiany informacji między państwami członkowskimi na temat niebezpieczeństw wynikających z używania produktów konsumpcyjnych, z wyjątkiem produktów farmaceutycznych i produktów używanych w handlu.

B. Ochrona ekonomicznych interesów konsumentów

1. Usługi społeczeństwa informacyjnego, handel elektroniczny oraz płatności elektroniczne i transgraniczne

Dyrektywa 2000/31/WE dotyczy odpowiedzialności usługodawców, posiadających siedzibę w UE, za usługi (usługi między przedsiębiorstwami, usługi między przedsiębiorstwami i konsumentami, usługi świadczone bezpłatnie odbiorcom, które są finansowane, np., z dochodów z reklamy lub przez sponsorów), internetowe transakcje elektroniczne (w szczególności interaktywna telesprzedaż towarów i usług oraz centra zakupów internetowych), a także działalność internetową, taką jak: gazety, bazy danych, usługi finansowe, usługi specjalistyczne (adwokaci, lekarze, księgowi i pośrednicy w handlu nieruchomościami), usługi rozrywkowe (wideo na żądanie), sprzedaż i reklama bezpośrednia oraz usługi związane z dostępem do Internetu.

Dyrektywa 2002/38/WE określa przepisy dotyczące opodatkowania usług świadczonych w formie elektronicznej za pośrednictwem sieci elektronicznych (usług informacyjnych, kulturalnych, artystycznych, sportowych, naukowych, edukacyjnych, rozrywkowych lub podobnych oraz oprogramowania, gier i usług komputerowych).

Dyrektywa 97/5/WE i rozporządzenie (WE) 2560/2001 zapewniają taką samą wysokość opłat za płatności transgraniczne w euro (transgraniczne przekazy bankowe, transgraniczne elektroniczne transakcje płatnicze, czeki transgraniczne) i opłat za płatności wykonane w tej walucie w państwie członkowskim.

Dyrektywa 98/26/WE obniża ryzyko związane z uczestnictwem w systemach płatności i rozrachunku papierów wartościowych. Określa wspólne przepisy, które stanowią, że zlecenia przelewu i ich kompensowanie winny być prawnie wymagalne i nie mogą być odwołane po ich wprowadzeniu do systemu. Postępowanie upadłościowe wobec uczestnika nie może działać wstecz, a właściwym prawem jest prawo upadłościowe kraju, w którym obowiązuje dany system.

Ochrony konsumentów dotyczy dyrektywa 2002/58/WE w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz dyrektywa 2002/22/WE w sprawie „usługi powszechnej” i praw użytkowników związanych z łącznością elektroniczną i usługami w tym zakresie.

2. Telewizja bez granic

Zmieniona dyrektywa 89/552/EWG zapewniająca swobodny przepływ usług nadawczych zachowuje niektóre cele interesu publicznego, takie jak różnorodność kulturowa, prawo do odpowiedzi, ochrona konsumentów i ochrona małoletnich. Przepisy odnoszą się m.in. do względów etycznych (w szczególności do ochrony małoletnich – programy nadawane w formie niekodowanej mają być poprzedzone ostrzeżeniem dźwiękowym lub oznaczone symbolem wizualnym) i zgodności z kryteriami dotyczącymi reklamowania napojów alkoholowych i telezakupów. Reklamy tytoniu i leków, programy zawierające treści pornograficzne lub sceny wyjątkowej przemocy są zakazane. Wydarzenia o istotnym znaczeniu dla społeczeństwa mają być nadawane bezpłatnie w formie niekodowanej, nawet jeśli płatne kanały telewizyjne zakupiły wyłączne prawa.

3. Umowy sprzedaży na odległość i umowy zawarte poza siedzibą

Zmieniona dyrektywa 85/577/EWG oraz dyrektywa 2002/65/WE zmieniająca dyrektywy 90/619/EWG, 97/7/WE i 98/27/WE chronią konsumentów w związku z umowami: zawieranymi na odległość (za pośrednictwem prasy i poczty, telewizji, komputera domowego, faksu i telefonu); zawieranymi poza siedzibą przedsiębiorstwa; – proponowanymi bez wyraźnego wyrażenia woli przez konsumenta; umowami, w związku z którymi przedsiębiorca składa konsumentowi wizytę lub konsument bierze udział w wyjeździe zorganizowanym przez przedsiębiorcę. Konsument musi zostać z wyprzedzeniem poinformowany na piśmie o: tożsamości i adresie dostawcy; charakterystyce towarów lub usług; ich cenie; kosztach dostawy; warunkach płatności, dostawy lub wykonania; istnieniu prawa do odstąpienia od umowy; okresie ważności oferty lub ceny i minimalnym okresie obowiązywania umowy; kosztach korzystania ze środków porozumiewania się na odległość. W zaleceniu Komisji 92/295/EWG wprowadzono kodeks postępowania w tej dziedzinie.

4. Sprzedaż towarów i gwarancje, nieuczciwe warunki umów i nieuczciwe praktyki handlowe

Dyrektywy 93/13/EWG i 99/44/WE harmonizują przepisy krajowe dotyczące sprzedaży towarów konsumpcyjnych

(zasada zgodności produktu z umową) i związanych z tym gwarancji w celu zapewnienia jednolitego poziomu ochrony. Warunki umowy, które nie były indywidualnie negocjowane (zwłaszcza w kontekście sporządzonej wcześniej standardowej umowy), mogą być uznane za nieuczciwe, jeśli wbrew zasadzie dobrej wiary, powodują poważne zachwianie równowagi pomiędzy prawami i obowiązkami stron, ze szkodą dla konsumenta.

Dyrektywa 2005/29/WE, która ma zostać wprowadzona w życie z końcem 2007 r., uprościła istniejące prawodawstwo UE. Nieuczciwe praktyki handlowe (praktyki agresywne i wprowadzające w błąd, tzw. ostre praktyki, takie jak sprzedaż pod naciskiem, wprowadzające w błąd praktyki marketingowe i nieuczciwe reklamy oraz praktyki wykorzystujące przymus jako sposób sprzedaży) są zakazane, niezależnie od miejsca zakupu lub sprzedaży. Dyrektywa zawiera kryteria określające agresywną praktykę handlową (nękanie, przymus i bezprawny nacisk) i „czarną listę” nieuczciwych praktyk handlowych (systemy typu „piramida”, niezamówiona dostawa lub stosowanie „reklamy przynęty”, gdy tani produkt nie jest dostępny albo stosowanie kryptoreklamy – reklamy sporządzonej w formie publicystycznej).

5. Reklama porównawcza i reklama wprowadzająca w błąd

Dyrektywy 84/450/EWG, 97/55/WE i 2005/29/WE harmonizują krajowe przepisy prawne. Państwa członkowskie zapewnią skuteczne środki umożliwiające zaskarżanie wprowadzającej w błąd działalności reklamowej przed sądem lub właściwym organem administracyjnym. W tym kontekście państwa członkowskie nadadzą skuteczne uprawnienia organom sądowym lub administracyjnym.

Reklama porównawcza to „każda reklama, która wyraźnie lub przez domniemanie identyfikuje konkurenta”. Jest ona dopuszczalna, jeżeli: nie wprowadza w błąd; dokonano w niej porównania towarów i usług porównywalnych; porównuje w sposób obiektywny; nie jest myląca; nie podważa wiarygodności ani nie przedstawia w złym świetle; dotyczy produktów posiadających podobne oznaczenie pochodzenia; nie wykorzystuje w sposób nieuczciwy; nie przedstawia towaru lub usługi jako imitacji bądź repliki towaru lub usługi noszącej zastrzeżony znak towarowy lub zastrzeżoną nazwę handlową.

6. Odpowiedzialność za wadliwe produkty i podawanie cen

Dyrektywa 85/374/EWG, zmieniona dyrektywą 99/34/EWG, wprowadza zasadę obiektywnej odpowiedzialności lub odpowiedzialności niezależnie od winy, którą ponosi producent w wypadku szkody wyrządzonej przez produkt wadliwy. Poszkodowany konsument występujący o odszkodowanie musi w ciągu trzech lat dowieść szkody, wady produktu oraz związku przyczynowo-skutkowego.

Dyrektywa 98/6/WE w sprawie cen jednostkowych zobowiązuje przedsiębiorców do podawania cen sprzedaży

i cen za jednostki miary w celu poprawy i uproszczenia porównań cen i ilości produktów na rynku.

7. Kredyty konsumenckie i ubezpieczenia

Zmieniona dyrektywa 87/102/WE miała na celu ujednoczenie poziomu ochrony praw przysługujących konsumentom na jednolitym rynku. Umowy kredytowe muszą zostać ujęte w formie pisemnej i muszą określać rzeczywistą roczną stopę procentową oraz warunki jej ewentualnej zmiany. Konsumentom muszą być informowani o wszelkich zmianach rocznej stopy procentowej lub stosownych opłat oraz mogą spłacić swoje zobowiązania przed ustalonym terminem, a wówczas przysługuje im odpowiednie zmniejszenie kosztów kredytu (komunikat Komisji z dnia 1 marca 2001 r.).

Harmonizacja przepisów prawnych dotyczących obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (zmieniona dyrektywa 72/166/EWG w sprawie korzystania z pojazdów mechanicznych i rozporządzenie (WE) nr 785/2004 w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych), ubezpieczenia na życie (dyrektywa 2002/83/WE), transgranicznych ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie (dyrektywy 88/357/EWG i 92/49/EWG) oraz ubezpieczenia ochrony prawnej (dyrektywy 87/343/EWG i 87/344/EWG) dotyczy również ochrony ekonomicznych interesów konsumentów.

8. Zorganizowane wakacje i korzystanie z nieruchomości w oznaczonym czasie

Dyrektywa 90/314/EWG chroni konsumentów wykupujących wakacje zorganizowane w UE i stanowi, że: „Informacje zawarte w broszurze są wiążące dla organizatora; jeżeli konsument odstąpi od umowy lub jeżeli organizator odwoła imprezę, konsument ma prawo skorzystać z alternatywnej imprezy lub przysługuje mu zwrot kosztów; w stosownych przypadkach konsument ma prawo do odszkodowania za niewykonanie lub nieodpowiednie wykonanie umowy, z wyjątkiem sytuacji spowodowanych winą konsumenta lub tzw. siłą wyższą”.

Dyrektywa 94/47/WE dotyczy obowiązku informowania o elementach składowych umowy oraz prawa do odstąpienia od umowy bez podania przyczyn w ciągu dziesięciu dni z koniecznością pokrycia wyłącznie faktycznie poniesionych kosztów. Nabywca może skorzystać z prawa odstąpienia od umowy w ciągu trzech miesięcy bez ponoszenia kosztów, jeżeli informacje wymagane na mocy dyrektywy nie zostały zawarte w umowie.

9. Transport lotniczy

Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 i zmienione rozporządzenie (WE) nr 2027/97 wprowadzają wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w wypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz odpowiedzialności przewoźników lotniczych (pasażerowie i bagaż) w razie wypadku. Pasażerowie mają prawo domagać się odszkodowania pieniężnego należnego w terminie jednego miesiąca, zgodnie z zasadami, które muszą zostać umieszczone na lotniskach.

Zmienione rozporządzenie (EWG) nr 2299/89 w sprawie komputerowych systemów rezerwacji produktów transportu lotniczego określa obowiązki sprzedawcy systemu (zapewnienie równego dostępu przewoźnikom) i przewoźników (przekazywanie informacji do wszystkich systemów z jednakową starannością i w jednakowym czasie).

Rozporządzeniem (EWG) nr 2409/92 wprowadzono wspólne kryteria i procedury dotyczące ustalania taryf lotniczych i stawek za przewóz ładunków lotniczych pobieranych przez przewoźników za usługi lotnicze we Wspólnocie.

W zmienionym rozporządzeniu (WE) nr 2320/2002 wprowadzono wspólne zasady w dziedzinie norm bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w następstwie ataków z dnia 11 września 2001 r.

10. Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (Euroguichets)

Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net) – „Euroguichets” informuje i udziela pomocy konsumentom w zakresie transakcji transgranicznych. Sieć ta współpracuje z innymi sieciami europejskimi, w szczególności FIN-NET (finanse), SOLVIT (rynek wewnętrzny) oraz europejską siecią sądową w sprawach cywilnych i handlowych.

C. Ochrona prawnych interesów konsumentów

1. Procedury alternatywnego rozstrzygania sporów i nakazy zaprzestania szkodliwych praktyk

Zalecenie 98/257/WE, decyzja nr 20/2004/WE i rezolucja Rady z dnia 25 maja 2000 r. określają zasady postępowania przy alternatywnym rozstrzygnięciu sporów, których celem jest zagwarantowanie konsumentowi dostępu do tańszych i szybszych krajowych środków prawnych.

Zmieniona dyrektywa 98/27 harmonizuje obowiązujące prawo UE i prawo krajowe oraz w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów wprowadza „powództwo o zaprzestanie szkodliwych praktyk”, które można wnieść do sądu odpowiedniej instancji w związku ze szkodliwymi praktykami (reklamy wprowadzające w błąd, nieuczciwe praktyki handlowe, umowy zawierane poza siedzibą przedsiębiorstwa, kredyt konsumencki, zorganizowane podróże, produkty lecznicze stosowane u ludzi, nieuczciwe warunki umowy, korzystanie z nieruchomości w oznaczonym czasie, umowy zawierane na odległość, sprzedaż towarów konsumpcyjnych i związane z nimi gwarancje) stosowanymi przez operatorów handlowych z innych krajów. Stowarzyszenia konsumentów mogą domagać się: zaprzestania lub zakazania w trybie pilnym czynności niezgodnych z prawem; podjęcia środków potrzebnych do usunięcia skutków szkodliwych praktyk; nakazu zapłaty kary w wypadku niezastosowania się do wcześniejszej decyzji w określonym terminie.

2. Europejska sieć sądowa w sprawach cywilnych i handlowych oraz obowiązek współpracy organów krajowych

Decyzja 2001/470/WE wprowadziła europejską sieć sądową, aby ułatwić życie obywateli, którzy prowadzą transgraniczne

spory sądowe, poprzez poprawę mechanizmów współpracy sądowej między państwami członkowskimi w sprawach cywilnych i handlowych oraz poprzez zapewnienie im praktycznych informacji ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 wprowadza sieć organów krajowych odpowiedzialnych za skuteczne egzekwowanie przepisów prawa wspólnotowego w zakresie ochrony konsumentów i od dnia 29 grudnia 2005 r. zobowiązuje te organy do współpracy w celu zagwarantowania egzekwowania prawa WE i położenia kresu jego naruszaniu, z wykorzystaniem stosownych instrumentów prawnych, takich jak nakazy.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament był inicjatorem większości przyjętych środków (dotyczy to m.in. Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa

Żywności, Europejskiej Agencji Leków, przepisów dotyczących organizmów modyfikowanych genetycznie, bezpieczeństwa w dziedzinie kosmetyków, turystyki, nieuczciwych warunków umowy, sprzedaży na odległość, akwizycji, stosowania hormonów, wywozu różnych niebezpiecznych substancji, takich jak pestycydy, większej ochrony pracowników i konsumentów w krajach docelowych dla produktów wywożonych z UE, dyrektywy 76/768/EWG dotyczącej testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach).

Parlament wspierał również tradycyjną żywność i producentów działających w odosobnionych obszarach.

→ Azelio **FULMINI**
czerwiec 2006 r.

4.11.3. Zdrowie publiczne

W traktacie rzymskim nie wprowadzono polityki zdrowotnej. Obszarem tym zajęto się poprzez postanowieniach odnoszących się do zdrowia i bezpieczeństwa. Od końca ubiegłego stulecia polityka zdrowotna odgrywa coraz większą rolę, w związku z czym utworzono DG SANCO. Nowy program na lata 2003–2009 zastąpi osiem poprzednich programów w dziedzinie zdrowia publicznego.

Podstawa prawna

Chociaż w traktacie WE nie wprowadzono unijnej polityki zdrowotnej, podjęto szereg kroków w tym kierunku. Artykuł 152 stanowi: „Przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Wspólnoty zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego” oraz że „na zasadzie odstępowstwa od art. 37” (WPR) Rada przyjmie środki w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mające bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego”. Środki te, jak i środki dotyczące jakości krwi i organów ludzkich, a także instrumenty motywujące, które zmierzają do ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, podlegają głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie.

Cele

Z historycznego punktu widzenia unijna polityka zdrowotna ma swoje źródło w przepisach w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy; następnie doszło do jej rozwoju w wyniku swobodnego przepływu osób i towarów na rynku wewnętrznym, co wymagało koordynacji w dziedzinie zdrowia publicznego. Wysoki poziom ochrony w środkach harmonizujących mających na celu stworzenie rynku wewnętrznego stał się podstawą wniosków w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa.

Różne czynniki, w tym kryzys spowodowany BSE pod koniec ubiegłego stulecia, doprowadziły do umieszczenia kwestii zdrowia i ochrony konsumentów w centrum uwagi polityków. W związku z powyższym pozycja DG XXIV (przemianowanej na SANCO) znacznie uzmocniła się.

Osiągnięcia

A. Wczesny etap rozwoju

Pomimo braku jasnej podstawy prawnej polityka w zakresie zdrowia publicznego rozwinęła się w kilku dziedzinach jeszcze przed przyjęciem aktualnego traktatu. Do dziedzin tych należały:

- **Leki:** Przepisy prawne przyjęte po 1965 r. miały na celu osiągnięcie wysokich standardów badań nad lekami i produkcji leków, harmonizację krajowych procedur wydawania zezwoleń na dopuszczenie leków do obrotu, zasad dotyczących reklamy, etykietowania i dystrybucji;
- **Badania:** Medyczne programy badawcze i programy badawcze w zakresie zdrowia publicznego były realizowane już w 1978 r. i dotyczyły takich zagadnień, jak problemy zdrowotne związane z wiekiem, środowiskiem i stylem życia, zagrożenia związane z promieniowaniem,

analiza genomu ludzkiego, ze szczególnym uwzględnieniem najczęstszych chorób;

- **Wzajemna pomoc:** W wypadku katastrofy lub wyjątkowo poważnej choroby.

Powstanie nowych poważnych kwestii zdrowotnych, takich jak m.in. uzależnienia od narkotyków, rak i AIDS, w połączeniu z możliwością coraz swobodniejszego przemieszczania się pacjentów i pracowników służby zdrowia na terytorium UE, podniosło znaczenie zdrowia publicznego na tle innych strategii politycznych UE. Do głównych inicjatyw należał program „Europa przeciw rakowi” uruchomiony w 1987 r. i program „Europa przeciw AIDS” z 1991 r. Ponadto Rada Ministrów Zdrowia przyjęła szereg kluczowych rezolucji dotyczących polityki zdrowotnej, zdrowia i środowiska oraz monitorowania i nadzorowania chorób zakaźnych.

B. Zmiany wprowadzone po wejściu w życie traktatu z Maastricht

W listopadzie 1993 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie ram dla działań w dziedzinie zdrowia publicznego, w którym wyróżniono osiem obszarów działania.

1. Promowanie zdrowia

Głównym celem wspólnotowego programu działania było promowanie zdrowego stylu życia i zachowań, w szczególności w zakresie żywienia, spożycia alkoholu, tytoniu i środków odurzających, leków i leczenia.

2. Monitorowanie zdrowia

Zakres tego programu opartego na współpracy jest węższy niż zakres proponowany przez Parlament, który optował za konkretnym budżetem i dużo bardziej szczegółową definicję programu na szczeblu UE niż programu realizowanego na szczeblu państw członkowskich. We wniosku Parlamentu przewidziano również utworzenie centrum gromadzenia danych.

3. Rak

Program „Europa przeciw rakowi” działał do końca 2002 r. Nowe dziedziny działalności objęły m.in. badania epidemiologiczne mające na celu ocenę oddziaływania tej choroby na ludność oraz współpracę badawczą i rozpowszechnianie wyników badań. Ze względu na stwierdzony silny związek pomiędzy występowaniem raka a stylem życia, specjalna część planu poświęcona jest spożyciu alkoholu, odżywianiu i, co najważniejsze, paleniu – zarówno czynnemu, jak i biernemu. Program ten działa w połączeniu z obowiązującym prawodawstwem unijnym dotyczącym tytoniu:

- rezolucją Rady w sprawie zakazu palenia w miejscach publicznych (1989 r.);
- dwiema dyrektywami w sprawie etykietowania wyrobów tytoniowych, z obowiązkowymi ostrzeżeniami dotyczącymi zagrożenia dla zdrowia i informacjami o zawartości substancji smolistych i nikotyny, i w sprawie zakazu wprowadzania do obrotu niektórych rodzajów wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego (1989 r., 1992 r.)

oraz dyrektywą dotyczącą maksymalnej zawartości substancji smolistych w papierosach (1990 r.);

- Rada i Parlament osiągnęły porozumienie w kwestii tekstu nowej dyrektywy mającej zastąpić dyrektywę 98/43/WE (która została z powodzeniem zakwestionowana na drodze sądowej) w sprawie reklamy i sponsorowania wyrobów tytoniowych. Wraz z dyrektywą w sprawie telewizyjnych reklam wyrobów tytoniowych dyrektywa ta wprowadziła zakaz reklamowania i sponsorowania wyrobów tytoniowych w UE.

4. Narkotyki

Jest to jedyna plaga, która została wymieniona z nazwy w traktacie UE i uznana w komunikacie Komisji za złożony problem powiązany z marginalizacją społeczną i bezrobociem. W 1990 r. UE utworzyła Europejski Komitet do Walki z Narkotykami (CELAD), a w 1995 r. Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (z siedzibą w Lizbonie). Unia Europejska podpisała również Konwencję ONZ o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i rozwinęła dwustronne kontakty z krajami będącymi producentami narkotyków.

5. AIDS i choroby zakaźne

Na aktualny program składają się: informowanie, edukacja i środki zapobiegawcze mające na celu walkę z AIDS i innymi powiązanymi chorobami zakaźnymi. Położono również nacisk na badania realizowane w ramach współpracy, współpracę międzynarodową i gromadzenie informacji. Komisja zaproponowała również stworzenie sieci nadzoru epidemiologicznego i kontroli AIDS oraz innych chorób zakaźnych, takich jak CJD.

6. Zapobieganie urazom

Program ten koncentruje się na wypadkach w domu i w czasie wolnym i obejmuje swoim zakresem głównie dzieci, młodzież i osoby starsze. Podejmowane w jego ramach działania stanowią uzupełnienie działań w innych dziedzinach, takich jak ochrona konsumentów, transport, ochrona ludności i program EHCLASS.

7. Choroby związane z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego

Wiele przepisów zawartych w piątym planie działania na rzecz środowiska – dotyczących energii, transportu i rolnictwa – będzie miało znaczny, pośredni wpływ na zdrowie. Program dotyczący chorób związanych z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego koncentruje się na poprawie jakości danych i sposobu postrzegania ryzyka, jak również na działaniach ukierunkowanych na konkretne choroby dróg oddechowych i alergię.

8. Rzadkie choroby

Program ten koncentruje się na chorobach, w wypadku których współczynnik chorobowości wynosi poniżej pięciu osób na 10 000 obywateli UE. Jego celem jest stworzenie unijnej bazy danych i systemu wymiany informacji, aby poprawić wczesną wykrywalność i zidentyfikować możliwe

miejsca koncentracji zachorowań, jak również zachęcanie do tworzenia grup wsparcia.

9. Inne działania

Działania wychodzące poza ramy wymienionych ośmiu programów mają na celu m.in. ograniczenie palenia tytoniu, nadzór nad chorobami zakaźnymi i ich kontrolę, zapewnienie bezpieczeństwa krwi i produktów z krwi, jak i przygotowanie różnorodnych sprawozdań i badań.

C. Niedawne osiągnięcia

1. Ocena aktualnych programów

Osiem programów realizowanych w latach 1996–2002 zostało poddanych ocenie w 2003 r. Już w trakcie ich funkcjonowania krytykowano sposób, w jaki zostały zaprojektowane. Wyrażano opinię, że ich skuteczność jest ograniczona, ponieważ zastosowane podejście, przewidujące indywidualne traktowanie poszczególnych chorób, zmniejszyło ich siłę oddziaływania. Wzywano zatem do przyjęcia bardziej horyzontalnego i interdyscyplinarnego podejścia, koncentrującego się na obszarach, w których działania UE tworzyłyby tzw. wartość dodaną.

2. Program na lata 2003–2009

W maju 2000 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący nowego programu, który miał zastąpić istniejące osiem programów jednym, zintegrowanym i horyzontalnym planem. Wniosek został przyjęty po długiej procedurze współdecyzji, a ostateczna decyzja została opublikowana w październiku 2002 r. Plan wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. na okres sześciu lat z budżetem w wysokości 312 mln euro. Nowy program skupiać się będzie na głównych priorytetach, w wypadku których działania mogą przynieść wymierne rezultaty. Koncentruje się on na następujących trzech aspektach działań:

a. Wzajemna wymiana informacji

Wiedza na temat zdrowia ludzi, interwencji zdrowotnych i funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej. Włączenie kwestii porównywania systemów opieki zdrowotnej stanowi nowy element, ponieważ dotychczas uważano ją za sprawę wyłącznie krajową. W zakresie organizacji system opieki zdrowotnej nadal pozostaje kwestią krajową, ale państwa członkowskie mogą się dużo od siebie w tej sprawie nauczyć, a orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących obywateli chcących uzyskać pomoc medyczną w innych państwach członkowskich zwiększyło znaczenie tego aspektu, podobnie jak fakt, że państwa członkowskie stoją przed takimi samymi problemami w zakresie świadczenia usług służby zdrowia dla starzejącej się populacji.

b. Wzmacnianie zdolności szybkiego reagowania

Niezwykle ważnym zagadnieniem dla UE jest obecnie zdolność szybkiego reagowania na główne zagrożenia dla zdrowia w sposób skoordynowany, szczególnie w kontekście zagrożenia bioterroryzmem i potencjalną epidemią na skalę światową w dobie szybkiego transportu o charakterze ogólnosiwiatowym, który ułatwia rozprzestrzenianie się chorób.

c. Działania mające na celu promowanie zdrowia i zapobieganie chorobom

Działania te mają na celu walkę z głównymi przyczynami problemów zdrowotnych, które mają swoje źródło w indywidualnym stylu życia, a także czynnikach ekonomicznych i środowiskowych. Oznacza to w szczególności bliską współpracę w ramach innych obszarów polityki UE, takich jak środowisko naturalne, transport, rolnictwo i rozwój gospodarczy.

Ponadto tego rodzaju działania wiążą się z intensywniejszymi konsultacjami ze wszystkimi zainteresowanymi stronami i większą otwartością i przejrzystością w procesie decyzyjnym. Główną inicjatywą jest stworzenie Forum Zdrowia UE, pełniącego rolę mechanizmu konsultacyjnego.

Przyjęto przepisy wprowadzające uzgodnienia strukturalne, powołujące komitet ds. nowego programu i wzmacniające zdolności koordynacyjne i techniczne Komisji poprzez przekazanie niektórych funkcji na zewnątrz i ewentualnie poprzez stworzenie agencji wykonawczej dla niektórych funkcji po przyjęciu rozporządzenia w sprawie powoływania takich agencji.

Oprócz projektów dotyczących konkretnych obszarów wymienionych wyżej aspektów polityki uruchomione zostaną również projekty przekrojowe obejmujące elementy wszystkich trzech zagadnień. Projekty będą w wyraźniejszy sposób uwzględniały potrzeby w zakresie rozwoju polityki, prowadzone będą również na większą skalę niż dotychczas, aby zapewnić wartość dodaną na szczeblu UE, jak i mierzalny i trwały wkład w dziedzinie zdrowia publicznego. Niektóre projekty obejmą wszystkie państwa członkowskie i państwa przystępujące do UE, których uczestnictwo w programie już w wczesnym etapie uznano za niezbędne.

W ostatnich latach podjęto szereg inicjatyw mających na celu wzmocnienie zaangażowania Wspólnoty w dziedzinie zdrowia publicznego i ochrony konsumentów, szczególnie poprzez utworzenie wyspecjalizowanych agencji w tych dwóch obszarach. Do wspomnianych inicjatyw należy stworzenie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności w Parmie we Włoszech oraz Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób w Sztokholmie w Szwecji. Druga z instytucji powstała na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 851/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, które zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 30 kwietnia 2004 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament konsekwentnie wspierał opracowywanie spójnej polityki w zakresie zdrowia publicznego. Starał się również aktywnie wzmacniać i wspierać politykę zdrowotną poprzez sporządzanie licznych opinii i sprawozdań z własnej inicjatywy dotyczących m.in. poniższych tematów:

- ochrona przed promieniowaniem w odniesieniu do pacjentów poddawanych leczeniu lub diagnozie;

- poszanowanie życia i opieka nad osobami śmiertelnie chorymi;
- europejska karta praw dziecka w szpitalu;
- badania w dziedzinie biotechnologii, w tym przeszczepy organów i macierzyństwo zastępcze;
- bezpieczeństwo i samowystarczalność w odniesieniu do zapasów krwi w UE z przeznaczeniem do transfuzji i do innych zastosowań medycznych;
- hormony;
- narkotyki;
- tytoń i palenie;
- rak piersi i zdrowie kobiety;
- promieniowanie jonizujące;
- europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego – karta z mikroprocesorem zawierającym ważne dane medyczne, które mogą być odczytane przez każdego lekarza;

- BSE i jej konsekwencje oraz bezpieczeństwo żywności i zagrożenia dla zdrowia;
- biotechnologia i jej skutki z punktu widzenia medycyny;
- prawo pacjentów do uzyskania pomocy i opieki medycznej w innych państwach członkowskich.

W 2005 r. rozpoczęto prace, które doprowadziły do zatwierdzenia w drodze procedury współdecyzji (po jednym czytaniu) wspólnotowego programu działań w dziedzinie zdrowia na lata 2007–2013 (COD/2005/0042A), którego podstawę stanowił komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. „Poprawa zdrowia i bezpieczeństwa oraz zwiększenie zaufania obywateli: strategia w zakresie zdrowia i ochrony konsumentów” ((SEC(2005)425) i COM(2005) 115 wersja ostateczna).

→ Marcelo **SOSA**
listopad 2005 r.

4.12. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

4.12.1. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: kwestie ogólne

Dziedziny wiz, azylu i imigracji zostały włączone do części IV traktatu WE i podlegają wspólnotowym zasadom podejmowania decyzji. Jednakże współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych pozostaje w sferze ustaleń międzyrządowych. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przynosi w tym zakresie również inne ważne zmiany.

Podstawa prawna

Tytuł IV (art. 61–69) traktatu WE „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”: postanowienia te, ustanowione traktatem z Maastricht poza kontekstem wspólnotowym (trzeci filar), zostały włączone do traktatu WE traktatem z Amsterdamu i w pewnym zakresie objęte są systemem decyzyjnym Wspólnoty.

Tytuł VI Traktatu o Unii Europejskiej „Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”: postanowienia te są nadal przedmiotem decyzji międzyrządowych i pozostają poza kontekstem wspólnotowym.

Cele

Stopniowe tworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS) zostało zapoczątkowane traktatem z Amsterdamu. Zastępuje ona koncepcję wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wprowadzoną traktatem z Maastricht. Jak podkreśliła Rada Europejska (w Tampere, 15–16 października 1999 r.), celem jest pogodzenie prawa do swobodnego przemieszczania się na terytorium Unii z wysokim poziomem ochrony i gwarancji prawnych dla wszystkich obywateli.

Nowy etap rozwoju PWBS rozpoczął się wraz z podpisaniem konstytucji w październiku 2004 r. i przyjęciem programu

haskiego w listopadzie 2004 r. oraz haskiego planu działania w czerwcu 2005 r.

Osiągnięcia

A. Zmiany wprowadzone traktatem z Amsterdamu

1. Zakres

Strategie polityczne, które pierwotnie w traktacie z Maastricht znalazły się w dziale wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW), są dość liczne i zróżnicowane. W traktacie z Amsterdamu, który wszedł w życie z dniem 1 maja 1999 r., podzielono je na trzy kategorie: wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość:

- wolność, obejmującą swobodny przepływ osób, azyl oraz legalną imigrację;
- sprawiedliwość, obejmującą sprawy cywilne i karne;
- bezpieczeństwo, obejmujące aspekty wewnętrzne i zewnętrzne – terroryzm, przestępczość, handel narkotykami, handel ludźmi i nielegalną imigrację.

2. Częściowe uwspólnotowienie

Przyjęcie traktatu z Amsterdamu spowodowało, że wiele kwestii, które w traktacie z Maastricht należały do trzeciego filaru, w szczególności **współpraca celna i współpraca sądowa w sprawach cywilnych**, zostały włączone do zagadnień wspólnotowych (**patrz pkt C.3**).

„Uwspólnotowienie” to jest jednak tylko częściowe, ponieważ procedury decyzyjne i uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie nie są zgodne ze zwyczajowymi zasadami prawa wspólnotowego.

a. Procedura podejmowania decyzji (art. 67 TWE)

(i) W pięcioletnim okresie przejściowym:

- a. przysługujące Komisji prawo inicjatywy prawodawczej dzielone jest z państwami członkowskimi (poza kilkoma obszarami: art. 67 ust. 3);
- b. decyzje są przyjmowane przez Radę, która stanowi większością kwalifikowaną, z wyjątkiem obszarów, o których mowa w ust. 3;
- c. przeprowadzane są konsultacje z Parlamentem.

(ii) Po okresie przejściowym:

- a. Komisja w dużym stopniu odzyskuje wyłączne kompetencje w zakresie inicjatywy prawodawczej, gdyż w wypadku państw członkowskich prawo to zostaje ograniczone do wezwania Komisji do przedłożenia wniosku Radzie; wniosek ten Komisja jest zobowiązana jedynie przeanalizować (ust. 2);
- b. kilka dziedzin zostaje objętych procedurą współdecyzji (między Parlamentem a Radą) (ust. 4), a Rada może podjąć decyzję (lecz tylko stanowiąc jednomyślnie) o zastosowaniu tej procedury do innych dziedzin (ust. 2).

b. Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości (art. 68)

Jurysdykcja Trybunału jest ograniczona w odniesieniu do prawa powszechnego na mocy traktatu WE.

c. *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych* podlega niektórym przepisom wspólnotowym, ale ponieważ nie jest objęta traktatem WE, pozostaje w sferze porozumień międzyrządowych.

d. Cały system jest niezwykle *złożony* i zawiera trzy rodzaje klauzuli elastyczności, siedem protokołów dodatkowych, 17 deklaracji państw członkowskich i kilka harmonogramów wdrażania oraz przewiduje możliwość rozpoczęcia ściślejszej współpracy. Z tego powodu jego wdrożenie jest szczególnie trudne.

B. Zmiany wprowadzone od momentu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu

1. Traktat z Nicei

Traktat z Nicei rozszerza zakres procedury współdecyzji (art. 67 ust. 5):

- określone środki dotyczące azylu i uchodźców, pod warunkiem że Rada przyjęła uprzednio prawodawstwo określające wspólne reguły i podstawowe zasady, którym dziedziny te podlegają;
- współpracę sądową w sprawach cywilnych z wyjątkiem aspektów dotyczących prawa rodzinnego.

2. Powolne tempo postępów

Na szczycie w **Cardiff** (czerwiec 1998 r.) Rada Europejska zwróciła się do Rady i Komisji o opracowanie planu działania w sprawie najlepszego sposobu wdrożenia nowych przepisów. Plan ten, zatwierdzony przez Radę Europejską w Wiedniu (grudzień 1998 r.), wyznacza harmonogram priorytetów na okres dwóch i pięciu lat.

Na szczycie w **Tampere** (październik 1999 r.) Rada Europejska podkreśliła zamiar przekształcenia UE w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wezwała również Komisję do stworzenia tablicy wyników, która umożliwiłaby monitorowanie postępów i przestrzeganie terminów. Tablica ta, stosowana od 2000 r., jest aktualizowana dwa razy do roku i służy trzem celom: zapewnieniu przejrzystości dla obywateli, utrzymaniu tempa działań podjętych po szczycie Rady Europejskiej w Tampere oraz uwydatnieniu wszelkich stwierdzonych opóźnień.

Okazją do oceny postępów był szczyt Rady Europejskiej w **Laeken**, który odbył się w grudniu 2001 r. Uzupełniając tablicę wyników o dane z drugiej połowy 2001 r., Komisja stwierdziła, że ogólna sytuacja jest dobra, lecz nie dotrzymano kilku terminów, m.in. w kwestii imigracji i azylu. Komisja zauważyła, że chociaż zmiana filaru nie przyspieszyła procesu tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, to poczyniono pewne postępy w wypadku zasady wzajemnego uznawania i tworzenia szeregu nowych instytucji na rzecz współpracy. Rada potwierdziła ten stan rzeczy.

Na szczycie w **Sewilli** (czerwiec 2002 r.) Rada Europejska skoncentrowała się na potrzebie opracowania wspólnej polityki w zakresie azylu i imigracji. Podkreśliła również znaczenie przyjęcia konkretnych środków służących zwalczaniu nielegalnej imigracji i zarządzaniu granicami zewnętrznymi na podstawie dwóch planów dotyczących tej dziedziny, przyjętych w pierwszej połowie 2002 r.

Pod koniec 2002 r. Komisja odnotowała, że chociaż tempo narzucone podczas szczytu Rady Europejskiej w Laeken stale przynosi pozytywne rezultaty w niektórych dziedzinach, opóźnienia dotyczące w szczególności azylu i imigracji nadal stanowią problem, mimo że wszystkie niezbędne wnioski zostały przedłożone Radzie.

Na szczycie w **Hadze** w dniach 4–5 listopada 2004 r. Rada Europejska przyjęła **program haski, którego celem jest kontynuowanie osiągnięć** wypracowanych w ramach obowiązującego wcześniej programu z Tampere. Program haski wyznacza ambitne cele na kolejne pięć lat. Uwzględniono w nim określone w konstytucji cele dotyczące stworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Najważniejsze działania dotyczą przyjęcia środków służących:

- ukończeniu do 2010 r. drugiego etapu wspólnej polityki azylowej;
- rozpoczęciu debaty na temat możliwości stworzenia korpusu europejskiej straży granicznej;
- utworzeniu systemu informacyjnego Schengen (czyli SIS II, który miał rozpocząć funkcjonowanie w 2007 r.) oraz systemu informacji wizowej (VIS);
- utworzeniu Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, o którym mowa w konstytucji;
- wprowadzeniu europejskiego nakazu dowodowego do 2005 r.;
- utworzeniu europejskiego systemu wymiany informacji pochodzących z kartotek policyjnych.

Program haski jest stosowany w postaci szeregu konkretnych działań przy pomocy haskiego planu działania, zatwierdzonego przez Radę Europejską na szczycie w dniach 16–17 czerwca 2005 r. Plan ten został zaktualizowany pod koniec 2006 r. Określone przed nim cele są następujące:

- wzajemne uznawanie orzeczeń w sprawach cywilnych i karnych;
- stworzenie wszechstronnej polityki migracyjnej UE;
- poprawa współpracy policyjnej oraz szersza współpraca operacyjna;
- zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej;
- rozwój wymiaru zewnętrznego współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- stworzenie systemu informacyjnego Schengen nowej generacji;

— rozszerzenie obszaru objętego układem z Schengen.

3. Wykaz najważniejszych aktów prawnych

- a. Plan działania Rady i Komisji w sprawie najlepszego sposobu wdrażania postanowień traktatu z Amsterdamu dotyczących tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Dz.U. C 19 z 23.1.1999, s. 1).
- b. **Konkluzje Rady Europejskiej z Tampere**, 15–16 października 1999 r.
- c. **Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską** (wersja skonsolidowana) (Dz.U. C 325 z 24.12.2002).

Tytuł IV (art. 61–69 TWE):

- granice zewnętrzne;
- polityka azylowa;
- imigracja i prawa obywateli państw trzecich;
- zwalczanie nadużyć finansowych i korupcji transgranicznej;
- zwalczanie handlu narkotykami;
- współpraca celna.

d. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.U. C 325 z 24.12.2002).

Trzeci filar (tytuł VI TUE, art. 29–42):

- współpraca policyjna;
- współpraca sądowa w sprawach karnych;
- zwalczanie przestępczości zorganizowanej;
- zwalczanie handlu ludźmi.

e. Konstytucja europejska (Dz.U. C 310 z 16.12.2004)

f. Program haski

Rola Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z art. 39 Traktatu o Unii Europejskiej Parlament co roku przeprowadza debatę na temat postępów w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W rzeczywistości, roczne sprawozdanie Parlamentu Europejskiego dotyczy wszystkich postępów osiągniętych w zakresie tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Parlament Europejski w pełni popiera utworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jego rolą jest jednocześnie:

- stanowienie prawa poprzez uczestnictwo w procesie decyzyjnym;
- zapewnienie odpowiedniego tempa poprzez uruchamianie nowych projektów;
- pełnienie roli organu nadzorującego poprzez monitorowanie przestrzegania terminów przyjęcia aktów prawnych i przestrzegania w nich wolności obywatelskich.

Parlament zwraca uwagę, że ustanowienie omawianej przestrzeni jest obecnie jednym z priorytetów integracji europejskiej. Parlament Europejski uważa również, że należy zrównoważyć poszczególne aspekty dążenia do wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, uwzględniając prawa podstawowe i swobody obywatelskie. Uważa jednak, że jako przedstawiciel obywateli UE powinien uczestniczyć w ramach przysługujących mu kompetencji formalnych w przyjmowaniu wszystkich środków, również w ramach trzeciego filaru. Parlament podkreśla negatywne skutki, jakie podział między pierwszym i trzecim filarem, w tym również brak kontroli parlamentarnej, wywiera na proces budowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca z Radą uznawana jest za niewystarczającą. Parlament Europejski ma nadzieję, że w ramach procesu ponicejskiego procedura wspóldecyzji zostanie rozszerzona na wszystkie dziedziny wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Parlament Europejski wyraża zdecydowane poparcie dla zmian, które Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 294, wniósłby do zagadnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, m.in. nadając Parlamentowi uprawnienia w ramach procedury wspóldecyzji w niemal wszystkich kwestiach dotyczących PWBS. Ponadto Rada podejmowałaby większość decyzji, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, co przyspieszyłoby utworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Parlament krytycznie ocenia obecny system, gdyż zachęca on państwa członkowskie do zgłaszania przypadkowych inicjatyw, zamiast przedstawiania spójnych wniosków, dokładnie przygotowanych ze strategicznego punktu widzenia.

W kwestii wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej Parlament Europejski twierdzi, że przeniesienie tego zagadnienia

w traktacie z Amsterdamu z trzeciego do pierwszego filaru nie przełożyło się na zwiększenie wydajności, i wyraża ubolewanie, że w Radzie nadal istnieje wiele przeszkód.

Najważniejsze rezolucje Parlamentu Europejskiego:

- rezolucja z dnia 27 października 1999 r. w sprawie szczytu Rady Europejskiej w Tampere;
- rezolucja z dnia 10 marca 2003 r. w sprawie postępów poczynionych w 2002 r. w zakresie tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- rezolucja z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie wyniku konferencji międzyrządowej;
- rezolucja z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie postępów poczynionych w 2003 r. w zakresie tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- rezolucja z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie postępów poczynionych w 2004 r. w zakresie tworzenia europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 2 i 39 Traktatu o Unii Europejskiej);
- rezolucja z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie postępów poczynionych przez UE w zakresie tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS) (art. 2 i 39 Traktatu o Unii Europejskiej);
- rezolucja z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: strategia na rzecz zewnętrznego wymiaru, plan działania wdrażający program haski (2006/2111(INI)).

→ Joanna APAP
lipiec 2008 r.

4.12.2. Polityka imigracyjna i azylowa

Polityka imigracyjna i azylowa ma na celu zharmonizowanie procedur azylowych państw członkowskich i zapewnienie wyważonego podejścia do legalnej i nielegalnej imigracji. Traktaty z Amsterdamu i z Nicei wprowadzały kolejno zmiany do tej polityki, która jest regulowana także przez program haski, obowiązujący od 2005 r.

Podstawa prawna

Artykuł 63 traktatu WE

Cele

Ustanowienie wspólnej procedury azylowej: Celem jest ustanowienie zharmonizowanej i skutecznej procedury azylowej, która przyczyni się do powstania wspólnej procedury i wprowadzenia statusu uchodźcy.

Zdefiniowanie wyważonego podejścia do imigracji: Celem jest określenie wyważonego podejścia do legalnej migracji i zwalczania nielegalnej imigracji. Prawidłowe zarządzanie przepływami migracyjnymi wiąże się również z zapewnieniem skuteczniejszej polityki integracji i dostępu do praw dla obywateli państw trzecich przebywających na terytorium UE, a także wzmocnionej współpracy z państwami trzecimi we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie readmisji i powrotu migrantów.

Osiągnięcia

A. Zmiany wprowadzone traktatem z Amsterdamu

W związku z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu w dniu 1 maja 1999 r. rozpoczął się nowy etap w dziedzinie polityki imigracyjnej i azylowej. Traktat przewiduje utworzenie „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, a instytucje UE otrzymują na jego mocy nowe uprawnienia do tworzenia prawodawstwa w zakresie imigracji i azylu. Po raz pierwszy można było mówić konkretnie na temat europejskiej polityki azylowej i europejskiej polityki migracyjnej.

1. Zakres

Zakres art. 63 traktatu WE obejmuje następujące zagadnienia:

- azyl, uchodźcy i ochrona tymczasowa;
- imigracja legalna (i odpowiednie środki w zakresie integracji obywateli państw trzecich);
- prawa obywateli państw trzecich przebywających legalnie w danym państwie członkowskim, w tym prawo do przebywania w innym państwie członkowskim;
- imigracja nielegalna (w tym odsyłanie osób przebywających nielegalnie).

2. Współnotowanie kwestii dotyczących azylu i imigracji

Zgodnie z postanowieniami traktatu z Amsterdamu doszło do znacznych przesunięć kompetencji z filaru trzeciego do pierwszego: wszelkie zagadnienia zawarte w art. K.1 traktatu z Maastricht zostały przeniesione do pierwszego filaru, z wyjątkiem współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która pozostała w trzecim filarze. Nowy tytuł IV „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”, w którym zamieszczono najważniejsze postanowienia, podlega specjalnemu mechanizmowi instytucjonalnemu zakładającemu w szeregu przypadków odstąpienie od podejścia ponadnarodowego (art. 67, patrz poniżej) i uwzględniającemu okres przejściowy (pięć lat od chwili wejścia w życie traktatu przed wprowadzeniem głosowania większością głosów).

a. Procedura decyzyjna (art. 67 TWE)

(i) W okresie przejściowym wynoszącym pięć lat:

- przysługujące Komisji prawo inicjatywy prawodawczej dzielone jest z państwami członkowskimi (poza kilkoma obszarami: art. 67 ust. 3);
- decyzje przyjmowane są przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną, z wyjątkiem obszarów, o których mowa w ust. 3;
- przeprowadzane są jedynie konsultacje z Parlamentem.

(ii) Po okresie przejściowym (patrz również część B.1):

- Komisja w dużym stopniu odzyskuje wyłączne kompetencje w zakresie prawa inicjatywy prawodawczej, gdyż w wypadku państw członkowskich prawo to zostaje ograniczone do wezwania Komisji do przedłożenia

wniosku Radzie; jest to żądanie, które Komisja jest zobowiązana jedynie przeanalizować (ust. 2);

- kilka dziedzin zostaje objętych procedurą współdecyzji (pomiędzy Parlamentem a Radą) (ust. 4), a Rada może podjąć decyzję (lecz tylko stanowiąc jednomyślnie) o zastosowaniu tej procedury do innych dziedzin (ust. 2).

B. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości (art. 68)

Właściwość Trybunału jest ograniczona w odniesieniu do prawa powszechnego na mocy traktatu WE.

C. Zmiany wprowadzone od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu

1. Traktat z Nicei

Na mocy traktatu nicejskiego decyzje w zakresie polityki wizowej (patrz →4.1.4), azylowej i imigracyjnej podejmowane są głównie w drodze procedury współdecyzji. Głosowanie większością kwalifikowaną przewidziano w art. 63 traktatu WE w wypadku następujących kwestii:

- azyl i ochrona tymczasowa, pod warunkiem że Rada przyjęła już jednomyślnie prawodawstwo określające wspólne reguły i podstawowe zasady rządzące tymi dziedzinami;
- nielegalna imigracja i odsyłanie osób przebywających nielegalnie – zmiana na głosowanie większością kwalifikowaną i procedurę współdecyzji nastąpiła od dnia 1 maja 2004 r. (bez konieczności podejmowania jednomyślnej decyzji, jak wcześniej określono w art. 67 TWE);
- legalna migracja, po ustanowieniu „wspólnych ram”, co jeszcze nie nastąpiło.

2. Powolne tempo postępu

W traktacie z Amsterdamu ustanowione zostały kompetencje Wspólnoty w dziedzinie polityki imigracyjnej i azylowej. Jednak w kwestiach dotyczących legalnej imigracji Rada nadal będzie stanowić jednomyślnie, jedynie konsultując się z Parlamentem Europejskim, ponieważ wciąż nie jest spełniony warunek związany z ustanowieniem „wspólnych ram”. Zgodnie z programem haskim obowiązująca procedura została utrzymana. Decyzje nadal będą podejmowane jednomyślnie przez 22 państwa:

- na mocy protokołu załączonego do traktatu z Amsterdamu Dania nie ma prawa głosu,
- Zjednoczone Królestwo i Irlandia również powstrzymują się od głosu na mocy innego protokołu do traktatu z Amsterdamu, lecz klauzula dotycząca opcji przyłączenia się umożliwia tym państwom udział, w poszczególnych przypadkach, w podejmowaniu decyzji odnośnie do tekstów negocjowanych przez UE.

3. Wykaz głównych instrumentów prawnych UE i innych właściwych aktów prawnych przyjętych po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu

a. Azyl, uchodźcy i ochrona tymczasowa (art. 63 ust. 1 i 2 TWE)

(i) Właściwe międzynarodowe akty prawne:

- **konwencja genewska** z 1951 r. dotycząca statusu uchodźców oraz protokół z 1967 r. dotyczący statusu

- uchodźców, wprowadzający zakaz wydalania lub „zasadę o niewydalaniu uchodźców” (*non-refoulement*);
- **agenda** ochrony Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 2002 r.
- (ii) Główne instrumenty prawne UE:
- decyzja Rady 2000/596/WE z dnia 20 września 2000 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (Dz.U. L 252 z 6.10.2000, s. 12);
 - rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej (Dz.U. L 316 z 15.12.2000);
 - dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12);
 - rozporządzenie Rady (WE) nr 407/2002 z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiające niektóre zasady wykonania rozporządzenia (WE) nr 2725/2000 dotyczącego ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej (Dz.U. L 62 z 5.3.2002, s. 1);
 - dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące osób ubiegających się o azyl (Dz.U. L 31 z 6.2.2003, s. 18);
 - 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);
 - rozporządzenie Rady (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego 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 222 z 5.9.2003, s. 3);
 - decyzja Rady 2004/904/WE z dnia 2 grudnia 2004 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na okres 2005–2010 (Dz.U. L 381 z 28.12.2004, s. 52);
 - dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304 z 30.9.2004, s. 12);
 - dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. L 326 z 13.12.2005);
 - decyzja Rady 2006/167/WE z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie zawarcia Protokołu do Umowy między Wspólnotą Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii, dotyczącej kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w państwie członkowskim lub w Islandii, lub Norwegii (Dz.U. L 57 z 28.2.2006);
 - decyzja Rady 2006/188/WE z dnia 21 lutego 2006 r. dotycząca zawarcia Umowy pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Danii w sprawie objęcia Danii przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, oraz przepisami rozporządzenia (WE) nr 2725/2000 dotyczącego ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji dublińskiej (Dz.U. L 66 z 8.3.2006);
 - decyzja Komisji 2006/401/WE z dnia 20 stycznia 2006 r. ustanawiająca szczegółowe zasady wykonania decyzji Rady 2004/904/WE w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich oraz zasad administracyjnego i finansowego zarządzania projektami współfinansowanymi przez Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (Dz.U. L 162 z 14.6.2006);
 - decyzja Rady 2006/688/WE z dnia 5 października 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu wymiany informacji dotyczących środków państw członkowskich w obszarach azylu i imigracji (Dz.U. L 283 z 14.10.2006);
 - decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz uchylająca decyzję Rady 2004/904/WE (Dz.U. L 144 z 6.6.2007);
 - decyzja nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (Dz.U. L 144 z 6.6.2007);
 - decyzja Rady 2007/435/WE z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (Dz.U. L 168 z 28.6.2007);
 - wniosek w sprawie dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/109/WE w celu rozszerzenia zakresu jej

obowiązywania na osoby objęte ochroną międzynarodową (COM(2007) 298 wersja ostateczna – CNS 2007/0112).

(iii) Jakie następne kroki przewidziane są w polityce UE odnośnie do kwestii azylu?

W programie haskim wzmocniona została koncepcja „zewnętrznego wymiaru azylu”, tj. uwzględnienia kwestii azylu w stosunkach zewnętrznych UE z państwami trzecimi. Wezwano Komisję do „opracowania programów ochrony regionalnej UE w partnerstwie z zainteresowanymi państwami trzecimi oraz w bliskiej konsultacji i współpracy z Wysokim Komisarzem Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR)” (COM(2005) 388 wersja ostateczna).

Ponadto, zgodnie z planem działania wdrażającym program haski, Komisja ma przedstawić przed końcem 2005 r. wniosek w sprawie rozszerzenia „wspólnotowego statusu rezydenta długoterminowego”, tak aby obejmował także uchodźców.

b. *Legalna imigracja (art. 63 ust. 3 lit. a) i art. 63 ust. 4 TWE)*

(i) Główne instrumenty prawne UE:

— dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251 z 3.10.2003, s. 12);

— dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44);

— dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. L 375 z 23.12.2004);

— dyrektywa Rady i dwa wnioski dotyczące zaleceń w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych w Unii Europejskiej (COM(2004) 178 z 16.3.2004);

— dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 255 z 30.9.2005);

— dyrektywa Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, (Dz.U. L 289 z 3.11.2005);

— wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (SEC(2007) 1393, {SEC(2007) 1408};

— wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (SEC(2007) 1382, SEC(2007) 1403).

(ii) Inne właściwe środki prawne UE:

— dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 19 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.7.2000);

— dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000).

c. *Nielegalna imigracja (w tym odsyłanie osób przebywających nielegalnie) (art. 63 ust. 3 lit. b))*

(i) Główne instrumenty prawne UE:

— decyzja Rady z dnia 27 marca 2000 r. w sprawie poprawy wymiany informacji w celu zwalczania fałszowania dokumentów podróży (Dz.U. L 81 z 1.4.2000, s. 1);

— dyrektywa Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniająca postanowienia art. 26 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.U. L 187 z 10.07.2001, s. 45);

— decyzja ramowa Rady 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz.U. L 203 z 1.8.2002, s. 1);

— decyzja ramowa Rady z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. L 328 z 5.12.2002, s. 1);

— dyrektywa Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. L 328 z 5.12.2002, s. 17);

— decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, (Dz.U. L 328 z 5.12.2002, s. 1);

— dyrektywa Rady 2003/110/WE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną (Dz.U. L 321 z 6.12.2003);

— decyzja Rady 2004/573/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wspólnych lotów w celu wydalenia z terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich, obywateli państw trzecich, którzy podlegają indywidualnemu nakazowi wydalenia (Dz.U. L 261 z 6.8.2004, s. 28);

— rozporządzenie Rady (WE) nr 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji (Dz.U. L 64 z 2.3.2004, s. 1);

— wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur dla państw członkowskich dotyczących powrotu nielegalnych imigrantów z państw trzecich (SEC(2005) 1057; COM(2005) 391 wersja ostateczna – COD 2005/0167);

— decyzja Komisji 2007/675/WE z dnia 17 października 2007 r. ustanawiająca Grupę Ekspertów ds. Handlu Ludźmi (Dz.U. L 277 z 20.10.2007).

(ii) Jakie następne kroki przewidziane są w polityce UE odnośnie do kwestii imigracji?

W ramach prac prowadzonych w oparciu o program haski pod koniec 2005 r. został przedstawiony plan polityki w sprawie legalnej migracji, obejmujący także procedury przyjmowania. Podstawą opracowania przedmiotowego planu były wyniki dyskusji na temat zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną (COM(2004) 811 wersja ostateczna z 11.1.2005). Integracja migrantów stanowi w programie haskim kwestię priorytetową w zakresie tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; Rada potwierdziła w przedmiotowym dokumencie potrzebę lepszej koordynacji krajowych polityk integracyjnych z inicjatywami UE w tej dziedzinie.

W odniesieniu do zewnętrznego wymiaru migracji, zgodnie z programem haskim: „polityki, które łączą migrację, współpracę na rzecz rozwoju i pomoc humanitarną powinny być spójne oraz opracowywane w duchu partnerstwa i dialogu z krajami i regionami pochodzenia”.

W kwestii nielegalnej migracji w programie haskim wzywa się do wprowadzenia zintegrowanego podejścia do procedur dotyczących powrotu i repatriacji. Przyjęte instrumenty powinny być spójne z innymi zewnętrznymi politykami Wspólnoty, obejmującymi aspekty migracji (np. partnerstwa z krajami pochodzenia lub umowy o readmisji). W świetle powyższego główny nacisk w programie haskim położono na „zewnętrzny wymiar azylu i imigracji”.

Wykaz umów o readmisji

Unia Europejska podpisała umowy o readmisji z następującymi krajami:

- umowa między Wspólnotą Europejską a rządem Specjalnego Regionu Administracyjnego Hongkongu Chińskiej Republiki Ludowej w sprawie readmisji osób przebywających bez zezwolenia (Dz.U. L 17 z 24.1.2004 r.);
- umowa między Wspólnotą Europejską a Demokratyczno-Socjalistyczną Republiką Sri Lanki o readmisji osób przebywających nielegalnie (Dz.U. L 124 z 17.5.2005);
- umowa między Wspólnotą Europejską a Specjalnym Regionem Administracyjnym Makao Chińskiej Republiki Ludowej w sprawie readmisji osób przebywających nielegalnie (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 97);
- umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Albanii o readmisji osób przebywających nielegalnie (Dz.U. L 124 z 17.5.2005);
- umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską (Dz.U. J L 129 z 17.5.2007);
- umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Mołdowy o readmisji osób przebywających nielegalnie;

— wniosek w sprawie decyzji Rady dotyczącej podpisania umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą (COM(2007) 197);

— umowa między Wspólnotą Europejską a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii o readmisji osób przebywających nielegalnie (2007/817/WE) (Dz.U. L 334 z 19.12.2007);

— wniosek w sprawie decyzji Rady dotyczącej podpisania umowy między Wspólnotą Europejską a Republiką Czarnogóry o readmisji osób przebywających nielegalnie, (2007/818/WE) (Dz.U. L 334 z 19.12.2007);

— umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Serbii o readmisji osób przebywających nielegalnie (2007/819/WE) (Dz.U. L 334 z 19.12.2007);

— umowa między Wspólnotą Europejską a Bośnią i Hercegowiną o readmisji osób przebywających nielegalnie (2007/821/WE) (Dz.U. L 334 z 19.12.2007).

Odnośnie do następnych kroków podejmowanych w kwestii imigracji w dniu 1 września 2005 r. Komisja opublikowała „pakiet migracyjny” składający się z czterech komunikatów.

Dnia 6 czerwca 2007 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS), stanowiącego nieodłączną część przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który wyłonił się z koncepcji ustanowienia w Unii Europejskiej jednolitego obszaru ochrony uchodźców na podstawie pełnego zastosowania Konwencji genewskiej oraz wspólnych dla wszystkich państw członkowskich wartości humanitarnych. W planie działania służącym realizacji programu haskiego zapowiedziano przyjęcie wniosku dotyczącego utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego do końca 2010 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski wyraża pełne poparcie dla zmian, jakie w przedmiotowej dziedzinie wprowadzi art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z późniejszymi zmianami, w wyniku rozszerzenia uprawnień PE w ramach procedury współdecyzji, a także głosowania większością kwalifikowaną, i objęcia nimi wszystkich spraw, o których mowa w art. 63 traktatu WE.

W odniesieniu do **polityki imigracyjnej** do konstytucji zostaną włączone postanowienia traktatu z Amsterdamu, które przewidują:

- umieszczenie europejskiej polityki w zakresie legalnej imigracji w kontekście zarządzania przepływami migracyjnymi;
- stworzenie jasnej podstawy prawnej dla integracji obywateli państw trzecich.

Parlament Europejski aktywnie wspiera wprowadzenie europejskiej polityki imigracyjnej. W odniesieniu do

przyjmowania obywateli państw trzecich Parlament wzywa do opracowania środków prawnych, w szczególności na rzecz ograniczenia zachęt do nielegalnej imigracji. Parlament popiera koncepcję „kontrolowanej imigracji” i jest zdania, że w polityce UE w zakresie przyjmowania obywateli państw trzecich należy uwzględnić zdolność do ich przyjęcia i wzmocnioną współpracę z krajami pochodzenia.

W dniu 9 czerwca 2005 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie powiązań między migracją legalną a nielegalną oraz integracji osób migrujących. Parlament podzielił zdanie Komisji, że „masowa regularyzacja sytuacji nielegalnych imigrantów nie stanowi rozwiązania problemu nielegalnej imigracji”. W sytuacji braku wspólnego systemu imigracji i azylu tego rodzaju działania powinny być stosowane wyjątkowo i jednostkowo, ponieważ nie rozwiązują one prawdziwych problemów leżących u podstaw nielegalnej imigracji. Parlament wezwał również Komisję do przeanalizowania dobrych praktyk państw członkowskich w tej dziedzinie, które powinny zostać rozwinięte w ramach systemu wymiany informacji i wczesnego ostrzegania.

W odpowiedzi na zieloną księgę Komisji w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną Parlament Europejski przyjął w dniu 26 października 2005 r. rezolucję dotyczącą migracji ekonomicznej. Wyraził w niej ubolewanie nad decyzją Rady o utrzymaniu jednomyślności i procedury konsultacji w odniesieniu do całego zakresu legalnej imigracji. Stwierdził, że w celu przyjęcia skutecznego i przejrzystego prawodawstwa w tej dziedzinie niezbędne jest zastosowanie procedury współdecyzji. Parlament przypomniał także, że migranci w znaczący sposób przyczynili się i nadal przyczyniają się do dobrobytu i rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społecznego państw członkowskich. Migracja ekonomiczna to pozytywne zjawisko, które zawsze sprzyjało i sprzyja postępowi cywilizacyjnemu, wymianie kulturalnej i technologicznej. Ponadto Parlament wyraził ubolewanie, że Radzie dotąd nie udało się opracować wspólnej polityki migracyjnej oraz że skupiła się ona głównie na represyjnym aspekcie tej polityki (umowy o readmisji, kontrola policyjna na granicach itp). Podkreślił, że rzeczywiste opracowanie wspólnej polityki migracyjnej, uwzględniającej prawa podstawowe i międzynarodowe zobowiązania w zakresie praw człowieka, jest priorytetowym celem integracji europejskiej.

W odniesieniu do **integracji obywateli państw trzecich** Parlament Europejski:

- popiera wprowadzoną przez Komisję koncepcję tzw. obywatelstwa obywatelskiego; wzywa do przyznania praw politycznych, w tym prawa do głosowania w wyborach lokalnych i europejskich;
- jest zdania, że w polityce unijnej należy odnaleźć „złoty środek” pomiędzy prawami i obowiązkami imigrantów z jednej strony a społeczeństwa przyjmującego z drugiej;
- ostrzega państwa członkowskie przed wykorzystaniem polityki integracyjnej jako sposobu na uniemożliwienie imigracji w praktyce.

Najważniejsze rezolucje Parlamentu Europejskiego w sprawie migracji i integracji:

- rezolucja z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie powiązań między migracją legalną a nielegalną oraz integracji osób migrujących;
- rezolucja z dnia 26 października 2005 r. w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną;
- rezolucja z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie strategii i środków na rzecz integracji imigrantów w Unii Europejskiej;
- rezolucja z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie rozwoju i migracji;
- rezolucja z dnia 28 września 2006 r. w sprawie wspólnej polityki migracyjnej UE;
- rezolucja z dnia 24 października 2006 r. w sprawie imigracji kobiet: roli i miejsca imigrantek w Unii Europejskiej;
- rezolucja z dnia 26 września 2007 r. w sprawie planu polityki w dziedzinie legalnej migracji, w tym procedur przyjmowania pozwalających reagować na zmieniające się informacje w sprawach dotyczących azylu i imigracji;
- rezolucja z dnia 26 września 2007 r. w sprawie priorytetów politycznych w ramach walki z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich.

W kwestii **polityki azylowej** Parlament Europejski wzywa do ustanowienia jednolitej procedury dla europejskiego systemu azylowego (rezolucja z dnia 15 grudnia 2004 r.). Wyraża ubolewanie z powodu „niedotrzymywania przez Radę terminów wyznaczonych na szczytach Rady Europejskiej w Tampere, Laeken, Sewilli i Salonikach na przyjęcie aktów, których celem jest rozpoczęcie pierwszego etapu” (rezolucja z dnia 1 kwietnia 2004 r.).

Odnosnie do kolejnego etapu przewidzianego w programie haskim Parlament popiera „nowe podejście Komisji” do sprawy azylu:

- wyraża opinię, że:
 - nowe podejście powinno opierać się na wymogu harmonizacji przepisów krajowych;
 - podstawą tego rodzaju harmonizacji nie może być najniższy wspólny mianownik.
- ponadto sprzeciwia się:
 - utworzeniu regionalnych stref ochronnych i ośrodków tranzytowych zlokalizowanych poza terytorium UE, które mogą nie gwarantować równoważnego stopnia ochrony;
 - *outsourcingowi* procesu przetwarzania wniosków, który pozbawia osoby ubiegające się o azyl demokratycznej kontroli.

Stworzenie europejskiej polityki azylowej wiąże się ze zwiększoną solidarnością pomiędzy państwami członkowskimi. Solidarność ta musi przejawiać się w możliwości otrzymania wsparcia ze strony Unii przez

państwa najbardziej narażone na napływ osób ubiegających się o azyl, przy czym tego rodzaju interwencja nie może ograniczać się do przypadków masowego napływu. W komunikacie z dnia 3 czerwca 2003 r. Komisja zaproponowała sprawiedliwsze warunki podziału obciążeń i kosztów pomiędzy państwa członkowskie. Znalazła się tam również propozycja stworzenia zintegrowanego podejścia, w którym zostałyby uwzględnione nie tylko aspekty finansowe, lecz również istotne kwestie związane z przyjmowaniem osób ubiegających się o azyl.

Parlament wspiera koncepcję większej solidarności:

— pomiędzy państwami członkowskimi.

W rezolucji przyjętej w dniu 11 kwietnia 2000 r. Parlament wezwał do wprowadzenia systemu umożliwiającego dzielenie zasobów proporcjonalnie do wysiłków podejmowanych przez każde z państw członkowskich.

W rezolucji z dnia 6 lipca 2006 r. Parlament pochwała wniosek Komisji w sprawie ustanowienia procedury wymiany informacji

o środkach przyjmowanych przez państwa członkowskie w zakresie polityki azylowej i imigracyjnej.

W rezolucji z dnia 21 czerwca 2007 r. Parlament zaapelował o współpracę praktyczną i jakość procesu decyzyjnego w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego;

— pomiędzy UE a państwami trzecimi

W rezolucji przyjętej w dniu 1 kwietnia 2004 r. Parlament opowiedział się za dzieleniem obciążeń związanych z przyjmowaniem uchodźców „z państwami trzecimi na podstawie partnerstwa obejmującego kraje pochodzenia, tranzytu, pierwotnego schronienia, jak również kraje docelowe”.

→ Joanna APAP
lipiec 2008 r.

4.12.3. Zarządzanie granicami zewnętrznymi

Prawodawstwo UE ma na celu wprowadzenie wspólnych norm w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi UE. W kontroli granic pomocne są informacje wizowe i wizy L3. W 2002 r. przygotowano plan działania dotyczący zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich UE. W 2004 r. utworzono europejską agencję Frontex z siedzibą w Warszawie.

Podstawa prawna

Artykuł 62 traktatu WE

Cele

Określenie wspólnych norm w odniesieniu do zarządzania granicami i kontroli przeprowadzanych na granicach zewnętrznych Unii, aby umożliwić stworzenie „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, gdzie osoby – bez względu na swą narodowość – nie będą kontrolowane na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej.

Osiągnięcia

A. Zmiany wprowadzone traktatem z Amsterdamu

W 1999 r., na mocy protokołu załączonego do traktatu z Amsterdamu, część dorobku Schengen została włączona do unijnych ram prawnych. Artykuł 62 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) został wyznaczony jako podstawa prawna każdego instrumentu dotyczącego wiz oraz

granic. Zgodnie z jego postanowieniami Rada podejmuje środki „zmierzące do zapewnienia [...], iż osoby [...] nie podlegają jakiegokolwiek kontroli przy przekraczaniu granic wewnętrznych” [lub] „dotyczące przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich” wraz ze środkami określającymi „warunki, na których obywatele państw trzecich mają swobodę podróżowania po terytorium państw członkowskich w okresie nie dłuższym niż trzy miesiące”.

1. Zakres

- zarządzanie przepływem osób wjeżdżających i opuszczających wspólny obszar, na którym obowiązuje swoboda przepływu osób,
- określenie wspólnego podejścia do bezpieczeństwa wewnętrznego w sytuacji braku kontroli wewnętrznych.

2. Współnotowanie zarządzania granicami zewnętrznymi

a. Procedura decyzyjna (art. 67)

W okresie przejściowym wynoszącym pięć lat:

- w wypadku wszystkich pozostałych środków odnoszących się do art. 62 traktatu WE (oprócz środków odnoszących się do art. 62 ust. 2 lit. b)), przysługujące Komisji prawo inicjatywy prawodawczej dzielone było z państwami członkowskimi, przeprowadzane były konsultacje z Parlamentem, a decyzje podejmowane były jednomyślnie;
- w wypadku środków, odnoszących się do art. 62 ust. 2 lit. b) traktatu WE (reguły dotyczące wiz na pobyt nie dłuższy niż trzy miesiące), od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu stosuje się procedurę współdecyzji, a Rada przyjmuje decyzje, stanowiąc większością kwalifikowaną;

b. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości (art. 68)

Właściwość Trybunału jest ograniczona w odniesieniu do prawa powszechnego na mocy traktatu WE.

B. Zmiany wprowadzone od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu

Państwa członkowskie opracowały zbiór zasad dotyczących kontroli i ochrony granic. Zasady te obejmują kontrolę zewnętrznych przejść granicznych i ich ochronę. Celem nowej agencji powołanej w dniu 26 października 2004 r. jest wzmocnienie współpracy w tym zakresie. W ramach rozszerzenia UE i wzmocnienia stosunków z nowymi sąsiadami Unia chciałaby dokonać poprawy w dziedzinie „zarządzania granicami zewnętrznymi”. Środki w tym zakresie przewidziane są w programie haskim i dwóch planach działania: ogólnym, zatwierdzonym przez Radę Europejską w dniach 21–22 czerwca 2002 r., i dotyczącym granic morskich, który Rada zaktualizowała w dniu 2 grudnia 2004 r.

1. Traktat z Nicei

Traktat z Nicei rozszerza zakres stosowania procedury współdecyzji (art. 67 ust. 5).

Zgodnie z decyzją Rady z dnia 22 grudnia 2004 r. kwestie kontroli i ochrony granic zewnętrznych UE (art. 62 traktatu WE) objęte są procedurą współdecyzji od dnia 1 stycznia 2005 r. W związku z tym Rada podejmuje decyzje w drodze głosowania większością kwalifikowaną.

2. Kolejne kroki

Podejmowanie środków służących kontroli i ochronie granic zewnętrznych UE zgodne jest z rozwojem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wraz z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu wspomniane kwestie zostały włączone do zakresu kompetencji Wspólnoty (patrz część A).

We wnioskach ze szczytu w Laeken w dniach 14–15 grudnia 2001 r. Rada Europejska wprowadziła nową koncepcję, tj. „zintegrowany system zarządzania granicami zewnętrznymi”. Koncepcja ta obejmuje wszelkie działania podejmowane przez władze publiczne państw członkowskich, których celem jest:

- zapewnianie kontroli i ochrony granic,
- przeprowadzanie analizy zagrożeń,
- przewidywanie potrzeb w zakresie pracowników i infrastruktury.

Koncepcja ta zapisana jest również w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którego art. 77 przewidziano jej „stopniowe wprowadzanie”. Podstawą zintegrowanego systemu jest zasada przywoływana już we wnioskach ze szczytu w Tampere i stanowiąca przedmiot wniosków z Laeken, a mianowicie, że „lepsze zarządzanie kontrolami granic zewnętrznych Unii pomoże w walce z terroryzmem, organizacjami zajmującymi się nielegalną imigracją oraz handlem ludźmi” (wnioski z Laeken).

Na podstawie komunikatu Komisji z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie zintegrowanego zarządzania granicami oraz studium wykonalności z dnia 30 maja 2002 r. na temat europejskiej straży granicznej Rada Europejska na szczycie w Sewilli w dniach 21–22 czerwca 2002 r. zatwierdziła „Plan działania w sprawie zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej”.

W sporządzonym przez Radę dokumencie wskazano środki, jakie należy podjąć na następujących szczeblach:

- prawodawczym: omawiany plan działania zawiera zalecenie dotyczące przyjęcia „wspólnego prawodawstwa”;
- operacyjnym: w planie działania rozważa się realizację wspólnych operacji krajowych służb odpowiedzialnych za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych. Oczekuje się również rozpoczęcia projektów pilotażowych w wielu dziedzinach, takich jak szkolenie, repatriacja cudzoziemców przebywających nielegalnie w danym państwie, czy współpraca z państwami trzecimi.

Na szczycie w Salonikach w dniach 19–20 czerwca 2003 r. Rada Europejska stwierdziła, że „UE potrzebuje spójnego stanowiska w sprawie **identyfikatorów biometrycznych i danych biometrycznych**, prowadzącego do zharmonizowanych rozwiązań w sprawie dokumentów dla obywateli państw trzecich, paszportów obywateli UE oraz systemów informacji **VIS (Wizowy System Informacyjny) i SIS II (System Informacyjny Schengen drugiej generacji)**”. Ze względu na opóźnienie we wdrażaniu SIS II Portugalia zaproponowała zmodyfikowaną wersję swojego systemu SIS 1+ zwanego „SIS one4all” jako tymczasowe rozwiązanie mające umożliwić dziewięciu państwom członkowskim, które przystąpiły do UE w 2004 r., wejście do Schengen. Rada podjęła decyzję na temat projektu dotyczącego wprowadzenia systemu VIS w czerwcu 2002 r. w związku z zaleceniami przedstawionymi na szczytach Rady Europejskiej zarówno w Laeken, jak i w Sewilli. Jest to system wymiany danych dotyczących wiz pomiędzy państwami członkowskimi.

W dniu 12 grudnia 2003 r. Rada przyjęła plan działania na rzecz walki z nielegalną imigracją, do której dochodzi drogą morską. Program ten, który stanowi uzupełnienie planu zarządzania granicami zewnętrznymi, powstał w oparciu o studium opublikowane we wrześniu 2003 r., w którym podkreślono pilną potrzebę stworzenia europejskiej polityki zarządzania granicami morskimi.

Na posiedzeniu w dniu 19 lutego 2004 r. Rada ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych przyjęła wnioski

dotyczące struktury, wymogów funkcjonalnych i identyfikatorów biometrycznych, które mają być włączone do przyszłego europejskiego systemu wiz.

Wizowy System Informacyjny (VIS) będzie stanowił nowy instrument na rzecz poprawy kontroli granic zewnętrznych. Na system VIS będą się składać dwa interfejsy: **Centralny Wizowy System Informacyjny (C-VIS)** i **Krajowy Wizowy System Informacyjny (N-VIS)**.

Wszelkie wizy i dokumenty pobytowe wydawane przez państwa członkowskie obywatelom państw trzecich będą zawierały dane biometryczne tych obywateli, które mogą zostać sprawdzone w oparciu o system C-VIS. Najnowszym elementem rozwoju tego systemu jest rozporządzenie Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r., w którym określono normy dotyczące zabezpieczeń i danych biometrycznych w dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie.

Na posiedzeniu w dniach 17–18 czerwca 2004 r. Rada Europejska wezwała do dokonania przeglądu planu działania na rzecz walki z nielegalną imigracją, opracowanego w 2003 r. W dniu 2 grudnia 2004 r. Rada przeprowadziła ocenę i sporządziła nowe zalecenia.

Program haski, który został przyjęty na posiedzeniu Rady w Hadze w dniu 4 listopada 2005 r. i który – w oparciu o wcześniejszy pięcioletni program z Tampere – wyznacza cele w dziedzinie rozwoju przestrzeni bezpieczeństwa i sprawiedliwości na kolejne pięć lat, stanowi nowy etap na drodze do powstania europejskiej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Program ten zakłada:

- dalsze stopniowe tworzenie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi,
- wzmocnienie kontroli i ochrony granic zewnętrznych.

a. Kontrola granic zewnętrznych

Przekraczanie granic zewnętrznych dozwolone jest wyłącznie na przejściach granicznych, tzw. dozwolonych przejściach granicznych, i w ramach ustalonego systemu. Wykaz przejść granicznych zamieszczony jest w załączniku do Wspólnego ruchu granicznego. Dokument ten zakłada odstępstwa dla małego ruchu granicznego. W dniu 20 grudnia 2006 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie, w którym określono obowiązujące ramy prawne w zakresie przekraczania granic zewnętrznych (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 405 z 30.12.2006). Dokument ten określa bardziej elastyczne warunki korzystne dla osób, które przebywają legalnie w strefie granicznej. Ponadto we wniosku tym, który powstał w związku z komunikatem z dnia 9 września 2002 r., wprowadzono specjalne **wizy „L” (na potrzeby małego ruchu granicznego)**; warunki otrzymania wiz „L” są mniej rygorystyczne niż w wypadku tradycyjnych wiz Schengen.

Główne cele systemu VIS są następujące:

- ułatwianie walki z procederem wykorzystywania fałszywych dokumentów;
- poprawa w zakresie konsultacji dotyczących wiz i identyfikacji osób, co ułatwi stosowanie przepisów rozporządzenia Dublin II (ustanawiającego kryteria i mechanizm określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich UE), oraz procedury powrotu;
- lepsze administrowanie wspólną polityką wizową; zapobieganie „handlowi wizami” poprzez zapewnienie możliwości zidentyfikowania każdej osoby składającej wniosek o wizę oraz wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

Straż graniczna będzie miała możliwość wykorzystania systemu VIS, aby uzyskać dostęp do danych o:

- wizach (wydanych, unieważnionych bądź takich, których wydania odmówiono),
- danych biometrycznych posiadacza wizy.

Zgodnie z postanowieniami Konwencji wdrażającej układ z Schengen kontrole przeprowadzane są na zewnętrznych granicach obszaru Schengen. W obszarze tym zostało uwzględnionych 26 państw członkowskich, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, ale łącznie z Norwegią, Islandią i Szwajcarią. Dziesięć nowych państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. oraz Szwajcaria należą do obszaru Schengen, nawet pomimo czasowego utrzymania kontroli granicznych pomiędzy nimi a innymi państwami członkowskimi. W dniu 28 listopada 2003 r. Rada przyjęła wnioski mające na celu usprawnienie przepływu ruchu w nowych państwach członkowskich. Zaleciła w nich przyjęcie dwustronnych umów zmierzających do zapewnienia wyłącznie jednorazowego zatrzymywania osób w celu przeprowadzenia procedur kontroli wjazdu i wyjazdu.

W programie haskim podkreślono konieczność szybkiego zniesienia kontroli granicznych w odniesieniu do nowych państw członkowskich. W wypadku dziewięciu państw członkowskich przystępujących do UE w maju 2004 r. (Cypr nie spełniał kryteriów) kontrole osób na wewnętrznych granicach morskich i lądowych zostały zniesione z dniem 21 grudnia 2007 r., zaś ograniczenia na granicach powietrznych zniesiono dnia 30 marca 2008 r. Cypr i nienależąca do UE Szwajcaria mają nadzieję przystąpić do Schengen w przyszłym roku, a Rumunia i Bułgaria – do 2011 r. Kontrole na granicach zewnętrznych przeprowadzane są na przejściach granicznych rozmieszczonych w różnych miejscach na wszystkich najbardziej peryferyjnych granicach Unii (drogi i porty), a także na jej terytorium (porty lotnicze, dworce kolejowe). Ochrona granic zewnętrznych Unii dotyczy głównie jej granic wschodnich i południowych (Rosja, Ukraina, Bałkany Zachodnie, a także kraje Maszreku i Maghrebu).

b. Ochrona granic zewnętrznych

Za ochronę granic zewnętrznych odpowiadają organy krajowe w taki sam sposób, jak ma to miejsce w wypadku przejść granicznych. Współpraca na szczeblu krajowym pomiędzy tymi organami zawiera się we wzajemnej pomocy w sprawach policyjnych i celnych. Unia wspiera tego rodzaju współpracę poprzez program ARGO. Na podstawie decyzji Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. program ten, dotyczący także operacyjnych aspektów kontroli granicznych, wspiera podejmowane przez państwa członkowskie środki, których celem jest wzmocnienie skuteczności kontroli na uznanych przejściach granicznych oraz zapewnienie równoważnego poziomu skutecznej ochrony i nadzoru na granicach zewnętrznych. Ponadto w programie haskim znajduje się wzmianka o możliwości stworzenia europejskiego korpusu straży granicznej, choć nie podano wiążącego terminu ze względu na rozbieżność opinii pomiędzy państwami członkowskimi.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2004/2007/WE powołuje Agencję Zarządzania Granicami, której celem jest nadzór nad współpracą operacyjną wzdłuż granic zewnętrznych UE. Agencja **Frontex**, z siedzibą w Warszawie, koordynuje różnorodne działania państw członkowskich w zarządzaniu wspólną granicą UE (jej kontrolowaniu), a także służy pomocą w przeprowadzaniu tych działań.

Zadania przydzielone nowej unijnej Agencji Zarządzania Granicami są następujące:

- koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do zarządzania granicami zewnętrznymi;
- szkolenie krajowych funkcjonariuszy straży granicznych;
- przeprowadzanie analiz zagrożeń;
- śledzenie badań dotyczących kontroli i ochrony granic zewnętrznych;
- wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających wzmoczonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych; oraz
- wspieranie państw członkowskich w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów.

3. Wykaz głównych instrumentów prawnych

- decyzja Rady 2002/463/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. przyjmująca program działań dla współpracy administracyjnej w dziedzinie granic zewnętrznych, wiz, azylu i imigracji (program ARGO);
- decyzja Rady 2004/512/WE z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS);
- rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej;
- decyzja Rady 2004/867/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. zmieniająca decyzję 2002/463/WE;

- rozporządzenie Rady 2252/2004/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie;
- rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen);
- decyzja nr 895/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. wprowadzająca uproszczony system kontroli osób na granicach zewnętrznych oparty na jednostronnym uznawaniu przez Republikę Czeską, Estonię, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Malte, Polskę, Słowenię i Słowację niektórych dokumentów za równorzędne z ich wizami krajowymi do celów przejazdu tranzytem przez ich terytoria;
- decyzja nr 896/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. wprowadzająca uproszczony system kontroli osób na granicach zewnętrznych oparty na jednostronnym uznawaniu przez państwa członkowskie niektórych zezwoleń na pobyt wydawanych przez Szwajcarię i Liechtenstein do celów przejazdu tranzytem przez ich terytorium;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1932/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu;
- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w odniesieniu do korzystania z wizowego systemu informacyjnego (VIS) na mocy kodeksu granicznego Schengen (COM(2008) 101 wersja ostateczna).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski wspiera wprowadzenie europejskiej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi. Ponadto popiera koncepcję wzmocnienia współpracy międzynarodowej pomiędzy służbami krajowymi, wspierał także utworzenie Agencji Zarządzania Granicami. Występuje jednak przeciwko nadaniu tej agencji uprawnień w zakresie repatriacji cudzoziemców, co mogłoby uczynić z niej „agencję ds. wydaleń” (rezolucja z dnia 9 marca 2004 r.). Parlament popiera również stworzenie w średnim okresie finansowanego ze środków wspólnotowych korpusu europejskiej straży granicznej, „który w sytuacjach kryzysowych i na wniosek państw członkowskich byłby rozmieszczany w celu udzielenia organom krajowym tymczasowej pomocy na wrażliwych odcinkach zewnętrznych granic UE” (rezolucja z dnia 15 stycznia 2003 r.). Parlament Europejski wzywa państwa członkowskie, by rozdzieliły pomiędzy siebie ciężar związany z kontrolą i ochroną granic, a także wspiera podział wysiłków pomiędzy państwa członkowskie a państwa trzecie.

→ Joanna APAP
lipiec 2008 r.

4.12.4. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych

Na mocy traktatu z Maastricht trzecim filarem Wspólnoty Europejskiej stała się współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych. Traktatem z Amsterdamu włączono współpracę sądową w sprawach cywilnych do tytułu I traktatu WE, nie poddając jej jednakże wspólnotowym zasadom podejmowania decyzji. Dopiero w traktacie z Nicei zastosowano procedurę przewidzianą w art. 251 TWE do współpracy sądowej w sprawach cywilnych.

Podstawa prawna

Współpraca sądowa w sprawach cywilnych: art. 65 traktatu WE.

Współpraca sądowa w sprawach karnych: art. 29 i 31 Traktatu o Unii Europejskiej.

Uzupełnieniem do wyżej wymienionych postanowień jest art. 293 traktatu WE.

Cele

Umożliwienie obywatelom Unii zwracania się do sądów i organów władz we wszystkich państwach członkowskich na takich samych zasadach jak we własnym kraju.

Zapewnienie bezpieczeństwa prawnego poprzez poszanowanie i wykonywanie wyroków i orzeczeń na całym obszarze Unii Europejskiej.

Zbliżenie systemów prawnych w celu ułatwienia współpracy sądowej i uniemożliwienia sprawcom przestępstw korzystania z istniejących różnic między państwami członkowskimi.

Praktyka

A. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych

1. Przed traktatem z Amsterdamu

Na początku współpraca sądowa w sprawach cywilnych miała przede wszystkim postać konwencji. Dopiero w Jednolitym akcie europejskim z 1987 r., w którym zatwierdzono użyte w traktacie rzymskim pojęcie Wspólnoty Europejskiej bez granic wewnętrznych, pojawiła się koncepcja europejskiej przestrzeni sądowej. Traktatem z Maastricht włączono do tytułu VI współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych jako kwestię będącą we wspólnym interesie państw członkowskich UE.

2. Zmiany wprowadzone traktatem z Amsterdamu i traktatem z Nicei

Traktatem z Amsterdamu wprowadzono współpracę sądową w sprawach cywilnych do kontekstu wspólnotowego, nie poddając jej jednak procedurom podejmowania decyzji przewidzianym prawem wspólnotowym – Komisja nie ma wyłącznej inicjatywy prawodawczej, Rada niemal w każdym przypadku stanowi jednomyślnie, Parlament pełni wyłącznie funkcję doradczą.

Traktat z Nicei umożliwił przyjęcie środków w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych – z wyjątkiem prawa rodzinnego – zgodnie z procedurą przewidzianą

w art. 251 TWE w ramach procedury współdecyzji z Parlamentem Europejskim, przy czym Rada podejmuje decyzje większością głosów.

3. Rada Europejska w Tampere (1999 r.) i program haski (2004 r.)

Rada Europejska w Tampere podkreśliła, że obywatel może korzystać z prawdziwej swobody wyłącznie w warunkach rzeczywistej przestrzeni sprawiedliwości, w której każdy może się zwrócić do sądu lub organu władz w każdym państwie członkowskim na takich samych zasadach jak we własnym kraju. Rada uznała zatem konieczność pewnego zbliżenia ustawodawstwa, szczególnie w odniesieniu do spraw transgranicznych, oraz regularnego korzystania z zasady wzajemnego uznawania decyzji sądowych i pozasądowych, jak w wypadku decyzji odnoszących się do materiału dowodowego.

W programie haskim podkreślono konieczność ułatwienia postępowania w transgranicznych sprawach cywilnych poprzez rozwój współpracy sądowej w sprawach cywilnych i wzajemne uznawanie. Absolutnym priorytetem stało się zaś wdrażanie środków prawnych umożliwiających wzajemne uznawanie.

4. Traktat z Lizbony

Współpraca sądowa w sprawach cywilnych podlega zwykłej procedurze prawodawczej. Natomiast prawo rodzinne podlega specjalnej procedurze prawodawczej – Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem.

Rada może postanowić, że niektóre aspekty prawa rodzinnego zostaną ujęte w przepisach przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą. W takim wypadku odpowiedni wniosek jest kierowany do parlamentów krajowych. Do odrzucenia wniosku wystarczy sprzeciw jednego parlamentu krajowego.

5. Najważniejsze przyjęte akty prawne

- rozporządzenie Rady nr 1346/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych;

- rozporządzenie Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych;
- decyzja Rady z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiająca europejską sieć sądową w sprawach cywilnych i handlowych;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 743/2002 z dnia 25 kwietnia 2002 r. ustanawiające ogólne ramy działań Wspólnoty w celu ułatwienia wprowadzenia w życie współpracy sądowej w sprawach cywilnych;
- dyrektywa Rady nr 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000;
- rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia europejskiego tytułu egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych.

B. Współpraca sądowa w sprawach karnych

1. Przed traktatem z Amsterdamu

Pierwsze akty prawne w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych zostały opracowane na forum **Rady Europy**. Po wprowadzeniu omawianej dziedziny **traktatem z Maastricht** wcześniejsze akty prawne zostały uzupełnione konwencjami Unii Europejskiej:

- konwencją z 1995 r. w sprawie uproszczonej procedury ekstradycyjnej, opracowanej na podstawie konwencji z 1957 r.; konwencją z 1996 r. odnoszącą się do ekstradycji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, która uzupełnia treść konwencji o ekstradycji z 1957 r. oraz konwencji o zwalczaniu terroryzmu z 1977 r., rozszerzając zakres stosowania procedury ekstradycji;
- w 1996 r. przedstawiono projekt konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych w celu uzupełnienia konwencji Rady Europy z 1959 r., rozszerzenia wzajemnej pomocy organów sądowych oraz unowocześnienia stosowanych metod;
- przyjęto także odrębne akty prawne odnoszące się do oszustw i korupcji w UE: konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 1995 r. oraz konwencję w sprawie zwalczania korupcji, w którą zamieszani są urzędnicy Wspólnot Europejskich lub urzędnicy państw członkowskich Unii Europejskiej z 1997 r.

2. Zmiany wprowadzone traktatem z Amsterdamu i traktatem z Nicei

Ostatnia z wymienionych inicjatyw wyprzedziła wejście w życie traktatu z Amsterdamu. Podkreślono w nim, nowym tytułem VI Traktatu o Unii Europejskiej (Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych), znaczenie walki z przestępczością zorganizowaną. Przewidziano w nim zbliżenie przepisów krajowych dotyczących przestępstw i kar stosowanych w dziedzinach: przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i handlu narkotykami.

Traktatem z Nicei wprowadzono także szereg odniesień do Eurojustu.

3. Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy

Włączono nim zasadniczo współpracę sądową w sprawach karnych do dziedzin podlegających wspólnym procedurom prawodawczym. Przewidziano w nim także możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej w oparciu o Eurojust.

4. Rada Europejska w Tampere (1999 r.) i program haski (2004 r.)

Rada Europejska opowiedziała się za przyjęciem skutecznego i ogólnego podejścia do walki z wszelkimi formami przestępczości, w szczególności poważnymi jej formami, takimi jak przestępczość zorganizowana i międzynarodowa. Rada zwróciła szczególną uwagę na kwestie związane z zapobieganiem przestępstwom oraz zwróciła się o prowadzenie wymiany sprawdzonych rozwiązań oraz wzmocnienie sieci właściwych krajowych władz i organów.

Jeżeli chodzi o krajowe prawo karne, starania o zawarcie porozumienia w sprawie wspólnych definicji, aktów oskarżenia i kar powinny na początku objąć ograniczoną liczbę szczególnie ważnych dziedzin, takich jak przestępczość gospodarcza, handel narkotykami, handel ludźmi, przestępczość wykorzystująca najnowsze technologie oraz przestępczość powodująca szkody dla środowiska naturalnego. Rada Europejska podkreśliła także szczególne znaczenie walki z praniem brudnych pieniędzy.

W programie haskim podkreślono konieczność budowy wzajemnego zaufania oraz zwiększenia koordynacji prowadzonych śledztw. Wzajemne uznawanie orzeczeń w sprawach karnych jest nieodzownym elementem współpracy sądowej. Przewiduje ona opracowanie równoważnych norm mających zastosowanie do procedury stosowanej w ramach postępowania karnego. Priorytetem jest również zbliżenie ustawodawstwa, szczególnie poprzez określenie zasad minimalnych. Ważnym podmiotem współpracy sądowej w sprawach karnych jest Eurojust.

5. Traktat z Lizbony

Współpraca sądowa w sprawach karnych wchodzi odtąd w zakres kompetencji wspólnotowych. Wiąże się to ze stosowaniem zwykłej procedury prawodawczej – współdecydowania i większości kwalifikowanej w Radzie – a także z przyjmowaniem tradycyjnych aktów prawa

wspólnotowego wraz z ich skutkiem bezpośrednim i zwiększoną kontrolą sądową. Porozumienia międzynarodowe będą poddawane wspólnej procedurze, obejmującej uzyskanie zgody Parlamentu.

Zachowane zostały natomiast pewne cechy szczególne: państwa członkowskie – co najmniej jedna czwarta z nich – mogą przedstawić wniosek legislacyjny, a w niektórych przypadkach zastosowanie ma specjalna procedura prawodawcza, w ramach której Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem lub po uzyskaniu jego zgody, w zależności od sytuacji. Jeżeli jedno z państw członkowskich uzna, że projekt aktu prawnego narusza podstawowe aspekty jego systemu sądownictwa karnego, może wystąpić z wnioskiem, aby projekt ten został przekazany do rozpatrzenia Radzie Europejskiej.

W trakcie pięcioletniego okresu przejściowego kompetencje Trybunału Sprawiedliwości pozostają niezmienione.

6. Nowy organ współpracy: Eurojust

Decyzją Rady z dnia 28 lutego 2002 r. ustanowiono Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością. Dążono w ten sposób do ułatwienia optymalnej koordynacji – między właściwymi organami – prowadzenia dochodzenia oraz ścigania na terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego. Eurojust – w którego skład wchodzi po jednym członku z każdego państwa członkowskiego, pełniącym w kraju funkcję prokuratora, sędziego lub funkcjonariusza policji i posiadającym równoważne uprawnienia – prowadzi ścisłą współpracę z Europolem i utrzymuje specjalne kontakty z europejską siecią sądową. Traktatem z Lizbony włączono Eurojust do traktatu. Przewidziano w nim także możliwość ustanowienia – w oparciu o Eurojust – Prokuratury Europejskiej.

7. Najważniejsze przyjęte akty prawne

Szereg aktów prawnych służy **usprawnieniu współpracy między różnymi właściwymi organami władz krajowych**, są to:

- wspólne działanie Rady 98/428/WSiSW z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie utworzenia europejskiej sieci sądowej służące poprawie wzajemnej pomocy sądowej, zwłaszcza w odniesieniu do poważnej przestępczości;
- decyzja Rady z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiająca europejską sieć prewencji kryminalnej, która służy wymianie informacji i doświadczeń, analizie prowadzonych działań oraz określeniu podstawowych dziedzin współpracy;
- decyzja Rady z dnia 28 czerwca 2001 r. ustanawiająca program zachęt, wymiany, szkolenia i współpracy na rzecz zapobiegania przestępczości (Hipokrates); służy on zachęcaniu do współpracy wszelkich podmiotów publicznych i prywatnych zaangażowanych w zapobieganie przestępczości;
- decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, która

służy prowadzeniu śledztw w sprawach karnych w co najmniej jednym państwie członkowskim, w wypadku gdy popełnione przestępstwa wymagają skoordynowanych, wspólnych działań w kilku państwach członkowskich;

- decyzja Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca program ramowy w sprawie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, który służy przede wszystkim szerszemu włączaniu w sieć i rozpowszechnianiu dobrych praktyk.

Niektóre akty prawne przyczyniają się do zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich w zakresie procedury karnej lub definicji przestępstwa, a także nakładania sankcji karnych, są to:

- akt Rady z dnia 29 maja 2000 r. ustanawiający, zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej;
- decyzja Rady z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie zwalczania pornografii dziecięcej w Internecie, która wspiera zapobieganie tego rodzaju przestępstwom w każdym z państw członkowskich i ich zwalczanie, a także współpracę w tej dziedzinie;
- decyzja ramowa Rady z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie statusu ofiar w postępowaniu karnym;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/97/WE z dnia 4 grudnia 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/308/EWG w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy; służy ona przede wszystkim rozszerzeniu obowiązków identyfikacji i ujawniania o szereg rodzajów działalności i zawodów, które mogą zostać wykorzystane do celów prania pieniędzy, oraz zapewnieniu lepszej kontroli sektora finansowego i sektora kredytów;
- decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, która służy przede wszystkim zbliżeniu definicji przestępstw terrorystycznych oraz kar i sankcji we wszystkich państwach członkowskich;
- decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, która służy zastąpieniu procedury ekstradycji uproszczonym systemem wydawania między organami sądowymi w wypadku szeregu poważnych przestępstw;
- decyzja ramowa Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, która służy zbliżeniu definicji przestępstw i sankcji w tej dziedzinie;
- decyzja ramowa Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne;
- decyzja ramowa Rady z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych;

- decyzja ramowa Rady z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym;
- przyjęty przez Radę projekt decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu dowodowego w sprawach karnych, a także projekt decyzji ramowej w sprawie uwzględniania wyroków skazujących w państwach członkowskich.

W kwietniu 2007 r. Rada przyjęła porozumienie co do zasady o przyjęciu decyzji ramowej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii.

8. Konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-176/03 z dnia 13 września 2005 r.

Umożliwia on prawodawcy wspólnotowemu przyjęcie w ramach traktatu WE takich środków odwoływających się do prawa karnego państw członkowskich, jakie uważa za niezbędne w celu zagwarantowania pełnej skuteczności ustanowionych przez niego przepisów. W związku z powyższym, skoro UE dysponuje zgodnie z traktatem WE podstawą prawną określonej polityki, oznacza to, że może ona przewidzieć w razie potrzeby sankcje karne niezbędne dla egzekwowania tej polityki bez konieczności przestrzegania szczególnych postanowień trzeciego filaru.

Rola Parlamentu Europejskiego

1. Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych

Parlament Europejski jest zdania, że celem Unii powinno być uproszczenie kontaktów obywateli i przedsiębiorstw z wymiarem sprawiedliwości oraz zapewnienie jego większej skuteczności w zintegrowanej przestrzeni europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia wspólnej kultury prawnej. Uważa on ponadto, że wśród państw członkowskich

uznawanie i wykonywanie orzeczeń powinno odbywać się w sposób niemal automatyczny i dlatego należy bez wątpienia wspierać zgodność przepisów i procedur.

2. Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych

Parlament z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i Rady – związaną w dużej mierze z atakami z dnia 11 września 2001 r. – której efektem jest przyjęcie istotnych przepisów, szczególnie europejskiego nakazu aresztowania. Ustanowienie Eurojustu jest również uznawane za postępowanie o decydującym znaczeniu.

Głównym powodem do niepokoju jest dla Parlamentu utrzymanie równowagi między dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa a przestrzeganiem praw podstawowych.

Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych stanowi podstawowy element współpracy sądowej. Należy zwiększyć wzajemne zaufanie między krajowymi systemami sądowniczymi. Podstawowym celem jest bowiem zapewnienie obywatelom europejskim prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości na takich samych warunkach, spełniających wysokie normy jakości. W tym celu Parlament Europejski zwraca się o sporządzenie wraz z państwami członkowskimi „Karty jakości wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w Europie”. Parlament Europejski zwrócił się ponadto do Komisji o przedstawienie projektu legislacyjnego służącego poprawie gwarancji minimalnych w dziedzinie praw proceduralnych. Wspólne normy minimalne odnoszące się do wspólnych, podstawowych gwarancji proceduralnych ułatwiłyby wdrażanie zasady wzajemnego uznawania, jak również budowanie wzajemnego zaufania.

→ Jean-Louis ANTOINE-GRÉGOIRE
lipiec 2008 r.

4.12.5. Współpraca policyjna i celna

Współpraca policyjna i celna ma na celu zapewnienie obywatelom europejskim wysokiego poziomu ochrony. Podstawą współpracy stało się utworzenie grupy Trevi w 1976 r. Następnie współpraca ta została skonsolidowana, przede wszystkim w ramach programu z Tampere i programu haskiego.

Podstawa prawna

Współpraca policyjna: art. 29 i 30 traktatu o Unii Europejskiej.

Współpraca celna: art. 135 traktatu WE.

Cele

Zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu ochrony w przestrzeni wolności i bezpieczeństwa poprzez współpracę policyjną między państwami członkowskimi. Cel ten jest osiąganym poprzez ściślejszą współpracę między siłami policji

a władzami celnymi, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem Europolu.

Działania

A. Ogólny rozwój współpracy policyjnej

1. Układy z Schengen (1985–1990)

Formalna współpraca policyjna między przedstawicielami państw członkowskich rozpoczęła się w 1976 r.

Na postawie mechanizmu Schengen, w państwach sygnatariuszach zostają wyznaczeni oficerowie łącznikowi w celu koordynowania wymiany informacji w dziedzinie terroryzmu, narkotyków, zorganizowanej przestępczości i nielegalnej imigracji. Ustanowione prawo pościgu transgranicznego, które umożliwia funkcjonariuszom policji ściganie podejrzanego na terytorium innego państwa, jest różnie stosowane w różnych państwach. Mobilne jednostki, niekiedy składające się z policjantów różnych narodowości, przeprowadzają kontrole na całym terytorium.

2. Traktaty z Maastricht (1992 r.), Amsterdamu (1997 r.) i Nicei (2003 r.)

Traktat z Maastricht uściśla kwestie wspólnego interesu, w których należy promować współpracę: terroryzm, narkotyki i inne formy przestępczości międzynarodowej. Ustanawia również Europejski Urząd Policji (Europol) równoległe z organizacją systemu wymiany informacji obejmującego całą Unię.

Traktat amsterdamski precyzuje cele państw członkowskich i sektory wymagające współpracy policyjnej, celnej i sądowej, aby zagwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa. Wzmacnia również rolę Europolu. Traktat nicejski nie wprowadza żadnych zmian.

3. Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy (2004 r.)

Współpraca policyjna została włączona do polityki Unii, a Europol zyskał ramy instytucjonalne.

4. Rada Europejska z Tampere (1999 r.) i program haski (2004 r.)

Przyjmując program haski, Rada Europejska zapewniła UE nowy wieloletni program (pięć lat) stanowiący kontynuację programu przyjętego w Tampere. Europol ma odgrywać centralną rolę w walce z różnymi formami zorganizowanej przestępczości i terroryzmu transgranicznego. Europejskie Kolegium Policyjne ma przyczynić się do poprawy wzajemnego zaufania, aby usprawnić współpracę policyjną. Walka z terroryzmem stanowi najważniejsze wyzwanie.

Od 2008 r. wymiana informacji musi przebiegać zgodnie z zasadą dostępności.

5. Traktat z Lizbony

Współpraca policyjna przybiera charakter wspólnotowy. Oznacza to rozszerzenie procedury współdecyzji, większości kwalifikowanej w Radzie, ustanowienie wspólnotowych instrumentów legislacyjnych wykorzystujących bezpośredni efekt i wzmocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości z zastrzeżeniem pięcioletniego okresu przejściowego (patrz współpraca karna, pkt. 4.12.1).

W dziedzinie współpracy operacyjnej między organami policji i ścigania Rada stanowi jednogłośnie, zgodnie ze specjalną procedurą legislacyjną, po konsultacji z Parlamentem. W wypadku braku jednomyślności grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskich może wystąpić z wnioskiem o przekazanie sprawy Radzie Europejskiej. W wypadku braku porozumienia co najmniej dziewięć państw członkowskich

może zastosować ściślejszą współpracę. Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy zwłaszcza do sprawdzania ważności lub proporcjonalności operacji prowadzonych przez policję lub inne organy ścigania w państwie członkowskim (art. 240b).

Traktat nadaje Europolowi wspólnotowy charakter. Jego struktura, funkcjonowanie, obszary działania i zadania zostaną wyznaczone w drodze rozporządzenia zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną.

B. Europejski Urząd Policji (Europol)

1. Zadanie

Europol, utworzony aktem Rady z dnia 26 lipca 1995 r. w sprawie ustanowienia Konwencji o utworzeniu Europejskiego Urzędu Policji, rozpoczął działalność w dniu 1 lipca 1999 r.

a. Pierwotny mandat

Celem Europolu jest poprawa skuteczności właściwych służb państw członkowskich i ich współpraca w walce z terroryzmem, nielegalnym handlem narkotykami i innymi poważnymi formami międzynarodowej przestępczości, w tym handlem materiałami jądrowymi i radioaktywnymi, nielegalną imigracją, handlem ludźmi, handlem skradzionymi pojazdami i praniem pieniędzy powiązanych z tymi formami przestępczości. Rada może ponadto postanowić, że Europol będzie zajmował się innymi formami przestępczości.

Europol pełni przede wszystkim następujące **funkcje**: ułatwianie wymiany informacji między państwami członkowskimi, gromadzenie i analizowanie informacji, ułatwianie dochodzeń w państwach członkowskich poprzez przekazywanie wszystkich stosownych informacji, zarządzanie z informatyzowanym systemem informacji zasilanym bezpośrednio przez państwa członkowskie.

b. Rozszerzenie mandatu

Mandat Europolu był stopniowo rozszerzany o: pranie pieniędzy w ujęciu ogólnym (bez względu na rodzaj przestępstwa leżącego u podstaw prania pieniędzy) aktem Rady z dnia 30 listopada 2000 r., następnie – o wszystkie aspekty międzynarodowej przestępczości zorganizowanej wymienione w załączniku do Konwencji o Europolu – decyzją Rady z dnia 6 grudnia 2001 r. Nowe zmiany zostały wprowadzone w 2003 r., aby wzmocnić wsparcie operacyjne, którego Europol udziela krajowym organom policji. Powyższe postanowienia są obecnie wiążące.

2. Organizacja

a. Administracja

Budżet Europolu jest finansowany z wpłat państw członkowskich i nie stanowi części budżetu UE. Europol odpowiada przed Radą, która sprawuje nad nim kontrolę, a przede wszystkim wyznacza jego dyrektora.

W Europolu pracuje około 590 osób, w tym oficerowie łącznikowi państw członkowskich (siedziba: Haga). Budżet urzędu wynosi 70,5 mln euro (2007).

b. Środki działania

Na mocy aktu Rady z dnia 28 listopada 2002 r. Europol może uczestniczyć we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych. Europol może również zwrócić się do państw członkowskich o wszczęcie dochodzeń karnych.

Na mocy decyzji Rady z dnia 27 marca 2000 r. dyrektor Europolu może podejmować negocjacje w celu zawarcia porozumień z państwami i instancjami trzecimi. Z tego tytułu Europol podpisał w szczególności porozumienia o współpracy z Interpolem, a w grudniu 2002 r. – ze Stanami Zjednoczonymi. W 2004 r. zostało podpisane porozumienie z Eurojustem.

3. Przekształcenie Europolu w agencję UE

W grudniu 2006 r. Rada wyraziła zgodę na zastąpienie Konwencji o Europolu decyzją Rady. Pod koniec grudnia 2006 r. Komisja przedstawiła projekt dotyczący przekształcenia Europolu w agencję Unii finansowaną z budżetu wspólnotowego.

C. Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL)

Kolegium zostało utworzone decyzją Rady z dnia 22 grudnia 2000 r. zastąpioną decyzją z dnia 20 września 2005 r.

Celem Kolegium jest optymalizacja współpracy między różnymi instytutami krajowymi i pomoc w kształceniu wysokich funkcjonariuszy policji z państw członkowskich. Kolegium wspiera i rozwija europejskie podejście do głównych problemów występujących w państwach członkowskich. W tym celu zapewnia w szczególności sesje szkoleniowe, bierze udział w opracowywaniu zharmonizowanych programów szkoleń, rozpowszechnia najlepsze praktyki i wyniki badań.

Kolegium ma postać sieci utworzonej przez krajowe instytuty kształcenia wysokich funkcjonariuszy służb policji. Posiada stały sekretariat (siedziba: Bramshill, Zjednoczone Królestwo). Podmiot ten posiada osobowość prawną. Od 2006 r. środki na jego budżet przekazuje UE; jest więc wyszczególniony w budżecie UE.

D. Inne instrumenty współpracy

Grupa Zadaniowa Szefów Policji Państw Członkowskich została powołana w październiku 2000 r. Grupa zbiera się co najmniej raz w trakcie każdej półrocznej prezydencji Rady.

Europejska sieć prewencji kryminalnej zbiera się od 2001 r. w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk między krajowymi punktami kontaktowymi odpowiedzialnymi za prewencję kryminalną w każdym państwie członkowskim.

Od 2001 r. forum na rzecz zapobiegania przestępczości zorganizowanej gromadzi różne osoby prywatne i publiczne zainteresowane podejmowaniem dyskusji w tych kwestiach.

System informacyjny Schengen działający od 1995 r. umożliwia rejestrowanie i konsultowanie określonej liczby danych. System pozwala przeprowadzać kontrole na granicach zewnętrznych oraz wewnątrz obszaru Schengen. System

informacyjny Schengen drugiej generacji (SIS II) powinien działać w 2008 r.

Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze utworzone na mocy decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. mogą zostać powołane na potrzeby dochodzeń karnych w jednym lub kilku państwach członkowskich. W pracach zespołów mogą uczestniczyć przedstawiciele Europolu.

E. Walka z terroryzmem

Rada Europejska uznała terroryzm za jedno z głównych zagrożeń dla interesów UE. W 2001 r. Rada Europejska określiła plan działania, zweryfikowany w 2004 r., w którym ogłosiła cele strategiczne UE w walce z terroryzmem. W grudniu 2005 r. Rada przyjęła nową strategię UE dotyczącą walki z terroryzmem.

W 2004 r. Rada Europejska wyznaczyła koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu (Gijs de Vries). Jego funkcja polega na koordynowaniu prac Rady i zapewnieniu skutecznego monitorowania jej decyzji. Mandat pierwszego koordynatora zakończył się w marcu 2007 r. Nowy koordynator, Gilles de Kerchove, został wyznaczony we wrześniu 2007 r.

Niektóre instrumenty przyjęte w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych przyczyniają się bezpośrednio do zwalczania terroryzmu. Dotyczą one prania pieniędzy i europejskiego nakazu aresztowania.

Od 2001 r. przyjęto specjalne akty prawne dotyczące: definicji przestępstw terrorystycznych i harmonizacji kar, zamrożenia funduszy osób powiązanych z organizacją terrorystyczną, wykazu organizacji i osób, które należy uważać za terrorystów, mechanizmów oceny i stosowania krajowego planu zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie zwalczania terroryzmu, nadania nowych funkcji systemowi informacyjnemu Schengen.

Od września 2001 r. regularnie spotykają się szefowie jednostek antyterrorystycznych w służbach wywiadowczych państw członkowskich.

Zalecenie Rady dotyczy utworzenia międzynarodowych zespołów dochodzeniowo-śledczych *ad hoc*, które miałyby zajmować się gromadzeniem i wymianą informacji dotyczących terrorystów.

W lutym 2006 r. została przyjęta dyrektywa w sprawie przechowywania danych telekomunikacyjnych na potrzeby walki z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością.

F. Współpraca celna

W dniu 7 września 1967 r. w Rzymie została podpisana Konwencja o wzajemnej pomocy między administracjami celnymi.

Konwencja z dnia 26 lipca 1995 r. ustanawia wspólny z informatyzowany system informacji zwany Systemem Informacji Celnej. Celem tej informatycznej bazy danych jest umożliwienie jak najszybszego rozpowszechnienia informacji i poprawa skuteczności procedur współpracy i kontroli

administracji celnych państw członkowskich. Od listopada 2000 r. konwencja ta jest stosowana między państwami członkowskimi, które ją ratyfikowały

Konwencja z dnia 18 grudnia 1997 r. (Neapol II) reguluje zasady pomocy i współpracy, w szczególności transgranicznej, między administracjami celnymi państw członkowskich. Obecnie trwa proces jej ratyfikacji, a niektóre państwa członkowskie postanowiły już stosować ją między sobą.

Decyzja Parlamentu i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. ustanawia program działań dla ceł we Wspólnocie („Cła 2000”). Jego celem jest zagwarantowanie jednolitego stosowania uregulowań wspólnotowych, zapobieganie nadużyciom i nielegalnym formom handlu oraz poprawa skuteczności krajowych administracji celnych i współpracy między nimi. Od dnia 11 lutego 2003 r. program ten został zastąpiony programem działania „Cła 2007”, który obejmuje lata 2003–2007.

Nowe propozycje zmierzające do zacieśnienia współpracy celnej w dziedzinie zapobiegania praniu pieniędzy, kontroli granic zewnętrznych UE i walki z podróbkami i piractwem.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski uważa, że utworzenie Europolu stanowi niezbędny środek walki ze zorganizowaną przestępczością w UE. Parlament przypomina, że w systemie państwa prawa sprawowanie funkcji policyjnych musi podlegać kontroli parlamentarnej, a tymczasem Konwencja o Europolu przewiduje jedynie przedkładanie mu rocznego sprawozdania z działalności. Parlament Europejski domaga się zatem, aby

Europol został włączony w ramy instytucjonalne UE i z tego tytułu był objęty demokratyczną kontrolą Parlamentu, kontrolą sędziowską Trybunału Sprawiedliwości oraz kontrolą finansową i budżetową zgodnie ze zwyczajowymi zasadami UE w tej kwestii. Europol musi zostać przekształcony w agencję europejską.

Parlament nalega na precyzyjne określenie ram i zasad współpracy między Europolem, Eurojustem i Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

Ponadto PE krytykuje uciążliwość procedur zmiany Konwencji o Europolu, które wymagają ratyfikacji przez państwa członkowskie i opóźniają wejście w życie nowych postanowień. Parlament domaga się stosowania decyzji Rady na podstawie art. 34 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

Parlament podkreśla również, że terroryzm stanowi najważniejszy problem dotykający obecnie i w przyszłości współistnienie i bezpieczeństwo Europejczyków, w związku z tym proponuje, aby dzień 11 marca był Europejskim Dniem Pamięci Ofiar Terroryzmu. Inicjatywę tą zatwierdziła Rada Europejska.

W ujęciu ogólnym Parlament Europejski podkreśla, że należy poprawić legitymację przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, podejmując decyzję – w duchu konstytucji – o wykorzystaniu obecnego art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej.

→ Jean-Louis ANTOINE-GRÉGOIRE
lipiec 2008 r.

4.13. Polityka energetyczna

Nawet jeżeli energia również wchodzi w zakres działań wspólnotowych, to na mocy zasady pomocniczości polityka energetyczna pozostaje dziedziną wchodzącą w zakres kompetencji państw członkowskich. Obecnie UE jest uzależniona od przywozu ropy naftowej i gazu. Jednakże widoczne jest ciągle zainteresowanie UE w zakresie zwiększenia wykorzystywania energii odnawialnych i ograniczenia efektu cieplarnianego.

Podstawa prawna

- Węgiel: traktat EWWiS, zwłaszcza art. 3 i 57–64 (wygasł w 2002 r).
- Energia jądrowa: Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EWEA) lub Euratom, w szczególności art. 40–76 (inwestycje, wspólne przedsięwzięcia i dostawy) i art. 92–100 (wspólny rynek atomowy).
- Ogólna polityka energetyczna oraz polityka energetyczna w innych obszarach: traktat WE, w szczególności jego art. 100 (trudności w zaopatrzeniu) i art. 308.

Podczas ostatniego przeglądu Traktatu o Unii Europejskiej wciąż nie udało się włączyć do niego oddzielnego rozdziału dotyczącego energii. Polityka energetyczna została po prostu włączona do wykazu celów (art. 3 ust. 1 lit. u); zagadnienie „energii” zostało również uwzględnione w ramach tytułu „Środowisko naturalne” (tytuł XIX; art. 175 ust. 2). Ponadto w traktacie wspomniano o sieciach transeuropejskich, obejmujących infrastrukturę energetyczną (tytuł XV, art. 154, 155 i 156 w związku z art. 158).

W traktacie UE potwierdzono zatem, że działalność UE obejmuje także sektor energetyczny. Jest oczywiste, że

niektóre państwa członkowskie nie są jeszcze przygotowane do przekazania UE istotnych kompetencji. Zgodnie z zasadą pomocniczości politykę energetyczną należy w znacznym stopniu traktować jako dziedzinę wchodzącą w zakres kompetencji państw członkowskich.

Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, gdyby go przyjęto, zawierałby oddzielny rozdział dotyczący energii. W art. I-14 ust. 2 ppkt (i) energia jest określona jako dziedzina, do której stosuje się kompetencje dzielone, natomiast w sekcji 10 art. III-256 nakreślono następujące cele w zakresie unijnej polityki energetycznej:

- zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii oraz
- wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii.

Cele

Polityka energetyczna UE jest wciąż ukierunkowana na długofalowe cele w zakresie energii, po raz pierwszy sformułowane w białej księdze dotyczącej polityki energetycznej dla UE z 1995 r. (COM(95) 682), a następnie w zielonej księdze zatytułowanej „W kierunku europejskiej strategii na rzecz zabezpieczenia dostaw energii” (COM(2000) 769 i sprawozdanie w sprawie przedmiotowej zielonej księgi COM(2002) 321). Komisja, Parlament i Rada podkreślają, że polityka energetyczna musi być podporządkowana ogólnym celom unijnej polityki gospodarczej opartej na integracji i deregulacji rynku, natomiast interwencja publiczna musi ograniczać się do działań niezbędnych do zabezpieczenia interesów publicznych i dobra publicznego, zrównoważonego rozwoju, ochrony konsumentów oraz spójności społeczno-gospodarczej. Jednak wykraczając poza wspomniane cele ogólne, polityka energetyczna musi realizować cele szczegółowe, które zmierzają do pogodzenia kwestii konkurencyjności, bezpieczeństwa dostaw oraz ochrony środowiska naturalnego. W 2005 r. Komisja opublikowała sprawozdanie w sprawie zielonej księgi dotyczącej energii (ISBN 92–894–8419–5), w którym zaproponowała inicjatywy na rzecz wspierania działań mających na celu zapewnienie lepszych dostaw energii, które byłyby w większym stopniu wystarczające.

W 2005 r. Komisja przyjęła kolejną zieloną księgę na temat „racjonalizacji zużycia energii”, w której zaproponowała działania w państwach członkowskich na rzecz wspierania lepszego wykorzystania wszystkich źródeł energii (COM(2005) 265). Następnie opublikowana została zielona księga zatytułowana „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” (COM(2006) 105). Określono w niej nową rzeczywistość w dziedzinie energii, wobec której stoi Europa, opartą na trzech głównych celach: **zrównoważony rozwój, konkurencyjność i bezpieczeństwo dostaw**. Ogólne ramy –

pierwszy strategiczny przegląd energetyki UE – powinny pomóc w osiągnięciu powyższych celów. Przedstawiane są konkretne propozycje, takie jak urzeczywistnienie wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej, zagwarantowanie na wewnętrznym rynku energii UE bezpieczeństwa dostaw oraz solidarności między państwami członkowskimi, wezwanie do prawdziwej ogólnospółnotowej debaty na temat różnych źródeł energii, stawianie czoła wyzwaniom związanym ze zmianami klimatu w sposób spójny z celami strategii lizbońskiej, wykorzystanie strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych, a także wzmocnienie wspólnej zewnętrznej polityki energetycznej.

Na posiedzeniu w dniach 23–24 marca 2006 r. Rada Europejska wezwała do stworzenia europejskiej polityki energetycznej oraz zwróciła się do Komisji i Rady o przygotowanie zestawu działań z przejrzystym harmonogramem, umożliwiającym przyjęcie priorytetowego planu działania na posiedzeniu wiosną 2007 r.

Podstawę dla europejskiej polityki energetycznej powinny stanowić wspólne perspektywy długoterminowej podaży i popytu, a także obiektywna, przejrzysta ocena pozytywnych i negatywnych aspektów wszystkich źródeł energii. Polityka ta powinna również przyczynić się w wyważony sposób do realizacji trzech głównych celów, jakimi są:

- zwiększanie bezpieczeństwa dostaw energii poprzez opracowanie wspólnego podejścia do polityki wewnętrznej i prowadzenie dialogu z państwami członkowskimi i partnerami,
- zapewnienie konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności cenowej dostaw energii poprzez współpracę z państwami członkowskimi w celu ukończenia procesu otwierania wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej dla wszystkich konsumentów do połowy 2007 r.; konieczne jest przejrzyste wdrożenie przepisów w zakresie rynku wewnętrznego,
- wspieranie zrównoważonego podejścia do środowiska naturalnego poprzez wzmocnienie pozycji UE jako lidera w drodze przyjęcia planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, dalszego rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz wdrożenia planu działania w sprawie biomasy przy wsparciu ze strony programu badań, rozwoju i demonstracji (RD&D).

Oprócz ogólnych celów energetycznych UE określiła różnorodne cele sektorowe, w tym utrzymanie procentowego udziału paliw stałych (węgiel) w całkowitym zużyciu energii (szczególnie poprzez zwiększenie konkurencyjności mocy produkcyjnych), zwiększenie proporcji zużycia gazu ziemnego w bilansie energii, ustanowienie maksymalnych warunków bezpieczeństwa jako zasadniczego wymogu planowania, budowy i funkcjonowania elektrowni jądrowych oraz zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii. o ile UE z powodzeniem realizuje powyższe cele, wskaźnik ich

osiągalności w poszczególnych państwach członkowskich wciąż kształtuje się na bardzo różnym poziomie.

Komisja, Parlament i Rada są zgodne, że należy podjąć wysiłki, by przynajmniej podwoić udział odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 15% do 2010 r. (zasada substytucji). Zadaniem Komisji jest przełożenie tego celu na konkretne środki. W odniesieniu do poszczególnych środków pojawiają się głosy sprzeciwu, jak również liczne spory co do zasadności ich wdrożenia bądź formy, jaką mają przyjąć na szczeblu UE.

Osiągnięcia

A. Produkcja i zużycie energii: ogólna analiza

W ciągu ostatnich trzech dziesięcioleci UE osiągnęła znaczny sukces w realizacji celów energetycznych (zmniejszenie zależności energetycznej, opracowanie substytutów ropy naftowej, oszczędność energii itp.). Od 1975 r. możliwe było znaczne zwiększenie produkcji energii pierwotnej, zwłaszcza w wyniku zwiększonej produkcji ropy w Zjednoczonym Królestwie. Mimo znacznego wzrostu poziomu produkcji w UE odnotowuje się stosunkowo niewielki wzrost w zakresie krajowego zużycia energii brutto (całkowite zużycie dla UE-12 wyniosło w 1990 r. 1100 mln toe (ekwiwalent tony ropy), natomiast dla UE-25 – 1131,6 mln toe w 2003 r.; wzrosło zużycie energii, lecz tempo wzrostu zmalało w ostatnich kilku latach, sięgając obecnie około 0,8% rocznie). Jednak w ostatnim czasie tendencja ta uległa zmianie, ponieważ przewiduje się, że zależność w 2030 r. wyniesie 70%, lecz ostatecznie nie będzie to spowodowane wyłącznie zmniejszeniem produkcji ropy w Zjednoczonym Królestwie. Obecnie ropa przywożona do UE pokrywa 76,6% zapotrzebowania na ten surowiec; w odniesieniu do przywozu gazu wskaźnik ten wynosi 53%, a węgla – 35,4%. Szacuje się, że do 2030 r. UE będzie w 90% zależna od przywozu ropy i w 80% od przywozu gazu.

Wciąż jednak istnieją znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie produkcji i zużycia energii, zależności energetycznej, a w szczególności realizacji celów oszczędzania energii i zastępowania ropy naftowej. Istotne różnice widoczne są również w odniesieniu do udziału poszczególnych źródeł energii w całkowitym zużyciu. Jest to wynikiem nie tylko różnic strukturalnych pomiędzy państwami członkowskimi, lecz także różnych krajowych celów energetycznych (np. w zakresie energii jądrowej).

W celu harmonizacji wewnętrznego rynku energii w 2003 r. przyjęto rozporządzenie określające zasady transgranicznej wymiany energii elektrycznej ((WE) nr 1228/2003). Ponadto w dyrektywie 2003/54/WE określono wspólne zasady rynku wewnętrznego energii elektrycznej, natomiast w dyrektywie 2003/55/WE ustanowiono taki sam mechanizm dla rynku wewnętrznego gazu ziemnego. Zgodnie z prawodawstwem Unii Europejskiej najpóźniej od lipca 2007 r. wszyscy konsumenci powinni mieć swobodę wyboru dostawcy gazu i energii elektrycznej. Ponadto UE dąży do zagwarantowania poprawy w zakresie infrastruktury, np. sieci przesyłowych energii

elektrycznej i gazu, aby transport energii do miejsc docelowych odbywał się w możliwie najskuteczniejszy sposób. Wreszcie, w każdym państwie UE ustanowiono organy regulacyjne, których zadaniem jest zapewnienie prawidłowej działalności dostawców i firm obsługujących sieci przesyłowe, tak aby usługi świadczone przez te podmioty odpowiadały ofercie przedstawionej klientom (rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 dotyczy warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego, natomiast dyrektywa 2004/67/WE odnosi się do kwestii bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego; dokument COM(2003) 741 zawiera wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego).

B. Poszczególne sektory (aspekty sektorowe) polityki energetycznej

1. Węgiel i inne paliwa stałe

Wśród celów unijnej polityki energetycznej znajdują się: wspieranie wykorzystania węgla oraz zwiększenie konkurencyjności krajowych mocy produkcyjnych w celu osiągnięcia znacznego wzrostu zużycia paliw stałych. Rozszerzenie UE w maju 2004 r. oznaczało zmianę roli, jaką w UE pełnił węgiel, zarówno w odniesieniu do jego rezerw, jak i modeli produkcji oraz zużycia. Od tego czasu wiele kwestii związanych z energią było przedmiotem intensywnych debat na szczeblu UE – m.in. bezpieczeństwo dostaw, zwłaszcza w obliczu sporu o gaz, jaki na początku 2006 r. toczył się pomiędzy Ukrainą a Rosją. Obecnie Komisja dokonuje przeglądu uzyskanego status quo oraz skutków regulacji przyjętych w dziedzinie europejskich rynków energii. Spalanie węgla wiąże się z emisjami substancji zanieczyszczających powietrze (takich jak dwutlenek siarki SO_2) oraz dwutlenku węgla (CO_2). Węgiel jest jednak paliwem, którego złoża występują w znacznych ilościach, zatem będzie on odgrywał istotną rolę w debatach na temat bezpieczeństwa energetycznego oraz innych zagadnień (np. koszyka energetycznego, współspalania, samowystarczalności itp.). Wiele państw członkowskich posiada rezerwy węgla, co stwarza możliwości zarówno w zakresie zatrudnienia, jak i wywozu. Z uwagi na duże prawdopodobieństwo, że w kolejnych dziesięcioleciach węgiel nadal będzie ważnym paliwem wykorzystywanym na całym świecie do wytwarzania energii, poczyniono wiele kroków zmierzających do rozwoju potencjału gospodarczego i technologicznego w zakresie produkcji czystego węgla. Zostały opracowane i wdrożone technologie czystego spalania węgla (CCT), przy czym wciąż istnieje możliwość dalszego rozwoju w tej dziedzinie. Coraz częściej opracowywane są technologie wychwytywania i składowania pochodnych spalania węgla (CCS), które umożliwiają zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Poszczególne elementy i technologie CCS osiągnęły różne stadia rozwoju, lecz ogólnie rzecz biorąc, stanowią zestaw interesujących możliwości, które mogą przyczynić się zarówno do pokrycia przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną, jak i osiągnięcia celów związanych z ograniczeniem zmian klimatu (celów zawartych w protokole z Kioto i określonych na okres po jego podpisaniu).

2. Węglowodory

Celem unijnej polityki energetycznej jest zastąpienie ropy naftowej innymi formami energii, przy jednoczesnym wsparciu poszukiwań złóż (badania oddalone od brzegu itp) oraz eksploatacji lokalnie występujących węglowodorów. Bezpieczeństwo dostaw ma być zapewnione poprzez zróżnicowanie źródeł energii oraz unijne zasady dotyczące obowiązkowych rezerw (państwa członkowskie muszą utrzymywać zapasy głównych produktów naftowych, wystarczające na 90 dni, na podstawie danych z poprzedzającego roku).

3. Energia jądrowa i paliwa jądrowe

Energia jądrowa nadal odgrywa zasadniczą rolę wśród celów unijnej polityki energetycznej. Jednak po katastrofie, do jakiej doszło w Czarnobylu w 1986 r., zagadnienie to stało się bardzo kontrowersyjne. Zaniechanie wykorzystania energii jądrowej to najwcześniej perspektywa średnioterminowa, w każdym razie należy jednak dołożyć większych starań w celu poprawy norm bezpieczeństwa w elektrowniach jądrowych. Pomimo postanowień traktatu EWEA uprawnienia Komisji nadal pozostawiają wiele do życzenia (np. brak jednolitych norm w zakresie bezpieczeństwa i uwalniania zanieczyszczeń, brak procedury konsultacji na szczeblu UE w odniesieniu do elektrowni ulokowanych w pobliżu granic, brak jasnych przepisów unijnych dotyczących transportu i przechowywania paliwa jądrowego i odpadów jądrowych, problemy z ustanowieniem podstawowych norm w zakresie ochrony przed promieniowaniem, brak odpowiedniego unijnego systemu informowania i monitorowania w wypadku awarii jądrowych, brak uzgodnionych procedur awaryjnych stosowanych w razie katastrofy itd).

W zielonej księdze na temat bezpieczeństwa dostaw energii energia jądrowa została zaklasyfikowana jako „nie do końca doskonałe” źródło energii (wraz z węglem, ropą, gazem i odnawialnymi źródłami energii); poruszono również kwestię sposobu, w jaki UE może w przyszłości rozwijać technologię syntezy i tworzyć reaktory, podnosić poziom bezpieczeństwa jądrowego oraz znaleźć rozwiązanie problemu odpadów jądrowych. Ponieważ kwestii bezpieczeństwa jądrowego nie można było dłużej rozpatrywać wyłącznie z perspektywy krajowej, w styczniu 2003 r. – również w związku z przygotowaniem do rozszerzenia UE – Komisja przyjęła nowe podejście do bezpieczeństwa obiektów jądrowych i do zagadnienia odpadów jądrowych (COM(2003) 32). W 2004 r. Komisja przedstawiła zmieniony wniosek COM(2004) 526, oparty m.in. na propozycjach Parlamentu Europejskiego przedstawionych w związku z dwoma nowymi dyrektywami: w dziedzinie bezpieczeństwa obiektów jądrowych (przyjęta ostatecznie jako rozporządzenie Rady w 2006 r.) oraz w sprawie gospodarowania odpadami radioaktywnymi.

4. Odnawialne źródła energii i efektywność energetyczna

Wspieranie wykorzystania odnawialnych źródeł energii jest jednym z głównych celów unijnej polityki energetycznej. Jak wspomniano wcześniej, dążenia skupiają się na podwojeniu

udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 15% do 2010 r. oraz na zwiększeniu produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii do 22,1% produkcji całkowitej (dyrektywa 2001/77/WE). Decyzja nr 1230/2003/WE „Inteligentna Energia – Europa” zawiera środki na rzecz wspierania wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz zwiększenia efektywności energetycznej. Istnieją podprogramy mające na celu wspieranie projektów dotyczących zrównoważonego rozwoju, jak również rozwój współpracy pomiędzy UE a krajami rozwijającymi się w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii. Kwota przeznaczona na program ramowy na lata 2003–2006 wynosi 200 mln euro, choć zarówno Komisja, jak i PE opowiadały się za większą pulą środków.

W 2002 r. przyjęto dyrektywę 2002/91/WE (która miała zostać wdrożona do 2006 r.) w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (odnoszącej się w szczególności do izolacji, klimatyzacji oraz stosowania odnawialnych źródeł energii). Dotyczy ona przede wszystkim metody obliczania charakterystyki energetycznej budynków, minimalnych wymagań dotyczących nowych budynków i dużych istniejących budynków oraz certyfikacji energetycznej.

Przedstawiając w lipcu 2002 r. wniosek dotyczący dyrektywy (COM(2002) 415), Komisja chciała kontynuować rozwój i wykorzystanie kogeneracji lub skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej (CHP). Dzięki wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła podczas jednego zintegrowanego procesu uzyskuje się oszczędności energii pierwotnej, zatem jest to kolejny środek służący realizacji celów unijnej polityki energetycznej. Wspomniany wniosek wywołał wiele kontrowersyjnych dyskusji zarówno w Radzie, jak i w Parlamencie Europejskim; głównym zagadnieniem, jakie w nim poruszono, jest ustanowienie jednolitej definicji energii elektrycznej produkowanej w instalacjach kogeneracyjnych (CHP). Przedmiotowa dyrektywa została przyjęta w ramach procedury współdecyzji w lutym 2004 r. (2004/8/WE).

W maju 2003 r. została przyjęta dyrektywa 2003/30/WE w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych. Celem przedmiotowej dyrektywy jest promowanie użycia biopaliw lub innych odnawialnych paliw, które mają zastąpić olej napędowy lub benzynę stosowane w transporcie w każdym z państw członkowskich, w celu wniesienia wkładu w wypełnianie zobowiązań dotyczących zmian klimatu, zabezpieczenia dostaw w sposób przyjazny dla środowiska i promowania odnawialnych źródeł energii. Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie powinny dopilnować, by minimalna proporcja biopaliw i innych paliw odnawialnych znalazła się na ich rynkach, i w tym celu ustanowić krajowe cele wskaźnikowe. Określone w przedmiotowej dyrektywie wartości odniesienia dla tych celów wynoszą: 2% do dnia 31 grudnia 2005 r. i 5,75% do dnia 31 grudnia 2010 r. i są naliczone na podstawie zawartości energetycznej benzyny i oleju napędowego do celów transportowych, umieszczonych na ich rynkach.

W dniu 5 kwietnia 2006 r. została przyjęta dyrektywa 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych (uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG). Jej celem było zwiększenie efektywności energetycznej w UE oraz promowanie rynku usług energetycznych (takich jak oświetlenie, ogrzewanie, ciepła woda, wentylacja itp).

W maju 2004 r. Komisja przyjęła komunikat do Rady i Parlamentu, w którym zaproponowała ocenę wpływu udziału źródeł odnawialnej energii w UE oraz przedstawiła propozycje konkretnych działań (COM(2004) 366).

Następnie w rezolucji w sprawie udziału odnawialnej energii w UE oraz propozycji konkretnych działań (2004/2153(INI)) Parlament Europejski uznał wyjątkowe znaczenie energii odnawialnych i podkreślił wagę ustalenia obowiązkowych celów na 2020 r., aby dać jasny sygnał podmiotom działającym na rynku, a także krajowym organom kształtującym politykę, że odnawialne energie stanowią przyszłość energii UE oraz część unijnej strategii ekologicznej i przemysłowej. Z kolei w dniu 7 grudnia 2005 r. Komisja przyjęła komunikat pt. „Plan działania w sprawie biomasy” (COM(2005) 628), w którym określiła środki mające na celu zwiększenie pozyskiwania energii z biomasy pochodzącej z drewna, odpadów i roślin uprawnych poprzez tworzenie rynkowych zachęt do jej wykorzystywania i usuwanie barier dla rozwoju rynku. Celem komunikatu Komisji z dnia 8 lutego 2006 r. pt. „Strategia UE na rzecz biopaliw” (COM(2006) 4) jest dalsza promocja biopaliw i przygotowanie do stosowania ich na szeroką skalę, a także badanie możliwości otwierających się przed krajami rozwijającymi się.

W Zielonej księdze zatytułowanej „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” szczególnie nacisk położono na energie odnawialne, których pełny potencjał zostanie wykorzystany wyłącznie poprzez długofalowe zaangażowanie w rozwój i budowę instalacji wykorzystujących energię odnawialną. Ponadto Komisja zamierza zrealizować **plan działania na rzecz energii odnawialnej**.

C. Projekty w ramach badań, rozwoju i demonstracji (→4.13)

Program ramowy UE w zakresie badań obejmuje liczne projekty w ramach energii, badań i rozwoju oraz demonstracji, służące wspieraniu celów polityki energetycznej. Projekty te mają za zadanie poprawę sytuacji w odniesieniu do poziomu dopuszczalności, konkurencyjności i zakresu stosowania energii z tradycyjnych źródeł (np. zapewnienie bezpieczeństwa reaktorów oraz gospodarowanie odpadami radioaktywnymi, a także gazyfikacja i upłynnianie w wypadku stosowania węgla), wspieranie przyjęcia nowych form energii (alternatywne źródła energii, nowe technologie dla zrównoważonych dostaw energii, synteza jądrowa), jak również zapewnienie oszczędności energii i jej racjonalnego wykorzystania.

Siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji został uruchomiony na lata 2007–2013 (COM(2005) 119) i określa cele badań, jakie mają zostać przeprowadzone na rzecz osiągnięcia głównych założeń dotyczących ograniczenia

zużycia energii. Ponadto zawarto w nim propozycję szerszego zakresu współpracy i skoncentrowania badań na tym obszarze, jak również finansowania wspomnianych działań (patrz również 4.13).

D. Rynek wewnętrzny

Urzeczywistnienie rynku wewnętrznego w sektorze energii wymaga usunięcia licznych przeszkód i barier w handlu, zbliżenia polityk podatkowych i cenowych, a także przyjęcia środków w odniesieniu do norm oraz uregulowań kwestii związanych z bezpieczeństwem i środowiskiem naturalnym. W związku z przyjęciem w 1990 i 1991 r. dyrektyw w sprawie przesyłu – odpowiednio – energii elektrycznej i gazu ziemnego, w dniu 25 lipca 1996 r. (dyrektywa 96/92/WE) uzgodniono dalsze otwarcie sieci energii elektrycznej dla dużych klientów przemysłowych („dostęp strony trzeciej”). Dyrektywa 98/30/WE dotycząca rynku wewnętrznego gazu ziemnego została przyjęta w dniu 22 czerwca 1998 r. Komisja przedkłada Parlamentowi roczne sprawozdania z wdrażania przedmiotowych dwóch dyrektyw.

Na mocy dwóch kolejnych dyrektyw dotyczących energii elektrycznej (2003/54/WE) i gazu (2003/55/WE) – a także rozporządzenia (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej – rynki energii dla energii elektrycznej i gazu miały zostać w pełni otwarte na konkurencję do 2005 r. (do 2007 r. dla odbiorców w gospodarstwach domowych). Ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie podjęły odpowiednie działania zmierzające do wdrożenia przedmiotowych dyrektyw, w kwietniu 2006 r. Komisja wystosowała wezwania do usunięcia uchybienia do tych państw członkowskich, w których priorytetowy dostęp do zdolności przesyłowych sieci transgranicznych wciąż był udzielany w pierwszej kolejności w ramach umów sprzed okresu liberalizacji. Obecnie Komisja rozpatruje odpowiedzi państw członkowskich i ocenia, czy konieczne są dalsze działania. W kilku państwach członkowskich już nastąpiło zniesienie priorytetowego dostępu.

Zostaną ustanowione krajowe organy regulacyjne, które będą nadzorować wypełnianie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, jak również bezpieczeństwo dostaw i kształtowanie taryf. W przyszłości będzie również konieczne odpowiednie oznakowanie źródła energii elektrycznej. W celu wzmocnienia konkurencji na wewnętrznym rynku energii elektrycznej, a także wspierania inwestycji w infrastrukturę energetyczną i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw została przyjęta dyrektywa 2005/89/WE z dnia 18 stycznia 2006 r. (dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych), której towarzyszyła kolejna inicjatywa Komisji w sprawie infrastruktury energetycznej i bezpieczeństwa dostaw (COM(2003) 743). Proponowane nowe rozporządzenie w sprawie dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego (COM(2003) 741) zostało przyjęte przez Radę w dniu 12 grudnia 2003 r.

Dyrektywa 2003/96/WE wprowadziła nowy unijny system opodatkowania produktów energetycznych. Prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i osiągnięcie celów innych polityk unijnych wymagają ustanowienia na szczeblu UE minimalnych poziomów opodatkowania większości produktów energetycznych, włącznie z energią elektryczną, gazem ziemnym i węglem. Ponadto opodatkowanie produktów energetycznych i – w razie potrzeby – energii elektrycznej jest jednym z dostępnych instrumentów służących osiągnięciu celów protokołu z Kioto. Dyrektywa 2003/96/WE rozszerza zakres unijnego systemu minimalnych stawek podatku – ograniczonego obecnie do olejów mineralnych – na wszystkie produkty energetyczne, w tym przede wszystkim węgiel, gaz ziemny i energię elektryczną.

Komisja przedstawiła również wniosek dotyczący dyrektywy (COM(2003) 739), w którym wyznaczyła cele dotyczące bardziej efektywnego końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. Wniosek ten został przyjęty przez Radę w dniu 4 kwietnia 2006 r.

E. Efekt cieplarniany i współpraca międzynarodowa

Unia Europejska podkreśliła swoje zaangażowanie we współpracę międzynarodową i zapobieganie skutkom emisji gazów cieplarnianych. Jednak dotychczas nie wdrożono jeszcze wniosku z 1992 r. w sprawie wprowadzenia podatku od emisji dwutlenku węgla i podatku energetycznego (COM(92) 226) z uwagi na zdecydowany sprzeciw wielu państw członkowskich oraz brak poparcia ze strony głównych konkurentów (Stanów Zjednoczonych i Japonii) na rynkach międzynarodowych. Na konferencji ONZ w Kioto w grudniu 1997 r. podkreślono znaczenie uzgodnionego planu działania na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (zwłaszcza dwutlenku węgla CO₂). Unia Europejska zobowiązała się zmniejszyć w okresie 2008–2012 emisję CO₂ o 8% w stosunku do poziomów z 1990 r. Po długiej i kontrowersyjnej debacie w lipcu 2003 r. przyjęto dyrektywę dotyczącą emisji gazów cieplarnianych (2003/87/WE). Do 2005 r. utworzono jeden z największych systemów handlu uprawnieniami do emisji (ETS) na świecie, który obecnie poddawany jest przeglądowi – rozpatrywany jest drugi etap na 2012 r. Rozszerzenie UE o nowe państwa członkowskie będzie wiązało się z koniecznością włączenia tych państw do wewnętrznego rynku energii, tak aby mogły korzystać z otwartej konkurencji, większej efektywności energetycznej i stopniowego wprowadzania odnawialnych źródeł energii.

Rola Parlamentu Europejskiego

Głównym zadaniem Parlamentu jest przekonanie państw członkowskich, że rozwiązanie przedstawionych problemów na szczeblu UE dla wspólnego interesu w perspektywie długoterminowej jest istotniejsze niż zaspokojenie krótkoterminowych interesów krajowych, w wypadku których pierwszeństwo można przyznać innym rozwiązaniom. Parlament wielokrotnie opowiadał się za wprowadzeniem oddzielnego rozdziału dotyczącego energii, który obecnie po

raz pierwszy planowany jest w konstytucji UE. W toczących się dyskusjach na temat przyszłej unijnej polityki energetycznej Parlament w coraz bardziej zdecydowany sposób wzywa do wdrożenia ważnych celów polityki energetycznej (takich jak zwiększenie efektywności energetycznej, rozwój alternatywnych źródeł energii oraz systemów bezpiecznych dostaw energii, zapobieganie efektowi cieplarnianemu, a także kontynuacja współpracy międzynarodowej i wyjaśnienie kwestii podatku od emisji CO₂ i podatku energetycznego).

W 2005 r. Parlament przyjął dwie istotne inicjatywy: rezolucję w sprawie zależności paliwowej (PE A6–0509/2005), w której wzywa do podjęcia szerszej zakrojonych działań w celu zróżnicowania źródeł energii i opracowania spójnej i globalnej strategii energetycznej, oraz rezolucję w sprawie udziału energii odnawialnej (A6–0227/2005), w której wzywa do podjęcia konkretnych działań zmierzających do zastąpienia tradycyjnych źródeł energii wszystkimi dostępnymi źródłami energii odnawialnej, takimi jak energia wiatru, elektrownie wodne, słoneczne i geotermalne oraz biomasa.

W dniu 14 lutego 2006 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję zawierającą zalecenia w sprawie ogrzewania i chłodzenia z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii (INI/2005/2122). Projekt ma służyć ocenie oraz wykorzystaniu ekonomicznego potencjału w celu procentowego zwiększenia wykorzystania energii odnawialnych w sektorze ogrzewania i chłodzenia w UE z obecnego poziomu wynoszącego blisko 10% do realistycznego i ambitnego poziomu przynajmniej 20% do 2020 r., przy jednoczesnym określeniu wiążących celów krajowych.

W marcu 2006 r. Parlament Europejski przyjął wspólną rezolucję w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii Europejskiej, wzywając Komisję i Radę do stworzenia bardziej stanowczej i konkretnej europejskiej polityki energetycznej oraz określenia nowych, ambitnych celów.

W sprawozdaniu z własnej inicjatywy dotyczącym zielonej księgi w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków (INI/2005/2210), Parlament Europejski zaproponował stworzenie funduszu racjonalizacji zużycia energii, z którego działające lokalnie agencje ds. energii i środowiska naturalnego otrzymywałyby wsparcie finansowe.

Parlament Europejski rozpatrzył również międzynarodowe aspekty omawianego zagadnienia, przyjmując rezolucję nielegislacyjną w sprawie stosunków pomiędzy Unią Europejską a Rosją (INI/2004/2170). Parlament Europejski podkreślił w niej potrzebę dalszego rozwoju i wdrażania wspólnej strategii energetycznej dla Europy, z udziałem producentów, dystrybutorów i konsumentów, służącej stworzeniu przejrzystego i trwałego systemu energetycznego na rzecz zwiększenia regionalnej różnorodności dostaw energii.

→ Miklos Laszlo GYÖRFFI
wrzesień 2006 r.

4.14. Polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego

Europejska polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego zajmuje ważne miejsce w prawodawstwie europejskim od momentu ustanowienia EWEA w 1952 r. Jednolity akt europejski wprowadza wieloletnie ramowe programy badań. Obecnie 7. PR obejmuje lata 2007–2013 i składa się z pięciu programów szczegółowych.

Podstawa prawna

Polityka Wspólnoty w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego (BRT) pierwotnie opierała się na art. 55 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) (przesłał obowiązywać w 2002 r.), art. 4–11 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom: badania w dziedzinie jądrowej) oraz art. 35 i 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (WE). Istotnym krokiem w rozwoju europejskiej polityki w zakresie BRT było przyjęcie czterech rezolucji Rady w dniu 14 stycznia 1974 r., zwłaszcza rezolucji dotyczącej koordynacji polityk krajowych oraz zdefiniowania projektów stanowiących przedmiot zainteresowania Wspólnoty w dziedzinie nauki i technologii, a także rezolucji w sprawie konieczności posiadania przez Wspólnotę własnej polityki dotyczącej nauki i technologii.

Tytuł XVIII „Badania i rozwój technologiczny” został wprowadzony do traktatu WE Jednolitym aktem europejskim, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 1987 r., i zapewnił nową, wyraźną podstawę polityki w zakresie BRT, która miała być prowadzona w oparciu o wieloletnie programy ramowe.

Zgodnie z Jednolitym aktem europejskim program ramowy (PR) był przyjmowany jednomyślnie przez Radę po jednorazowej konsultacji z Parlamentem Europejskim (PE). Wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht w dniu 1 listopada 1993 r. wprowadzona została procedura współdecyzji Rady i Parlamentu jako właściwa procedura przyjmowania PR WE, przy czym zachowany został wymóg jednomyślności w Radzie. Artykuł 7 traktatu Euratom (jednomyślność w Radzie, brak formalnego wymogu konsultacji z Parlamentem) pozostał niezmienny.

Wraz z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu w dniu 1 maja 1999 r. wymóg jednomyślności Rady przy przyjmowaniu PR WE został zastąpiony większością kwalifikowaną. Ponownie traktat Euratom pozostał niezmienny, a „program ramowy” Euratom jest przyjmowany przez Radę jednomyślnie po jednym czytaniu w Parlamencie. Programy szczegółowe w ramach PR są przyjmowane większością kwalifikowaną w Radzie po zwykłej konsultacji z Parlamentem. Zasady uczestnictwa przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uniwersytetów w PR WE zostały przyjęte oddzielną decyzją Rady (procedura współpracy) dotyczącą czwartego i piątego

PR WE oraz rozporządzeniem PE i Rady (procedura współdecyzji) dotyczącym 6. PR WE.

Cele

Od chwili wejścia w życie Jednolitego aktu europejskiego celem polityki Wspólnoty w zakresie BRT jest wzmacnianie bazy naukowej i technologicznej przemysłu europejskiego i sprzyjanie zwiększaniu jego międzynarodowej konkurencyjności. Promowanie konkurencyjności przemysłu było głównym aspektem programów ramowych zgodnie z definicją państw członkowskich obowiązującą w drugiej połowie lat 80. To główne postanowienie zostało zmienione w 1993 r. (traktat z Maastricht) poprzez dodanie zapisu „przy jednoczesnym promowaniu działalności badawczej uznanej za niezbędną na mocy innych rozdziałów niniejszego Traktatu” (art.163 traktatu WE).

Artykuł 164 traktatu stanowi: „W dążeniu do osiągnięcia tych celów Wspólnota prowadzi następujące działania, które stanowią uzupełnienie działań podejmowanych przez państwa członkowskie:

- a. wykonywanie programów badań, rozwoju technologicznego i demonstracyjnych, wraz z promowaniem współpracy z przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczymi i uniwersytetami oraz między nimi;
- b. popieranie współpracy w dziedzinie wspólnotowych badań, rozwoju technologicznego i demonstracji z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi;
- c. upowszechnianie i optymalizację wyników działań w dziedzinie wspólnotowych badań, rozwoju technologicznego i demonstracji;
- d. popieranie kształcenia i mobilności naukowców we Wspólnocie”.

Artykuł 165 przewiduje, że: „Wspólnota i państwa członkowskie koordynują swoje działania [...], tak aby zapewnić wzajemną spójność polityk krajowych i polityki wspólnotowej”.

Osiągnięcia

A. Polityka Wspólnoty w zakresie BRT: krótki przegląd

Głównym instrumentem polityki Wspólnoty w zakresie BRT jest wieloletni program ramowy, który określa cele, priorytety oraz

pomoc finansową na okres kilku lat (zazwyczaj pięciu, przy czym zakłada się, że kolejne programy ramowe pokrywają się przez rok lub dwa lata i zwykle w ciągu czterech lat obowiązują różne pułapy finansowe). W wypadku 1. PR (1984–1987) wspólnotowe działania w zakresie BRT były po raz pierwszy koordynowane jako część pojedynczych, zorganizowanych ram. Głównym celem 2. PR (1987–1991) był rozwój technologii dla przyszłości oraz zintegrowanie ważniejszych programów Wspólnoty w obszarze technologii informacyjnych (ESPRIT), materiałów (EURAM), technologii przemysłowych (BRITE) i zaawansowanych technologii komunikacyjnych (RACE). 3. PR (1990–94) ogólnie podążał w tym samym kierunku, koncentrując się na mniejszej liczbie obszarów działania, a także na upowszechnianiu wyników badań. W kwietniu 1994 r., po długotrwałej i trudnej procedurze, Rada wraz z Parlamentem (po raz pierwszy w ramach procedury współdecyzji) przyjęła 4. PR (1994–1998). W programie tym wykorzystano poprzednie inicjatywy, a także wprowadzono kilka kolejnych istotnych elementów, takich jak nowy program dotyczący ukierunkowanych badań społeczno-ekonomicznych. 5. PR (1998–2002) stanowił odejście od badań w dużej mierze skoncentrowanych na wynikach technicznych na rzecz badań i innowacji ukierunkowanych na osiągnięcie założonych celów społeczno-ekonomicznych.

B. Realizacja polityki w zakresie BRT

W typowym projekcie finansowanym ze środków Wspólnoty udział biorą osoby prawne, tj. uniwersytety, ośrodki badawcze, przedsiębiorstwa, w tym małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), lub indywidualni badacze z kilku państw członkowskich, państw stowarzyszonych i państw trzecich. Zasadniczo dąży się do zrównoważonego udziału przedsiębiorstw i ośrodków akademickich. Prowadzone są również działania specjalne, które mają na celu wspieranie rozwoju działalności badawczej w mniej uprzywilejowanych regionach państw członkowskich i stowarzyszonych państw kandydujących. Program ramowy jest realizowany za pomocą programów szczegółowych. Wspólnota dysponuje kilkoma środkami umożliwiającymi osiągnięcie celów z zakresu BRT określonych w tych programach szczegółowych:

- działania bezpośrednie prowadzone przez Wspólne Centrum Badawcze (WCB) działające w Isprie (Włochy), Geel (Belgia), Petten (Niderlandy), Karlsruhe (Niemcy) i Sewilli (Hiszpania), które w całości finansowane są ze środków Wspólnoty;
- działania pośrednie, którymi mogą być: (i) wspólnie realizowane projekty badawcze prowadzone przez konsorcja osób prawnych w państwach członkowskich, państwach stowarzyszonych i państwach trzecich, które finansowane są ze środków Wspólnoty do 50%; (ii) działania koordynujące i wspierające, które są finansowane ze środków Wspólnoty do 100%; (iii) działania organizowane przez przyjmującego i działania indywidualne służące celom mobilności naukowców w kontekście różnych programów stypendiów, dotacji i nagród Marie Curie

z możliwością maksymalnego 100% dofinansowania ze środków Wspólnoty.

C. Szósty program ramowy (2002–2006)

1. Kontekst ogólny

Szósty program ramowy w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego (6. PR) został przyjęty dnia 27 czerwca 2002 r. (decyzja 1513/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady). Program był realizowany od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r. 6. PR został opracowany specjalnie, aby wspierać tworzenie Europejskiej Przestrzeni Badawczej (ERA), co uzyskało aprobatę Rady Europejskiej na posiedzeniu w Lizbonie w marcu 2000 r. i poparcie Parlamentu. Utworzenie ERA ma na celu: (i) zapewnienie swobodnego przepływu badaczy, pomysłów i technologii w Europie; (ii) rozwiązanie problemu rozdrobnienia europejskich badań i osiągnięcie masy krytycznej; (iii) skoordynowanie krajowych i europejskich programów i polityk.

2. Instrumenty

Szósty program ramowy wprowadził dwa nowe instrumenty w konkretnym celu rozwiązania problemu rozdrobnienia badań europejskich i zwiększenia ich wpływu:

- sieci doskonałości, które zmierzają do stopniowego zintegrowania zdolności badawczych partnerów w celu promowania doskonałości naukowej i technologicznej Wspólnoty;
- projekty zintegrowane, które mają znaczne rozmiary i w ramach których dąży się do osiągnięcia masy krytycznej w działalności badawczej skoncentrowanej na jasno określonych celach naukowych i technologicznych.

Ponadto art. 169 traktatu WE został po raz pierwszy zastosowany w wypadku partnerstwa między krajami europejskimi i rozwijającymi się w celu prowadzenia programu badań klinicznych dotyczących zwalczania AIDS, malarii i gruźlicy.

3. Budżet i obszary działania

Początkowy budżet 6. PR w wysokości 17,5 mld euro, w tym 1,23 mld euro na Euratom, został później podwyższony do 19 235 mln euro, w tym 1352 mln euro na Euratom, aby uwzględnić rozszerzenie. Ogólna kwota środków finansowych przeznaczonych na PR WE (17 883 mln euro) została podzielona między różne działania w następujący sposób:

a. *Ukierunkowanie i integrowanie badań wspólnotowych (w tym priorytety tematyczne)*

Budżet: 14 682 mln euro:

- nauki przyrodnicze, genomika i biotechnologia dla zdrowia człowieka: 2514 mln euro;
- technologie społeczeństwa informacyjnego: 3984 mln euro;
- nanotechnologie, materiały i nowe procesy produkcyjne: 1429 mln euro;
- aeronautyka i przestrzeń kosmiczna: 1182 mln euro;

- jakość i bezpieczeństwo żywności: 753 mln euro;
- zrównoważony rozwój, zmiany globalne i ekosystemy: 2329 mln euro;
- obywatele i sprawowanie władzy w społeczeństwie opartym na wiedzy: 247 mln euro;
- szczególnie działania obejmujące szerszy obszar badań naukowych: 1409 mln euro
- (w tym horyzontalna działalność badawcza z udziałem MŚP z budżetem w wysokości 473 mln euro i szczególnie środki wsparcia współpracy międzynarodowej z budżetem w wysokości 346 mln euro);
- działania WCB nienależące do obszaru badań jądrowych: 835 mln euro.

B. Strukturyzacja Europejskiej Przestrzeni Badawczej

Budżet: 2854 mld euro

- badania i innowacje: 319 mln euro;
- zasoby ludzkie: 1732 mld euro;
- infrastruktura badawcza: 715 mln euro;
- nauka i społeczeństwo: 88 mln euro.

C. Wzmocnienie podstaw Europejskiej Przestrzeni Badawczej

Budżet: 347 mln euro.

4. Realizacja programu

a. Uczestnictwo

Wszystkie podmioty, tj. osoby fizyczne lub prawne, mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim lub państwie stowarzyszonym zgodnie z prawem krajowym, międzynarodowym lub wspólnotowym mogą odpowiadać na zaproszenia do składania wniosków, a w wypadku przyjęcia ich wniosków mogą otrzymać wsparcie wspólnotowe. o finansowanie mogą się zatem ubiegać uniwersytety, ośrodki badawcze, przedsiębiorstwa, w tym MŚP, i organizacje międzynarodowe. Podmioty z państw trzecich mogą również uczestniczyć w konsorcjach, a nawet otrzymać wsparcie na niektóre działania z zakresu programów ramowych.

b. Zaproszenia do składania wniosków

Zasadniczo wnioski dotyczące projektów są składane w odpowiedzi na zaproszenia do składania wniosków. Konsorcja, które chcą złożyć wniosek, mają zwykle co najmniej trzy miesiące na sporządzenie i złożenie wniosku.

c. Źródła informacji

Zaproszenia do składania wniosków są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* oraz na przeznaczonych do tego stronach internetowych Komisji. Głównym narzędziem rozpowszechniania informacji o zaproszeniach do składania wniosków i ogólnie o programie ramowym, jak również związanych z tym kwestiach politycznych, jest prowadzony przez Komisję serwis CORDIS. Informacje znajdują się również w periodyku informacyjnym dotyczącym BRT.

Na szczeblu krajowym w państwach członkowskich, państwach stowarzyszonych i innych państwach partnerskich informacji o PR udzielają krajowe punkty kontaktowe, które również służą pomocą potencjalnym wnioskodawcom.

d. Ocena wniosków i wybór projektów

Ocena projektu odbywa się zazwyczaj jednoetapowo. W wypadku konkretnych działań stosowana jest procedura dwuetapowa: uczestnicy są proszeni o złożenie wniosków uproszczonych, a następnie, jeżeli ich wstępny wniosek zostanie przyjęty, o złożenie szczegółowego wniosku. Wybór projektów, które otrzymają środki finansowe, następuje decyzją Komisji podejmowaną w wyniku konsultacji między służbami i po zakończeniu procedury komitologii.

e. Współpraca międzynarodowa (INCO)

Współpraca międzynarodowa jest realizowana w ramach 6. PR poprzez: (i) otwarcie priorytetów tematycznych dla podmiotów z państw trzecich z możliwością finansowania dla państw, na które ukierunkowana jest współpraca międzynarodowa (kraje rozwijające się, kraje śródziemnomorskie łącznie z państwami Bałkanów Zachodnich, Rosja i państwa Wspólnoty Niepodległych Państw); (ii) szczególne środki wspierania współpracy międzynarodowej dotyczące państw, na które ukierunkowana jest ta współpraca; (iii) działania międzynarodowe w ramach pozycji „Zasoby ludzkie”. Wspólnota zawarła również szereg umów dwustronnych o współpracy w dziedzinie nauki i technologii z państwami trzecimi.

f. Koordynacja niewspólnotowych działań z zakresu BRT

System ERA-NET, wprowadzony po raz pierwszy w ramach 6. PR, ma na celu stopniowe zwiększanie koordynacji krajowych i regionalnych programów badawczych prowadzonych w państwach członkowskich i państwach stowarzyszonych poprzez tworzenie sieci, łącznie z „wzajemnym otwieraniem się na siebie” programów i realizacją wspólnych działań. 6. PR dotyczy również kosztów operacyjnych COST (współpraca w zakresie badań naukowych i technicznych w działaniach użyteczności publicznej finansowanych ze środków krajowych w Europie) i koordynuje działania przewidziane w programie z działaniami prowadzonymi w ramach innych inicjatyw europejskich, takich jak EUREKA (międzypaństwowa inicjatywa na rzecz ukierunkowanej na rynek działalności badawczo-rozwojowej).

D. Perspektywy europejskiej polityki w zakresie BRT

Przyjęcie 6. PR stanowi wyraźny krok ku nowemu strategicznemu ukierunkowaniu wspólnotowej polityki w zakresie badań. Jednakże, jak ostatnio wielokrotnie podkreślał Parlament, istotną kwestią jest zwiększenie wysiłków na rzecz badań na szczeblu UE, ponieważ jedynie w ten sposób można zapewnić Europie miejsce w obszarze innowacji technologicznych oraz stworzyć warunki konieczne do ochrony niezależności ekonomicznej i spójności społecznej Europy, które są niezbędne do zapewnienia dobrobytu obywateli.

W porównaniu z głównymi konkurentami na światowym rynku (głównie Stanami Zjednoczonymi i Japonią) wydatki UE na badania i rozwój są niedostateczne (1,93% PKB w 2003 r. w porównaniu z 2,59% w Stanach Zjednoczonych i 3,15% w Japonii). Istotna decyzja w ramach europejskiej polityki w zakresie badań naukowych zapadła na szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie w marcu 2002 r., na którym szefowie państw i rządów zgodzili się podwyższyć poziom inwestycji w badania i rozwój do 3% do 2010 r.

E. Siódmy program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7. PR)

Dnia 6 kwietnia 2005 r. Komisja Europejska opublikowała wstępny wniosek przewidujący ogólny budżet w wysokości 72,7 mld euro (ceny bieżące) dla PR WE w latach 2007–2013 oraz 3,1 mld euro dla PR Euratom w latach 2007–2011. Propozycje zawierały szereg istotnych nowych elementów, w tym utworzenie „Europejskiej Rady Badań Naukowych” (ERBN) wspomagającej badania pionierskie inicjowane przez samych naukowców, rozpoczęcie wspólnych inicjatyw technologicznych związanych z najważniejszymi technologiami oraz pomoc w tworzeniu nowych infrastruktur badawczych. Struktura PR WE opiera się na pięciu programach szczegółowych: „Współpraca” (wspieranie działalności badawczej prowadzonej w ramach współpracy w dziewięciu priorytetach tematycznych), „Pomysły” (wprowadzenie Europejskiej Rady Badań Naukowych), „Ludzie” (wspieranie kształcenia i rozwoju karier naukowców), „Możliwości” (wspieranie kluczowych aspektów europejskich zdolności w zakresie badań i innowacji) oraz działania WCB nienależące do obszaru badań jądrowych. Struktura PR Euratom opiera się na dwóch programach szczegółowych, w ramach których przewidziano znaczne środki finansowe na badania w dziedzinie energii syntezy jądrowej, zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi Wspólnoty w zakresie realizacji projektu ITER (międzynarodowy eksperymentalny reaktor termojądrowy) wraz ze Stanami Zjednoczonymi, Japonią, Rosją, Chinami i Koreą.

F. Europejski Instytut Technologii (EIT)

W komunikacie na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w Brukseli zatytułowanym „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – nowy początek strategii lizbońskiej, komunikat przewodniczącego Barroso” (COM(2005) 24 z dnia 2 lutego 2005 r.) Komisja Europejska zaznaczyła zamiar wystąpienia z wnioskiem o utworzenie Europejskiego Instytutu Technologii. Komisja wystąpiła z wnioskiem o utworzenie EIT (komunikat Komisji z dnia 22 lutego 2006 r. zatytułowany „Wdrażanie odnowionego partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – utworzenie wzorcowego ośrodka wiedzy: Europejskiego Instytutu Technologii”, (COM(2006) 77) jako modelu odniesienia w ramach zintegrowanej strategii na rzecz uaktywnienia wszystkich elementów trójkąta wiedzy, edukacji, badań i innowacji, aby zrealizować cele lizbońskie. Komunikat ten, któremu towarzyszyły konsultacje społeczne, nie spotkał

się ze szczególnie dobrym przyjęciem wśród zainteresowanych stron. Drugi komunikat Komisji dotyczący EIT (komunikat Komisji z dnia 8 czerwca 2006 r. zatytułowany „Kolejne kroki w kierunku utworzenia Europejskiego Instytutu Technologii”, COM(2006) 276) spotkał się z lepszym przyjęciem w środowiskach ekspertów, lecz nadal nie odpowiedziano w nim na wiele pytań, które, miejmy nadzieję, zostaną uwzględnione w najbliższych wnioskach legislacyjnych oraz towarzyszącej im ocenie wpływu.

Rola Parlamentu Europejskiego

Od ponad 20 lat Parlament Europejski wspiera coraz bardziej ambitną politykę w zakresie BRT i apeluje o znaczne podwyższenie ogólnych wydatków na badania w państwach członkowskich, aby utrzymać i wzmocnić międzynarodową konkurencyjność Europy. Parlament Europejski opowiada się również za zwiększeniem współpracy z partnerami spoza UE, znaczącą integracją działań podejmowanych w ramach funduszy strukturalnych i PR oraz ukierunkowanym podejściem do zoptymalizowania udziału MŚP i ułatwienia uczestnictwa obiecującym słabszym podmiotom. Parlament nalegał ponadto, by nadać PR znacznie większą elastyczność, aby umożliwić przenoszenie zasobów do bardziej obiecujących obszarów oraz stworzyć zdolność reagowania na zmieniające się okoliczności i nowo powstające priorytety w zakresie badań.

Podczas negocjacji w sprawie 6. PR Parlament przedstawił szereg istotnych propozycji, które zostały odzwierciedlone w ostatecznie przyjętych tekstach legislacyjnych. Ponieważ instytucje UE uzgodniły ogólny budżet programu na początkowym etapie, Parlament skoncentrował się na położeniu nacisku na własne priorytety, a w stosownych przypadkach na poprawie przewidzianego dla nich budżetu. Priorytety te dotyczyły głównie struktury programu (wprowadzenie części dotyczącej zwalczania poważnych chorób, w tym raka i chorób zakaźnych związanych z ubóstwem, w pierwszym priorytecie tematycznym), instrumentów finansowania (wprowadzenie koncepcji „schodów do doskonałości”, aby włączyć mniejszych uczestników do projektów badawczych), zasad udziału (usunięcie przepisów o odpowiedzialności, które zniechęciłyby niewielkich uczestników, wprowadzenie dodatkowych „miękkich” kryteriów oceny synergii z edukacją, zaangażowanie całego społeczeństwa i zwiększenie roli kobiet w badaniach), wsparcia działań dotyczących nauki i społeczeństwa oraz działań w ramach współpracy międzynarodowej.

Wnioski Komisji dotyczące 7. PR w dużej mierze uwzględniają ważniejsze postulaty zawarte w rezolucji Parlamentu z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie komunikatu Komisji zatytułowanego „Kierunki polityki wspierania badań naukowych w Unii”. Główne kwestie poruszone w rezolucji to: (i) propozycja Komisji dotycząca podwojenia budżetu UE przeznaczanego na badania naukowe; (ii) odpowiednio finansowana, autonomiczna ERBN udzielająca wsparcia badaniom podstawowym we wszystkich dziedzinach nauki na

podstawie najwyższego poziomu wiedzy; (iii) wspólne inicjatywy technologiczne jako istotny mechanizm zbliżenia badań do przemysłu. Z dotychczasowej wymiany poglądów na szczeblu komisji wynika, że wnioski Komisji Europejskiej dotyczące 7. PR zostały ogólnie dobrze przyjęte przez posłów do PE. Po pierwszym czytaniu w Parlamencie w dniu 15 czerwca 2006 r. i znacznym obniżeniu przez Radę środków budżetowych na badania naukowe (zgodnie z osiągniętym w grudniu 2005 r. porozumieniem w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007–2013) proponowany budżet i jego podział kształtuje się następująco (w mln euro):

Współpraca	32 582
Zdrowie	6134
Żywność, rolnictwo i biotechnologia	1935
Technologie informacyjne i komunikacyjne	9050
Nanonauki, nanotechnologie, materiały i nowe technologie produkcyjne	3467
Energia	2415
Środowisko (łącznie ze zmianami klimatu)	1886
Transport (łącznie z aeronautyką)	4180
Nauki społeczno-ekonomiczne i humanistyczne	657
Bezpieczeństwo	1429
Przestrzeń kosmiczna	1429
Pomysły	7560
Ludzie	4927
Możliwości	4042
Infrastruktura badawcza	1708
Badania na rzecz MŚP	1366
Regiony wiedzy	126
Potencjał badawczy	350
Nauka w społeczeństwie	359
Działania w zakresie współpracy międzynarodowej	133
Działania Wspólnego Centrum Badawczego nienależące do obszaru badań jądrowych	1751
Ogółem	50 862

Wprowadzone korekty miały na celu uzgodnienie programu ramowego ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego w kwestii porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej (łącznie z perspektywami finansowymi na lata 2007–2013) przyjętego na posiedzeniu plenarnym dnia 15 maja 2006 r. oraz poprzez wewnętrzny przydział środków budżetowych – wskazanie priorytetów programu ramowego, które są wspólne dla wszystkich grup politycznych w komisji ITRE.

W Parlamencie istnieje powszechna polityczna zgoda co tego, które z elementów 7. PR są priorytetami. Największą wagę Parlament Europejski przywiązuje do „Europejskiej Rady Badań Naukowych” (cel „Pomysły”), która jego zdaniem powinna być niezależną strukturą ustanowioną w ramach procedury współdecyzji. Innymi priorytetami PE, według ważności, są: „Ludzie” (rekrutacja, kariery i wymiana badaczy) i „Współpraca” (zwłaszcza tematy „Energia” i „Zdrowie”; PE wnioskuję o przeznaczenie dwóch trzecich funduszy na badania w dziedzinie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej w ramach tematu „Energia”). Parlament Europejski wyraził również obawę w związku z ewentualnym przydzieleniem środków w ramach 7. PR na Europejski Instytut Technologii (EIT) oraz ewentualnym przeznaczeniem nadmiernych funduszy na „mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka”.

W maju 2006 r. w rezolucji w sprawie sprawozdania Komisji w sprawie rocznej strategii politycznej (rezolucja PE z dnia 18 maja 2006 r. w sprawie budżetu na 2007 r.: roczne priorytety strategiczne Komisji, T6–0221/2006) Parlament sceptycznie wyraził się o konieczności lub przydatności EIT: „[PE] uważa, że utworzenie nowego Europejskiego Instytutu Technologii może umniejszyć znaczenie istniejących struktur, dlatego działanie takie może nie stanowić najefektywniejszego wykorzystania funduszy w tym kontekście”.

→ Miklos Laszlo **GYÖRFFI**
wrzesień 2006 r.

4.15. Małe i średnie przedsiębiorstwa

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) stanowią 99% spółek w Unii Europejskiej i zapewniają blisko 70% miejsc pracy i unijnego PKB. Aby wspierać MŚP, przyjęto rozmaite programy. Najnowszy z nich, „Small Business Act” (SBA), podsumowuje wszystkie te programy i dąży do utworzenia kompleksowych ram politycznych.

Podstawa prawna

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) prowadzą działalność głównie na szczeblu krajowym, gdyż stosunkowo niewiele z nich angażuje się w działalność transgraniczną w UE. Jednakże, niezależnie od zasięgu ich działalności, MŚP są objęte zakresem prawodawstwa UE na różnych obszarach, np. w dziedzinie podatków (art. 90–93), konkurencji (art. 81–89) i prawa spółek (prawa przedsiębiorczości – art. 43–48).

Przykładem wtórnego prawodawstwa, mającego wymierny wpływ na MŚP w UE, są różne rozporządzenia, takie jak rozporządzenie Rady (WE) nr 2137/85 w sprawie europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych (EUIG), rozporządzenie (WE) nr 2157/2001 w sprawie statutu spółki europejskiej oraz dyrektywa 2001/86/WE w sprawie uczestnictwa pracowników, a także postanowienia dotyczące polityki regionalnej i społecznej (art. 136–145) i formalności związanych z cłami (art. 25–27), czy rozporządzenie (EWG) nr 70/2001 w sprawie pomocy państwa.

W zaleceniu 2003/361/WE Komisja przyjęła nową definicję MŚP, zgodnie z którą stosuje się następujące progi w odniesieniu do liczby pracowników: mikro (0–10 pracowników), małe (10–50 pracowników) i średnie przedsiębiorstwa (50–250 pracowników). W zaleceniu zostały zwiększone pułapy finansowe (obróć lub bilans ogółem), aby uwzględnić inflację od 1996 r., kiedy to po raz pierwszy zdefiniowano MŚP. Nowe definicje weszły w życie z dniem 1 stycznia 2005 r.

Cele

Mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią 99% wszystkich przedsiębiorstw w UE. Jest ich około 23 mln, zatrudniają około 100 mln osób i stanowią istotne źródło ducha przedsiębiorczości i innowacji, co ma zasadnicze znaczenie dla konkurencyjności UE. Celem unijnej polityki w zakresie MŚP jest zagwarantowanie, by polityka i działania Wspólnoty były przyjazne dla małych przedsiębiorstw oraz by przyczyniały się do uczynienia Europy bardziej atrakcyjnym miejscem do zakładania spółek i prowadzenia działalności gospodarczej.

Osiągnięcia

A. Ogólna polityka w zakresie MŚP

Obecna polityka UE w zakresie MŚP w dużej mierze wchodzi w zakres strategii lizbońskiej, której celem jest uczynienie z UE

najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie. MŚP odgrywają w tym względzie niezwykle istotną rolę.

Początki unijnej polityki w zakresie MŚP sięgają pierwszego programu działania przyjętego w 1983 r. na zakończenie Europejskiego Roku Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Rzemiosła. Drugi tego rodzaju program rozpoczął się w 1987 r. i został wzmocniony przez Radę przez okres 1993–1996. Trzeci wieloletni program objął lata 1997–2000, a czwarty wieloletni program został początkowo uruchomiony na lata 2001–2005, z budżetem 450 mln euro (następnie został przedłużony na 2006 r., a finansową kwotę referencyjną zwiększono o 88,5 mln euro). Do pięciu głównych celów czwartego programu należały: wspieranie wzrostu i konkurencyjności przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy, promowanie przedsiębiorczości, uproszczenie i poprawa otoczenia administracyjnego i regulacyjnego dla przedsiębiorstw, poprawa otoczenia finansowego dla przedsiębiorstw oraz zapewnienie przedsiębiorstwom łatwiejszego dostępu do programów pomocy UE.

W czerwcu 2000 r. Rada przyjęła Europejską kartę małych przedsiębiorstw, w której zawarto zalecenia dla małych przedsiębiorstw, aby w pełni korzystały z gospodarki opartej na wiedzy. Od 2000 r. Komisja przedstawia roczne sprawozdania z realizacji w sprawie postępów we wdrażaniu karty.

Także różne późniejsze inicjatywy Komisji miały wymierny wpływ na MŚP. Przykładowo w 2001 r. Komisja rozpoczęła inicjatywę „Go Digital Awareness Campaign”, której celem było ukazanie MŚP potencjalnych korzyści, jakie wynikają z wprowadzenia i efektywnego wykorzystania handlu elektronicznego. W ramach dalszych działań, w związku z planem działania e-Europa 2002 oraz komunikatem „Pomoc MŚP w komputeryzacji”, Komisja przedsięwzięła konkretne działania mające pomóc MŚP we wprowadzaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) oraz handlu elektronicznego.

Na początku 2003 r. Komisja rozpoczęła również publiczną debatę na temat sposobów dalszej poprawy w zakresie działań na rzecz przedsiębiorczości, publikując zieloną księgę w sprawie przedsiębiorczości w Europie (COM(2003) 27). Jej wynikiem był komunikat Komisji „Europejski program działania na rzecz przedsiębiorczości” (COM(2004) 70). Dalsze działania w ramach tej inicjatywy stanowiła decyzja nr 1639/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r.

ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013).

Program na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) jest w szczególności skierowany do MŚP i skupia we wspólnych ramach określone wspólnotowe programy wsparcia oraz odpowiednie części innych wspólnotowych programów w dziedzinach o decydującym znaczeniu dla poprawy europejskiej wydajności, możliwości innowacyjnych i trwałego wzrostu, zwracając zarazem uwagę na związane z nimi kwestie dotyczące środowiska. Program CIP składa się z podprogramów: programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji, programu wsparcia polityki dotyczącej ICT (technologii informacyjnych i komunikacyjnych) oraz programu na rzecz inteligentnej energii dla Europy.

Celem komunikatu Komisji zatytułowanego „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”, przyjętego przez Komisję w 2005 r. (COM(2005) 97), jest zreformowanie sposobu, w jaki instytucje, indywidualnie lub wspólnie, tworzą prawodawstwo na szczeblu europejskim, oraz sposobu wdrażania i stosowania tego prawodawstwa przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym. Dotąd przeprowadzono dwa strategiczne przeglądy tego pakietu. Zgodnie z inicjatywą dotyczącą poprawy otoczenia regulacyjnego całe prawodawstwo UE ma zostać poddane analizie pod względem jego wpływu na MŚP, a w razie potrzeby ma stać się bardziej przyjazne dla MŚP.

W 2005 r. Komisja Europejska przyjęła również komunikat „Nowoczesna polityka wzrostu i zatrudnienia dla MŚP”. W komunikacie tym zaproponowano podjęcie działań w pięciu kluczowych dziedzinach, mianowicie w zakresie wspierania przedsiębiorczości i umiejętności, lepszego dostępu MŚP do rynków, ograniczenia biurokracji, poprawy potencjału rozwoju MŚP, wzmocnienia dialogu i konsultacji z zainteresowanymi MŚP. Celem tej inicjatywy było zagwarantowanie koordynacji wszelkich aspektów polityki UE wspierającej MŚP oraz pełniejszej analizy potrzeb MŚP na etapie opracowywania takiej polityki.

B. Program „Small Business Act” (SBA)

Jak dotąd najbardziej kompleksowa i najszerzej zakrojona inicjatywa dotycząca MŚP została przedstawiona przez Komisję w czerwcu 2008 r. w postaci programu „Small Business Act” (komunikat (COM(2008) 394).

Na SBA składają się różne inicjatywy i zasady. Symboliczna nazwa „Act” [Akt] nadana temu programowi podkreśla kryjącą się za tym wolę polityczną w związku z brakiem wiążącego charakteru prawodawczego. Celem SBA jest stworzenie nowych ram polityki, integrując istniejące instrumenty polityki przedsiębiorstw i opierając się na Europejskiej karcie małych przedsiębiorstw oraz nowoczesnej polityce w zakresie MŚP. Zamiast proponowania w pełni wspólnotowego podejścia przyjęto w tym względzie „podejście politycznego partnerstwa pomiędzy państwami członkowskimi”. Celem SBA jest także poprawa ogólnego podejścia do przedsiębiorczości za pomocą zasady „najpierw myśl na małą skalę”. Poprzez SBA

Komisja dąży do utworzenia na obszarze UE prawdziwego partnerstwa na rzecz MŚP.

Centralnym elementem SBA jest 10 wspólnych zasad przewodnich, np. stworzenie warunków bardziej przyjaznych dla przedsiębiorczości czy też ułatwienie MŚP dostępu do finansowania, które powinny zostać wdrożone za pomocą środków politycznych zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich. Uzupełnieniem tych zasad jest zapowiedź czterech wniosków legislacyjnych, które zostaną opracowane w późniejszym terminie: statut europejskiej spółki prywatnej, dyrektywa w sprawie opóźnień w płatnościach, nowe rozporządzenie w sprawie wyłączeń dotyczące pomocy państwa oraz dyrektywa w sprawie obniżonych stawek VAT.

C. MŚP na jednolitym rynku

W komunikacie Komisji z listopada 2007 r. zatytułowanym „Jednolity rynek Europy XXI w.” podkreślono potrzebę dalszego przyczyniania się do polepszenia ramowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na jednolitym rynku (COM(2007) 724). Istnieje już wiele inicjatyw i środków, lub są one planowane, w celu ułatwienia zakładania i działalności MŚP na rynku wewnętrznym. W wielu obszarach wprowadzono odstępstwa dla MŚP, np. w odniesieniu do zbliżania przepisów prawa spółek, reguł konkurencji czy opodatkowania.

1. Prawo spółek

Spółka europejska uznawana jest za jeden z kluczowych elementów umożliwiających urzeczywistnienie rynku wewnętrznego. Od 2001 r. istnieje możliwość zawiązania w obrębie terytorium UE spółki akcyjnej (*Societas Europaea* (SE)), której statut pozwala przedsiębiorstwom na działalność na terytorium całej Unii, z zastrzeżeniem prawodawstwa UE stosowanego bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich.

Wraz z SBA, w czerwcu 2008 r., Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej (określanej także jako *societas privata europaea* (SPE)) (COM(2008) 396/3). Statut SPE zawiera zestaw jednolitych zasad dotyczących prawa spółek, mających zastosowanie do wszelkich spółek prywatnych zarejestrowanych jako SPE we wszystkich państwach członkowskich oraz których zakres jest szerszy niż zakres zasad zawartych w statucie SE. Jeśli przedmiotowy wniosek zostanie przyjęty, przyczyni się do uzyskania znacznych korzyści przez MŚP poprzez oszczędność czasu i ograniczenie kosztów, zwłaszcza w wypadku zakładania działalności gospodarczej w różnych państwach członkowskich.

2. Polityka konkurencji

W polityce UE dotyczącej pomocy państwa przez długi czas przychylnie traktowano MŚP, uznając szczególne trudności, jakie ze względu na swój rozmiar napotykają MŚP. Wraz z programem „Small Business Act” Komisja zaproponowała nowe rozporządzenie w sprawie wyłączeń (GBER, General Block Exemption Regulation – ogólne rozporządzenie w sprawie

wyłączeń grupowych) dotyczące pomocy państwa, które skonsoliduje w jednym tekście i ujednotolici zasady, które wcześniej istniały w pięciu odrębnych rozporządzeniach, oraz poszerzy kategorie pomocy państwa objęte wyłączeniem. Zgodnie z nowymi zasadami MŚP mogą otrzymać pomoc inwestycyjną w wysokości do 7,5 mln euro na dany projekt bez konieczności powiadamiania o tym Komisji. Celem tej inicjatywy jest również sprzyjanie projektom związanym z ochroną środowiska oraz wspieranie przedsiębiorczości wśród kobiet.

W przeszłości Komisja poczyniła pewne wysiłki na rzecz uaktualnienia reguł konkurencji, poprawy skuteczności procedur, zwiększenia ich przejrzystości oraz ułatwienia stosowania. Pomoc dla MŚP wielokrotnie znajdowała się w programie prac. W styczniu 2001 r. rozporządzenie (WE) nr 70/2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw zastąpiło wytyczne z 1996 r. Na mocy przedmiotowego rozporządzenia zwolnieniu podlega pomoc przeznaczona na inwestycje – 15% uznanych kosztów w wypadku małych i 7,5% w wypadku średnich przedsiębiorstw, pomoc udzielana na usługi doradztwa (50% uznanych kosztów), a także pomoc na udział w targach i wystawach (50% uznanych kosztów).

3. Opodatkowanie

W ramach otwartych konsultacji podczas opracowywania SBA uwzględniono kwestię problemów, z jakimi najczęściej zmagają się MŚP na rynku wewnętrznym. Opodatkowanie pojawiło się tam wśród trzech problemów o największym znaczeniu. Mimo iż zasady związane z pośrednim opodatkowaniem są w pewnym stopniu ujednoczone zgodnie ze wspólnotowymi ramami, bezpośrednio opodatkowanie (w tym opodatkowanie osób prawnych) pozostaje całkowicie w gestii władz krajowych. Ma to znaczący wpływ na koszty przestrzegania przepisów i obciążenia administracyjne w transgranicznej działalności gospodarczej, które są nieproporcjonalnie wysokie dla MŚP, zważywszy że zazwyczaj dysponują one mniejszymi zasobami niż większe spółki.

Od 2001 r. w komunikatach (np. COM(2001) 582) i opracowaniach odwoływano się do problemu „opodatkowania przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym” (SEC(2001) 1681), lecz w rzeczywistości nie znaleziono żadnego konkretnego rozwiązania. We wrześniu 2008 r. Komisja ma przedstawić wniosek legislacyjny dotyczący wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych, która pozostanie fakultatywna zarówno dla państw członkowskich, jak i spółek. Mając na uwadze szczególne potrzeby MŚP, Komisja przedstawiła propozycję „opodatkowania według zasad państwa macierzystego” (COM(2005) 702). Przewiduje ona dopuszczenie przez państwa członkowskie, by MŚP obliczały swoje zyski od podatku od osób prawnych zgodnie z przepisami podatkowymi obowiązującymi w państwie macierzystym spółki dominującej lub centrali grupy. MŚP, które chce założyć spółkę zależną lub oddział w innym państwie członkowskim, miałyby zatem możliwość stosowania jednego, znanego mu systemu

podatkowego przy obliczaniu swych zysków podlegających opodatkowaniu. Jednakże postępy legislacyjne w tej dziedzinie nie zostały jeszcze poczynione.

D. Programy i sieci UE dla MŚP

Przykładami polityki dotyczącej MŚP i sieci skierowanych do MŚP w pierwszej kolejności są usługi udzielające ogólnego wsparcia dla MŚP na obszarze UE, takie jak sieć „Enterprise Europe Network”, SOLVIT, „Twoja Europa – Biznes”, „MŚP i środowisko” oraz „Sposób obchodzenia się z substancjami chemicznymi: krajowe usługi wsparcia typu helpdesk w ramach REACH”. Ponadto do wsparcia innowacji i badań zalicza się Helpdesk poświęcony prawu własności intelektualnej (PWI), SME Techweb, sieć krajowych punktów kontaktowych MŚP (KPK) dla 7. PR, chiński helpdesk dla MŚP poświęcony prawu własności intelektualnej, Europejską Sieć Ośrodków Biznesu i Innowacji (BIC) – EBN, sieci innowacji, Gate2Growth, Serwis CORDIS o inkubatorach przedsiębiorczości, Europejski portal innowacji CORDIS oraz rynki elektroniczne.

E. MŚP i badania

Badania i rozwój często stanowią znacznie większe wyzwanie dla MŚP niż dla dużych spółek. Niemniej jednak badania i rozwój, a także innowacje są niezbędne do osiągnięcia zrównoważonego sukcesu i wzrostu MŚP w UE.

W szóstym programie ramowym (6. PR) przewidziano środki, których celem jest pomoc dla MŚP w uzyskaniu dostępu do nowych technologii poprzez ściślejszą koordynację polityki przedsiębiorczości z polityką w zakresie badań i rozwoju. W ramach szóstego programu ramowego na MŚP przeznaczono najwyższy dotychczasowy budżet (blisko 2200 mln euro). Wszelkie inicjatywy ustanowione na mocy 5. PR, których celem było uproszczenie procedur administracyjnych, ograniczenie biurokracji oraz pomoc dla MŚP, zostały utrzymane i udoskonalone. W bieżącym siódmym ramowym programie badań (7. PR) na lata 2007–2013 również uwzględniono znaczne wsparcie na rzecz MŚP. Około 15% z jego całkowitego budżetu w wysokości 54 mld euro zostało przeznaczone dla MŚP.

Programy w ramach 7. PR stanowią pomoc dla MŚP, które nie posiadają obiektów badawczych, w zakresie badań zleczanych na zewnątrz, poszerzania ich sieci, lepszego wykorzystania wyników badań i pozyskiwania technologicznego *know-how*. W tym celu Komisja uprościła również procedury składania wniosków o finansowanie badań. Najlepsze praktyki w projektach 7. PR na rzecz MŚP stanowi projekt „USEandDiffuse” skupiający się na dziedzinach medycznych oraz technologiach informatycznych i komunikacyjnych, a także projekt „ECOinno2SME”, który koncentruje się na segmencie ekoinnowacji.

F. Najważniejsze wyzwania dla MŚP

1. Obciążenie administracyjne

Obciążenie administracyjne i regulacyjne było największą przeszkodą wymienioną podczas otwartych konsultacji

w ramach prac nad SBA. Ograniczenie biurokracji w SBA stanowi dla Komisji wysoki priorytet. Sprawienie, by organy administracji publicznej odpowiednio reagowały na potrzeby MŚP może w znacznym stopniu przyczynić się do sukcesu i rozwoju MŚP, w szczególności poprzez rozwiązania e-administracji i punktów kompleksowej obsługi przedsiębiorstw, umożliwiając uzyskanie oszczędności czasu i pieniędzy, a tym samym uwolnienie środków na innowacje. Trwający proces wdrażania dyrektywy o usługach przyczyni się do tego celu, ograniczając bariery regulacyjne dla rozwoju transgranicznej działalności usługowej.

2. Dostęp do finansowania

Rynki finansowe często nie zapewniały koniecznego dla MŚP finansowania. W ciągu ostatnich kilku lat dokonano pewnych postępów w odniesieniu do usprawnienia dostępu do finansowania i kredytów dla MŚP za pomocą pożyczek, gwarancji i kapitału venture. Europejskie instytucje finansowe – Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) – zwiększyły działania na rzecz MŚP.

Jednakże dostęp do finansowania jest wymieniany w SBA jako drugi największy problem, przed którym stają poszczególne MŚP. W latach 2007–2013 dostępna będzie kwota w wysokości ponad 1 mld euro z programu CIP. To, wedle obliczeń Komisji, powinno umożliwić instytucjom finansowym zapewnienie łącznej sumy 30 mld euro szacowanej liczbie 475 000 MŚP. Ponadto przewiduje się także usprawnienie dostępu do mikropożyczek (pożyczek do kwoty 25 000 euro).

Rola Parlamentu Europejskiego

Rok 1983 Parlament Europejski ogłosił Rokiem Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Rzemiosła i przedstawił szereg inicjatyw służących rozwojowi MŚP. Od tego czasu PE jest stale zaangażowany we wspieranie rozwoju europejskich MŚP. Poniżej zamieszczono kilka przykładów jego działalności w tym zakresie:

- w 1994 r. Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął zintegrowane programy dla MŚP i sektora rzemiosła, przyjęte przez Komisję, którą wezwał do podjęcia działań ułatwiających MŚP dostęp do zamówień publicznych i unijnych instrumentów finansowych;
- w rezolucji z 1997 r. Parlament zawarł uwagi dotyczące umiędzynarodowienia działalności małych przedsiębiorstw, podkreślając ogromne znaczenie dostępności pożyczek i programów gwarancyjnych na finansowanie okresu rozruchu działalności oraz pokrycie ryzyka handlowego i politycznego, jak również dostępu do informacji i możliwości współpracy pomiędzy sieciami przemysłowymi. Zalecił również zmniejszenie podatku dochodowego od osób prawnych dla reinwestowanych zysków małych przedsiębiorstw, co stanowi skuteczny sposób poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia;
- w innej rezolucji z 1997 r. PE wezwał instytucje bankowe i kredytowe do przyznawania linii kredytowych wszystkim małym przedsiębiorstwom w celu wspierania wzrostu, zatrudnienia i inwestycji, w szczególności poprzez specjalny bankowy kodeks postępowania w odniesieniu do małych przedsiębiorstw;
- w rezolucji z 2002 r. Parlament podkreślił znaczenie, jakie dla małych przedsiębiorstw ma otwarcie rynków telekomunikacji, energii, usług pocztowych i transportu. Parlament opowiedział się za zastosowaniem eksperymentalnych środków obniżenia podatku VAT całościowo dla wszystkich branż, w których dominuje czynnik pracy. Wezwał do udostępnienia środków z funduszy EBI/EFI na standardowe inwestycje oraz poparł finansowanie MŚP podczas okresu rozruchu. Parlament z zadowoleniem przyjął postęp w zakresie zapewniania tańszej i szybszej rejestracji przedsiębiorstw w UE;
- w 2005 r. PE przyjął rezolucję zatytułowaną „Wzmacnianie konkurencyjności europejskiej: wpływ przemian w przemyśle na politykę i rolę MŚP”, w której przedstawił propozycję polityki opartej na trzech elementach: lepszym stanowieniu prawa, opracowaniu zintegrowanego podejścia do polityki oraz realizacji odpowiednich polityk sektorowych i konkretnych działań wymagających dogłębnej wiedzy w dziedzinie każdego sektora przemysłu;
- we wrześniu 2005 r. Parlament Europejski opublikował sprawozdanie z inicjatywy własnej w sprawie wdrażania Europejskiej karty małych przedsiębiorstw (2005/2123(INI)), w której zawarto dziesięć „kierunków działania”: kształcenie i szkolenia z zakresu przedsiębiorczości, mniejsze koszty i szybsze rozpoczęcie działalności, sprawniejsze ustawodawstwo i lepsze przepisy, dostępność umiejętności, usprawnienie dostępu w trybie online, szersza działalność wychodząca poza jednolity rynek, kwestie opodatkowania i finansowe, zwiększenie możliwości technologicznych małych przedsiębiorstw, skuteczniejsze modele handlu elektronicznego i najlepsze wsparcie dla małych przedsiębiorstw, rozwijanie silniejszej i skuteczniejszej reprezentacji interesów małych przedsiębiorstw na szczelnie Unii Europejskiej i poszczególnych państwach;
- w czerwcu 2006 r. PE przyjął w pierwszym czytaniu program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji. Parlament skoncentrował się głównie na kwestii strukturalnego ukierunkowania programu na potrzeby potencjalnych wnioskodawców, tj. bezpośrednich beneficjentów, w zakresie zdecydowanego uproszczenia procedury składania wniosków, w tym zastosowania rozwiązania jednego kompleksowego punktu obsługi („one-stop shop”) (agencja CIP). W dziedzinie programów ICT niezbędna była zmiana kierunku uwagi na faktyczny napęd dla innowacji z udziałem MŚP, a nie władz.

→ Arttu MAKIPAA
lipiec 2008 r.

4.16. Turystyka

Do tej pory polityka turystyczna nie była uwzględniona w traktatach. Ponieważ turystyka jest obszarem, który może przyczynić się do realizacji celów strategii lizbońskiej, staje się coraz ważniejszą częścią polityk europejskich. Jeżeli traktat lizboński zostanie ratyfikowany, polityka ta uzyska szczegółową podstawę prawną.

Podstawa prawna

Traktat WE nie zawierał dotąd rozdziału poświęconego konkretnie zagadnieniu turystyki, ale zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. u) traktatu zezwolono Wspólnocie na wprowadzanie środków odnoszących się do tej dziedziny. Do turystyki, jako dziedziny bardzo złożonej, odnoszą się: przepisy dotyczące swobodnego przepływu osób, towarów i usług, małych i średnich przedsiębiorstw oraz ochrony konsumentów, a także polityka regionalna i polityka w zakresie ochrony środowiska naturalnego i transportu. Działania podejmowane w wyżej wymienionych obszarach polityki mogą wywierać bezpośredni albo pośredni wpływ na turystykę we Wspólnocie. Wraz z wejściem w życie nowego traktatu lizbońskiego, który musi zostać ratyfikowany przez państwa członkowskie, wspólnotowa polityka turystyczna zyska jasną podstawę prawną w postaci nowego tytułu XXI „Turystyka”. Nowy art. 176B stanowi m.in., że „Unia uzupełnia działania państw członkowskich w sektorze turystycznym, w szczególności przez wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw Unii w tym sektorze”.

Cele

Branża turystyczna w UE to około 2 mln przedsiębiorstw, w większości małych i średnich. Turystyka stanowi 4% łącznego PKB i generuje zatrudnienie (około 8 mln miejsc pracy). Jeżeli uwzględnić jej bliskie powiązania z innymi sektorami gospodarki, liczba ta staje się jeszcze wyższa. W skali światowej UE jest najważniejszym regionem turystycznym. Ponieważ udział sektora turystyki w gospodarce jest tak znaczny, stał się on integralną częścią gospodarki europejskiej i konieczne jest wprowadzenie środków mających na celu jego rozwój i organizację. Z perspektywy europejskiej polityka turystyczna jest również środkiem wspierania ogólnych celów politycznych w dziedzinie zatrudnienia i wzrostu. Turystyka jest również częścią szeroko rozumianej polityki ochrony środowiska naturalnego i to właśnie ten jej aspekt zyskał z czasem na znaczeniu.

Osiągnięcia

A. Polityka ogólna

W pierwszej rezolucji na ten temat z dnia 10 kwietnia 1984 r. Rada uznała duże znaczenie turystyki dla integracji europejskiej i zwróciła się do Komisji o przedkładanie wniosków. W późniejszej decyzji z dnia 22 grudnia 1986 r. ustanowiono Komitet Doradczy ds. Turystyki.

Turystyka przyczynia się do wzrostu popytu na usługi transportowe. Stworzenie wydajnego systemu transportu pasażerskiego oferującego bezpieczne usługi wysokiej jakości jest więc koniecznym warunkiem gospodarczego rozwoju turystyki. Wiele decyzji podjętych w dziedzinie europejskiej polityki transportowej wpływa na turystykę i przedsiębiorstwa turystyczne, tak pośrednio, jak i bezpośrednio (patrz →4.6.1, Polityka transportowa).

Wkład turystyki w zatrudnienie w Europie został dostrzeżony przez UE w 1997 r. Na podstawie sprawozdania grupy ekspertów dotyczącego wzrostu i potencjału zatrudnienia w sektorze turystycznym, w którym przewidziano znaczny wzrost do 2010 r., dnia 28 kwietnia 1999 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie lepszego wykorzystania potencjału turystyki w strategii zatrudnienia (COM(1999) 205). W konkluzjach z dnia 21 czerwca 1999 r. Rada zidentyfikowała cztery obszary działań:

- wspieranie wymiany i rozpowszechniania informacji;
- poprawa jakości szkoleń i kwalifikacji w sektorze turystyki;
- poprawa jakości produktów i usług w sektorze turystyki;
- wspieranie ochrony środowiska i trwałego rozwoju turystyki.

Przed końcem 2001 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie współpracy na rzecz przyszłości turystyki europejskiej (COM(2001) 665), w którym zaproponowano stworzenie ram operacyjnych opartych na metodzie otwartej koordynacji między wszystkim zainteresowanymi stronami. W tym celu zaproponowano wiele środków i działań dla poszczególnych zainteresowanych stron w celu zabezpieczenia przyszłości turystyki europejskiej z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności, a także poprzez polepszenie informacji, szkoleń i jakości oraz wykorzystanie nowych technologii. Jednym z rezultatów tej strategii jest coroczne Europejskie Forum Turystyki, które odbywa się od 2002 r. z udziałem wysokiej rangi przedstawicieli branży turystycznej, instytucji UE i rządów państw członkowskich UE. Spośród zaproponowanych środków najważniejszym, wspierającym trwały rozwój działalności związanej z turystyką jest opracowanie i wdrożenie Europejskiej Agendy 21 dla turystyki.

W listopadzie 2003 r. Komisja przyjęła komunikat zatytułowany „Podstawowe kierunki dotyczące trwałego rozwoju turystyki europejskiej” (COM(2003) 716). Wymieniono w nim szereg środków mających na celu zwiększenie wkładu Wspólnoty

w tym zakresie. Jako środek uzupełniający w 2004 r. stworzono grupę ekspertów ds. trwałego rozwoju w turystyce.

Dnia 17 marca 2006 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Odnowiona polityka turystyczna: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej” (COM(2006) 134). Omówiono w nim aktualne wyzwania dla tej branży, z myślą o dostosowaniu do nich nowej europejskiej polityki turystycznej. Komunikat oparty był na wspomnianym dokumencie Komisji, ale zawierał również nowe aspekty, a w szczególności propozycje dotyczące optymalizacji wykorzystania instrumentów finansowych UE w latach 2007–2013, zmiany istniejących przepisów oraz wspierania trwałego rozwoju w turystyce.

B. Środki specjalne

1. Dla turystów

Były to m.in. środki ułatwiające przekraczanie granic oraz chroniące zdrowie i istotne interesy turystów, takie jak zalecenie Rady z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie bezpieczeństwa pożarowego w hotelach i dyrektywy 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek i 94/47/EWG w sprawie nieruchomości użytkowanych w oznaczonym czasie. W dziedzinie transportu przyjęto ważne zasady ochrony praw pasażerów lotniczych (patrz →4.6.6). Dyrektywa 2006/7/WE z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie jakości wody w kąpieliskach ma również duże znaczenie dla polityki turystycznej.

2. Dla przemysłu turystycznego i regionów

W świetle wkładu turystyki w rozwój regionalny i zwiększanie zatrudnienia projekty wspierające turystykę lub dziedzictwo kulturowe otrzymały w latach 2000–2006 większe wsparcie w ramach funduszy strukturalnych. Znaczącą rolę odegrały w tym zakresie programy, takie jak LEADER, „Interreg”, a także Europejski Fundusz Społeczny. Unijna branża turystyczna i przedsiębiorstwa z tego sektora otrzymały również wsparcie z wielu innych programów wspólnotowych, w tym z programów UE dla małych i średnich przedsiębiorstw. Komisja opracowała również przewodnik internetowy dotyczący środków wprowadzonych przez UE mających na celu wspieranie przedsiębiorstw i regionów turystycznych.

Duży nacisk położono również na stworzenie wspólnotowego systemu informacji statystycznych w dziedzinie turystyki. Dyrektywą 95/57/WE z dnia 23 listopada 1995 r. wprowadzono początkowy dwuletni program, mający na celu ujednoczenie metod krajowych.

Kampania przeciw turystyce seksualnej z udziałem dzieci stała się tematem komunikatu Komisji z 1996 r. (COM(96) 547), który stworzył ogólne ramy dla działań wspólnotowych w tym kierunku.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski ma znaczny udział w rozwoju turystyki wspólnotowej i bardzo często nadawał tempo konkretnym środkom.

- Parlament Europejski wezwał do podejmowania działań przeciw biurom podróży, liniom lotniczym i sieciom hoteli, które wspierają turystykę seksualną (rezolucja z dnia 6 listopada 1997 r. w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego **zwalczania turystyki seksualnej związanej z wykorzystywaniem dzieci**). W rezolucji na ten sam temat z dnia 30 marca 2000 r. Parlament zwrócił się do państw członkowskich o wprowadzenie powszechnie wiążących praw eksterytorialnych, które umożliwiłyby legalne ściganie i karanie osób, które przebywając za granicą dopuściły się czynów niezgodnych z prawem związanych z wykorzystywaniem seksualnym dzieci.
- Ponadto Parlament Europejski zaproponował koordynację polityki wspólnotowej dotyczącej wspierania zatrudnienia w branży turystycznej z krajowymi strategiami politycznymi zatrudnienia oraz poprawę norm jakości i bezpieczeństwa w europejskiej branży turystycznej (rezolucja w sprawie **turystyki i zatrudnienia** z dnia 18 lutego 2000 r.).
- W **rezolucji w sprawie przyszłości turystyki europejskiej** z dnia 14 maja 2002 r. Parlament podkreślił potrzebę zintegrowanego podejścia do wszystkich środków politycznych dotyczących turystyki. W tej kwestii wezwał również wszystkie właściwe dyrekcje generalne Komisji (transport, polityka regionalna, zatrudnienie, ochrona środowiska, polityka społeczna, ochrona konsumenta, edukacja i kultura) do działań na rzecz ujednoczenia dotychczas fragmentarycznych środków i na rzecz integracji wszystkich programów wspólnotowych w celu zapewnienia trwałego rozwoju tego sektora.
- W rezolucji w sprawie **turystyki i rozwoju** z dnia 8 września 2005 r. Parlament podkreślił potrzebę inwestowania zysków wygenerowanych przez turystykę w lokalny rozwój. Wezwano również do zastosowania takich samych przepisów dotyczących udzielania wsparcia dla wszelkich europejskich inwestycji w turystykę w państwach rozwijających się jak w Unii Europejskiej. Ma to na celu zagwarantowanie, że inwestycje, które w sposób oczywisty są szkodliwe dla środowiska, sprzeczne z prawami człowieka, nie spełniają minimalnych norm pracy ustanowionych przez Międzynarodową Organizację Pracy lub nie zapewniają poszanowania lokalnego stylu życia i dziedzictwa kulturowego kraju docelowego, nie otrzymają wsparcia. Ponadto Parlament zaproponował wprowadzenie **europejskiego oznaczenia potwierdzającego uczciwe świadczenie usług turystycznych**.
- Podobnie dnia 8 września 2005 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie **nowych perspektyw i nowych wyzwań dla zrównoważonej turystyki europejskiej**, na którą składa się 70 ustępów. Parlament Europejski określił swoje stanowisko i żądania dotyczące różnych aspektów polityki turystycznej UE. Aspekty te to: a) konkurencyjność i jakość usług; b) bezpieczeństwo turystyki; c) nowe inicjatywy na rzecz zrównoważonej

turystyki; d) znajomość i promowanie turystyki europejskiej; e) turystyka i transport; f) promowanie turystyki na szczeblu europejskim; g) koordynacja przepisów.

- W rezolucji z dnia 29 listopada 2007 r. **w sprawie odnowionej polityki turystycznej UE pt. „Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej”** Parlament Europejski zajął się m.in. skutkami polityki wizowej dla turystyki. Podkreślił potrzebę uproszczenia procedur wizowych oraz obniżenia kosztów wiz turystycznych, umożliwiających wjazd do państw członkowskich UE. Wezwał państwa członkowskie, które podpisały układ z Schengen, do stworzenia wspólnych

punktów konsularnych zajmujących się przyznawaniem wiz ubiegającym się o wizę osobom z krajów trzecich, do zagwarantowania, że punkty te będą pracowały na jednakowych zasadach i stosowały te same kryteria wizowe, oraz do poprawy przyjmowania osób ubiegających się o wizę. Ponadto opowiedział się za większą harmonizacją norm jakości turystycznych baz noclegowych w Europie oraz dalszym rozwojem systemów zarządzania jakością w tej dziedzinie.

→ Nils **DANKLEFSEN**
grudzień 2007 r.

4.17. Kultura i edukacja

4.17.1. Polityka edukacji i kształcenia zawodowego

Polityka edukacji i kształcenia zawodowego należy do dziedzin, w których obowiązuje zasada współdecyzji. Zgodnie z zasadą pomocniczości polityka ta wchodzi w głównej mierze w zakres kompetencji państw członkowskich. Jednak Unia Europejska przyjęła szereg programów o zasięgu europejskim i międzynarodowym w celu wspierania wymiany, mobilności i porozumienia.

Podstawa prawna

Artykuły 3, 140, 146, 149 i 150 traktatu WE.

Traktat rzymski nie zawiera wielu odniesień do edukacji. W art. 3 wezwano jedynie państwa członkowskie, by przyczyniały się do osiągnięcia wysokiej jakości edukacji i kształcenia zawodowego. Dopiero po wejściu w życie traktatu z Maastricht pojawiły się konkretne odniesienia dotyczące udziału Wspólnoty w tych dziedzinach. Kwestie związane z edukacją stały się przedmiotem procedury współdecyzji. Traktat z Amsterdamu obejmuje procedurę współdecyzji również sprawy dotyczące kształcenia zawodowego.

Karta praw podstawowych stanowi: „Každy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego” (art. 14) oraz „Každy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu” (art. 15).

Zgodnie z zasadą pomocniczości każde państwo członkowskie jest w pełni odpowiedzialne za treść nauczania oraz organizację systemów edukacyjnych i kształcenia zawodowego. Jakakolwiek harmonizacja przepisów

ustawowych i wykonawczych państw członkowskich jest wyłączona z zakresu art. 149 i 150.

W traktacie lizbońskim nie przewidziano istotnych zmian w dziedzinie edukacji i kształcenia zawodowego (patrz art. 149, 150 nowego Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Rola Unii w tych dziedzinach została określona w sposób następujący: „Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich” (art. 6 TFUE). W nowej horyzontalnej „klauzuli socjalnej” zagwarantowano, że w opracowywaniu i realizacji swojej polityki Unia m.in. poważnie potraktuje sprawy zapewnienia „wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia” (art. 9 TFUE). Ponadto należy podkreślić, że z chwilą wejścia w życie Traktatu Karta praw podstawowych zyskuje moc prawną (art. 6 TUE).

Cele

A. Cele wynikające z traktatu WE

Celem UE jest przyczynianie się do rozwoju wysokiej jakości edukacji poprzez zachęcanie do współpracy między

państwami członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działań.

B. Obecne priorytety

Aby osiągnąć cel wyznaczony w strategii lizbońskiej, zgodnie z którym Unia ma stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie, szefowie państw i rządów wezwali w 2000 r. „nie tylko do radykalnego przekształcenia europejskiej gospodarki, ale również do stworzenia ambitnego programu modernizacji państwa opiekuńczego i edukacji”.

W efekcie Rada i Komisja przyjęły dziesięcioletni program prac „Edukacja i szkolenia 2010” (2002/C 142/01). Jego celem jest m.in. poprawa jakości systemów edukacji oraz ułatwienie powszechnego dostępu do nich, jak również otwarcie systemów edukacji i szkoleń dla ludzi z całego świata. Program tworzy nowe i spójne ramy strategiczne, obejmujące wszystkie działania w dziedzinie edukacji i kształcenia zawodowego na szczeblu europejskim. Wdrażany jest za pomocą otwartej metody koordynacji, dzięki której możliwe jest wspólne wyznaczanie celów i wdrażanie ich w polityce krajowej państw członkowskich.

Od czasu przyjęcia programu pracy eksperci z 31 państw europejskich, międzynarodowych organizacji i instytucji UE regularnie spotykają się w grupach roboczych, aby poprzez wymianę dobrych praktyk, wizyty szkoleniowe, wzajemne weryfikacje itp. doprowadzić do realizacji celów na szczeblu krajowym. Stała Grupa ds. Wskaźników i Poziomów Odniesienia, utworzona przez Komisję w 2002 r., pomaga w ustaleniu wskaźników i poziomów odniesienia mających na celu monitorowanie postępów w zakresie realizacji celów.

Osiągnięcia

A. Programy działania

Od momentu rozpoczęcia współpracy europejskiej w dziedzinie edukacji ponad 30 lat temu głównymi priorytetami pozostają wspieranie mobilności transgranicznej uczniów i nauczycieli, promowanie współpracy na szczeblu europejskim między placówkami oświatowymi oraz podnoszenie jakości edukacji i kształcenia zawodowego.

Programy działania i inne inicjatywy doprowadziły do znacznych osiągnięć na tym polu. Przyjęto następujące programy i inicjatywy.

1. Socrates

Program, uruchomiony w 1995 r., składał się z ośmiu obszarów działań:

- obszar działania 1, „Comenius” (edukacja szkolna), cel: poprawa jakości i wzmocnienie europejskiego wymiaru edukacji szkolnej, w szczególności poprzez wspieranie współpracy transnarodowej między szkołami;
- obszar działania 2, „Erasmus” (szkolnictwo wyższe), cel: wspieranie mobilności studentów i nauczycieli akademickich oraz współpracy transnarodowej pomiędzy szkołami wyższymi;

- obszar działania 3, „Grundtvig” (kształcenie dorosłych i inne ścieżki edukacji), cel: wspieranie europejskiego wymiaru uczenia się przez całe życie;
- obszar działania 4, „Lingua” (nauczanie i nauka języków obcych), cel: wspieranie współpracy w zakresie opracowywania innowacyjnych materiałów do nauczania języków obcych oraz projektów mających na celu promowanie nauki języków obcych;
- obszar działania 5, „Minerva” (kształcenie na odległość, technologie informacyjne i komunikacyjne w dziedzinie edukacji), cel: wspieranie działań międzysektorowych związanych z kształceniem na odległość;
- obszary działania 6, 7 i 8 to innowacyjne i eksperymentalne programy zatytułowane: „Obserwacja i innowacja – systemy i strategie edukacyjne”, „Wspólne działania z innymi programami UE” i „Środki towarzyszące”.

Program „Socrates” odniósł tak wielki sukces, że na lata 2000–2006 ustanowiono jego drugi etap, na który przyznano budżet w łącznej wysokości 1850 mln euro. Na okres po 2007 r. dużą część działań przeniesiono do nowego programu na rzecz uczenia się przez całe życie (patrz niżej). Szczególną popularnością cieszył się „Erasmus”. Dzięki temu programowi już ponad 1,5 mln studentów mogło studiować za granicą. Uczestniczy w nim 31 państw europejskich.

2. Leonardo da Vinci

Celem programu „Leonardo da Vinci”, zapoczątkowanego w 1994 r., jest promowanie europejskiego wymiaru kształcenia zawodowego oraz wspieranie i uzupełnianie działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Program ten wspiera transnarodową mobilność, projekty staży i wymian, wizyty szkoleniowe, programy pilotażowe, sieci transnarodowe, umiejętności językowe i świadomość kulturową oraz rozpowszechnianie tzw. dobrych praktyk. Na drugą fazę programu, obejmującą okres od 1 stycznia 2000 r. do 31 grudnia 2006 r., przyznano budżet w wysokości 1150 mln euro.

3. Tempus

Pierwszy program „Tempus” (Tempus = Trans-European Mobility Scheme for University Studies) został przyjęty przez Radę w maju 1990 r., po upadku muru berlińskiego. „Tempus” to program współpracy transeuropejskiej wyższych uczelni z UE i z krajów partnerskich w Europie Wschodniej, na Bałkanach Zachodnich, Bliskim i Środkowym Wschodzie, w Afryce Północnej oraz Azji Środkowej. W ramach programu „Tempus” wspierane są projekty współpracy międzyuczelnianej w dziedzinie badań naukowych i modernizacji uniwersyteckich programów nauczania, kształcenia nauczycieli i zarządzania uniwersytetami, a także reformy strukturalne w sektorze akademickim. Szczególnie uwzględniono w nim mobilność nauczycieli akademickich i personelu administracyjnego. Obecnie „Tempus” osiągnął już czwarty etap i obejmuje 27 krajów.

4. Erasmus Mundus

Program „Erasmus Mundus” został stworzony w lipcu 2003 r. w celu wspierania współpracy z krajami trzecimi w sektorze szkolnictwa wyższego (decyzja nr 2317/2003/WE). W ramach programu finansowane są unijne studia magisterskie oferowane przez co najmniej trzy instytucje szkolnictwa wyższego z trzech różnych państw członkowskich, które prowadzą do przyznania uznawanych podwójnych, wielokrotnych lub wspólnych dyplomów. Udzielane są również stypendia dla studentów i naukowców z państw trzecich oraz wspierane projekty partnerskie pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego z UE i państw trzecich. Parlament Europejski zwiększył budżet programu z 200 mln euro do 230 mln euro. Program został ustanowiony na lata 2004–2008. W ciągu pierwszych trzech lat akademickich (2004–2006) uczestniczyło w nim ponad 2300 studentów. Obecnie Parlament Europejski i Rada rozpatrują wniosek Komisji dotyczący przedłużenia programu na lata 2009–2013.

5. Nowy program uczenia się przez całe życie

Na mocy decyzji 2493/95/WE rok 1996 został ustanowiony Europejskim Rokiem Uczenia się przez Całe Życie. Sukces tej inicjatywy skłonił Radę do przyjęcia w czerwcu 2002 r. rezolucji w sprawie uczenia się przez całe życie, której celem było zmotywowanie obywateli do podjęcia wyzwań społeczeństwa informacyjnego oraz zdobywania wiedzy i rozwoju umiejętności na wszystkich etapach życia. Od tego czasu uczenie się przez całe życie stało się nadrzędną zasadą rozwoju polityki edukacji. Celem jest zapewnienie osobom w każdym wieku równego i niczym nieograniczonego dostępu do oferty edukacyjnej wysokiej jakości oraz przełamanie barier między różnymi formami kształcenia. Aby ułatwić przejście do społeczeństwa opartego na wiedzy, UE wspiera wprowadzanie strategii i konkretnych działań dotyczących uczenia się przez całe życie.

Ważnym krokiem w tym procesie jest wprowadzenie w maju 2007 r. zintegrowanego programu działań w zakresie uczenia się przez całe życie (Life Long Learning), zgodnie z którym przyznane będzie wsparcie finansowe dla europejskiego sektora edukacji na lata 2007–2013 (decyzja nr 1720/2006/WE z dnia 15 listopada 2006 r.). Przedmiotowy program składa się z czterech programów, z których większość stanowiła już część programu „Socrates”, „Comenius” (edukacja szkolna), „Erasmus” (szkolnictwo wyższe), „Leonardo da Vinci” (kształcenie zawodowe) i „Grundtvig” (kształcenie dorosłych). W skład programu wchodzi również program międzysektorowy obejmujący cztery główne działania (współpraca w zakresie tworzenia polityki edukacyjnej, wspieranie nauki języków obcych, nauka za pośrednictwem mediów elektronicznych – e-learning oraz rozpowszechnianie najlepszych praktyk) oraz program Jean Monnet, który wspiera działania na rzecz integracji europejskiej oraz instytucje i stowarzyszenie zajmujące się tym zagadnieniem. Na lata 2007–2013 programowi przyznano budżet w wysokości 6,97 mld euro.

Kolejne istotne wyzwania, będące aktualnie w centrum uwagi, to poprawa kształcenia dorosłych oraz definicja

podstawowych umiejętności, które mają być nabywane w procesie uczenia się przez całe życie, tak aby sprostać zapotrzebowaniu rynku pracy na wykwalifikowaną siłę roboczą. W komunikacie Komisji (COM(2006) 614) i opracowanym następnie planie działań na rzecz kształcenia dorosłych (COM(2007) 558) zawarto zalecenia dotyczące opracowania skutecznych, wysokiej jakości systemów kształcenia dorosłych i zwiększenia liczby osób uczestniczących w organizowanych przedsięwzięciach w dziedzinie kształcenia dorosłych. W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (2006/962/WE z dnia 18 grudnia 2006 r.) określono europejskie ramy odniesienia obejmujące osiem kluczowych kompetencji, w tym porozumiewanie się w języku ojczystym, znajomość języków obcych, kompetencje matematyczne i przyrodnicze, kompetencje informatyczne i umiejętność uczenia się.

6. Inne programy w zakresie edukacji

a. Współpraca z państwami trzecimi

Zgodnie z art. 149 i 150 traktatu WE Unia Europejska sprzyja współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie edukacji i kształcenia zawodowego. Unia Europejska stopniowo zwiększa liczbę działań w tych dziedzinach i, oprócz wymienionych powyżej programów, przyjęła programy takie, jak USA-UE, Kanada-UE, ALFA i ALBAN (dla państw Ameryki Łacińskiej), ASIA Link (dla szeregu krajów azjatyckich) oraz programy pilotażowe z Australią i Japonią.

b. Wsparcie dla jednostek działających na szczeblu europejskim, program działań na lata 2004–2006

Na mocy decyzji 791/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiono wspólnotowy program działań mający na celu promowanie jednostek działających na poziomie europejskim oraz wspieranie wybranych działań w obszarze edukacji i szkolenia zawodowego. Na lata 2004–2006 przyznano na ten cel 77 mln euro. Ogólnym celem programu jest wspieranie jednostek i ich działań zmierzających do poszerzenia i pogłębienia wiedzy w zakresie budowania Europy lub osiągnięcia celów wspólnej polityki w obszarze edukacji i szkolenia zawodowego, zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i poza nią. Wszystkie zadania włączono do nowego planu działań na rzecz uczenia się przez całe życie na lata 2007–2013 (patrz wyżej).

Inne inicjatywy UE

1. Edukacja wysokiej jakości

Zapewnienie edukacji o wysokiej jakości na wszystkich poziomach jest kwestią priorytetową dla wszystkich państw członkowskich UE. Ma ono szczególne znaczenie dla realizacji celów strategii lizbońskiej. Jednak w komunikacie zatytułowanym „Edukacja i szkolenia 2010” Komisja stwierdziła, że powodzenie strategii lizbońskiej zależy od przeprowadzenia pilnych reform, zwłaszcza że w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią w państwach członkowskich brakuje inwestycji w zasoby ludzkie. Komisja zaproponowała

jednoczesne działania we wszystkich państwach członkowskich (COM(2003) 685).

Deklaracja bolońska w sprawie europejskiego wymiaru szkolnictwa wyższego z dnia 19 czerwca 1999 r., podpisana przez 29 państw, stanowi punkt zwrotny w rozwoju europejskiego szkolnictwa wyższego. Tak zwany proces boloński, w którym aktualnie uczestniczy 45 państw, ma na celu wprowadzenie w całej Europie trójstopniowego systemu studiów wyższych (licencjackie, magisterskie, doktoranckie), wprowadzenie systemu punktów, zachęcanie do mobilności i wspieranie współpracy europejskiej w dziedzinie zapewniania jakości.

W 2002 r. ministrowie edukacji z 31 krajów europejskich przyjęli deklarację kopenhaską w sprawie ściślejszej współpracy europejskiej w dziedzinie szkolenia zawodowego. W deklaracji wezwano do podjęcia konkretnych działań służących zwiększeniu przejrzystości oraz lepszemu stosowaniu zasady wzajemnego uznawania i poprawie jakości w tej dziedzinie. Tak zwany proces kopenhaski ma na celu zacieśnienie europejskiej współpracy w dziedzinie szkolenia zawodowego, prowadzącej do realizacji celów strategii lizbońskiej.

Swoje wysiłki na rzecz zapewnienia wysokiej jakości europejskiej edukacji Komisja wyraziła w niedawnym komunikacie (COM(2006) 481), w którym opowiada się za wspieraniem w równej mierze skuteczności, jak i sprawiedliwego dostępu do europejskich systemów kształcenia. Podobne wysiłki podejmowane są na rzecz jakości mobilności. W 2006 r. przyjęto Europejską kartę na rzecz jakości mobilności (2006/961/WE), której głównym celem jest jak najlepsze połączenie umiejętności zdobytych za granicą z indywidualną ścieżką nauki.

2. Uznawanie kwalifikacji

W celu wspierania mobilności na terytorium Wspólnoty Europejskiej przyjęto szereg dyrektyw gwarantujących wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych między państwami członkowskimi. W odniesieniu do uznawania okresów studiów odbytych za granicą studenci szkół wyższych mogą obecnie korzystać z europejskiego systemu transferu punktów (ECTS), wprowadzonego przez Komisję ponad dziesięć lat temu i nadal poszerzanego. Sieci NARIC (krajowe ośrodki informacji o uznawalności wykształcenia) i ENIC (utworzona przez Radę Europy i UNESCO) dostarczają fachowych informacji i porad w sprawie uznawania na uczelniach dyplomów akademickich i okresów studiów podjętych za granicą. Europejska sieć na rzecz gwarancji jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym (ENQA), utworzona w 2000 r., ma za zadanie rozpowszechnianie informacji, doświadczenia i dobrych praktyk wśród agencji i instytucji ds. zapewniania jakości kształcenia, organów publicznych i instytucji szkolnictwa wyższego. Zapewnienie jakości w szkolnictwie wyższym znajduje się też w centrum uwagi zalecenia w sprawie dalszej europejskiej współpracy w tej dziedzinie (2006/143/WE). W przedmiotowym zaleceniu wezwano wyższe uczelnie i agencje ds. jakości do

prowadzenia surowej kontroli jakości i opowiedziano się za utworzeniem europejskiego rejestru tego rodzaju agencji.

Na mocy decyzji 2241/2004/WE wprowadzony został Europass w celu zwiększenia przejrzystości kwalifikacji i kompetencji. Europass oferuje obywatelom Europy możliwość przedstawienia swoich kompetencji za pomocą ujednoliconych dokumentów. Porównywalność kompetencji jest też celem przyjętych ostatnio europejskich ram kwalifikacji (ERK) (COM(2006) 479). Europejskie ramy kwalifikacji mają na celu ułatwienie transferu i uznawania kwalifikacji, zdobytych w różnych systemach kształcenia i szkoleń, poprzez zdefiniowanie różnych poziomów wiedzy, co pozwoli na uzeregowanie i porównanie zdobytych umiejętności.

3. e-Learning

Pomimo wysokiego poziomu edukacji w UE pozostaje ona w tyle za Stanami Zjednoczonymi i Japonią w dziedzinie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Komisja przyjęła zatem inicjatywę „e-Learning” mającą na celu dostosowanie systemów edukacji i szkolenia państw członkowskich do najnowszych osiągnięć w tej dziedzinie. Na posiedzeniu w Sewilli w czerwcu 2002 r. Rada Europejska uruchomiła plan działań e-Europa 2005 w celu rozwijania nowoczesnych usług publicznych i dynamicznego środowiska dla e-biznesu. W 2003 r. wprowadzono program „e-Learning” mający na celu efektywne włączanie technologii informacyjno-komunikacyjnych do systemów edukacji i kształcenia zawodowego w Europie. Program obejmuje cztery obszary działania: promowanie posługiwania się technologiami cyfrowymi, europejskie wirtualne szkoły wyższe, partnerstwo między szkołami poprzez Internet, wspieranie dokształcania nauczycieli oraz działania przekrojowe mające na celu wspieranie modelu „e-Learning” w Europie. Od 2007 r. działania wspierające „e-Learning” stanowią część nowego zintegrowanego programu działań w zakresie uczenia się przez całe życie (patrz wyżej).

4. Centra, instytucje i sieci wspólnotowe

Cedefop – Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (utworzone w 1975 r.) – wspomaga Komisję we wdrażaniu wspólnotowej polityki kształcenia zawodowego. Europejska Fundacja Kształcenia (utworzona w 1990 r.) wnosi wkład w rozwój systemów kształcenia zawodowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, nowych niepodległych państwach byłego Związku Radzieckiego i Mongolii. Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji (utworzony w 1976 r.) przyczynia się do rozwoju dziedzictwa kulturowego i naukowego Europy. W ramach Eurydice, sieci informacji utworzonej w 1981 r., gromadzone są dane na temat systemów edukacyjnych państw członkowskich, które następnie publikowane są na stronie internetowej (www.eurydice.org).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski od początku opowiadał się za bliską współpracą między państwami członkowskimi w dziedzinie

edukacji i kształcenia zawodowego oraz za zwiększaniem europejskiego wymiaru polityki edukacyjnej państw członkowskich. Z tego powodu Parlament popierał ustanowienie solidnej podstawy prawnej w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego. Po przyjęciu traktatów z Maastricht i Amsterdamu, w których wprowadzono dwa nowe artykuły, Parlament zyskał znaczny wpływ na prowadzone w tym zakresie działania, ponieważ wszystkie decyzje są podejmowane w procedurze współdecyzji i w ramach głosowania większością kwalifikowaną w Radzie. W związku z powyższym Parlament był w stanie zwiększyć budżet szeregu programów wspólnotowych, takich jak „Socrates II” i „Erasmus Mundus”. Również w trakcie procedury przyjmowania programu uczenia się przez całe życie Parlament zażądał wyraźnego zwiększenia środków finansowych oraz uproszczenia dostępu do nich. W wyniku

negocjacji z Radą posłom udało się podwyższyć stypendium dla studentów o 50 euro, do 200 euro miesięcznie.

Zdaniem Parlamentu edukacja jest najlepszym sposobem zapewnienia konkurencyjności UE. Zmierając do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej, Parlament wezwał ostatnio państwa członkowskie do zwiększenia inwestycji w edukację, opracowanie bardziej spójnych krajowych strategii edukacyjnych, wsparcia studiów w zakresie nauk przyrodniczych i technicznych oraz rozwijania zintegrowanej strategii uczenia się przez całe życie, co zwiększy stopień integracji społecznej (T6–0384/2005).

→ Constanze ITZEL
lipiec 2008 r.

4.17.2. Polityka dotycząca młodzieży

Polityka dotycząca młodzieży należy do obszarów, w których obowiązuje procedura współdecyzji. Szereg programów europejskich wspiera wymianę młodych ludzi zarówno wewnątrz UE, jak i z krajami trzecimi.

Podstawa prawna

Artykuły 149 i 150 traktatu WE.

Artykuł 149 traktatu WE przewiduje wspieranie wymiany młodzieży i jej opiekunów. Ponadto młodzi ludzie zostali bezpośrednio objęci działaniami wspierającymi kształcenie zawodowe, o którym mowa w art. 150.

Działania objęte zakresem art. 149 i 150 podlegają procedurze współdecyzji. W dziedzinie polityki dotyczącej młodzieży nie przewiduje się przepisów harmonizujących ustawodawstwo państw członkowskich. Rada wydaje zwykle w tej kwestii jedynie zalecenia.

Przyjęty przez Radę w październiku 2007 r. traktat lizboński uzupełnia, z chwilą wejścia w życie, zadania Unii w dziedzinie polityki młodzieżowej o zachęcanie młodzieży do uczestnictwa w demokratycznym życiu Europy (art. 149 i 150 nowego Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Należy ponadto zwrócić uwagę na Kartę praw podstawowych. Zawiera ona artykuł o prawach dziecka (art. 24), jak również artykuł o zakazie pracy dzieci i ochronie młodocianych w pracy (art. 32). Z chwilą wejścia w życie traktatu Karta praw podstawowych zyskuje moc prawną (art. 6 TUE).

Cele

W artykule Traktatu odnoszącym się do kwestii młodzieży jasno określono cel, jakim jest wspieranie szerszej wymiany

młodzieży i jej opiekunów. Traktat lizboński dodaje zachęcanie młodych ludzi do liczniejszego udziału w demokratycznym życiu Europy. Poza tym artykułem korzystne dla młodzieży i dzieci są cele UE wyznaczone w innych dziedzinach, takich jak edukacja i kształcenie zawodowe, zdrowie, czy też prawa dzieci i młodzieży.

Osiągnięcia

A. Programy działania

1. Młodzież i Młodzież w działaniu

Już od 20 lat Wspólnota wspiera wymianę młodzieży w Europie. W tym celu już w 1988 r. ustanowiony został program „Młodzież dla Europy” promujący wymianę młodzieży. W 1996 r. Komisja zaproponowała dodatkowy wspólnotowy program działania dotyczący Wolontariatu Europejskiego dla młodych ludzi. Oba programy ujęto w 2000 r. w programie „Młodzież” (2000–2006). Program ten został uzupełniony innymi działaniami, takimi jak: program inicjatywy na rzecz młodzieży, którego celem jest wspieranie innowacyjnych i twórczych projektów na rzecz integracji społecznej młodych ludzi poprzez wspólne działania w ramach programów „Socrates” i „Leonardo da Vinci” (→4.17.1) oraz działania towarzyszące. Ponadto wspierana jest współpraca z państwami trzecimi poprzez towarzyszący program „Młodzież Euro-Med I”, który kierowany jest do młodych ludzi z 31 państw uczestniczących. W ramach programu „Młodzież” wspierano również współpracę z Europą Południowo-

-Wschodnią, Wspólnotą Niepodległych Państw (WNP) i Ameryką Łacińską.

W listopadzie 2006 r. decyzją 1714/2006/WE przyjęto program „Młodzież w działaniu” (2007–2013), będący kontynuacją programu „Młodzież”. Celem programu jest wzmocnienie aktywnego udziału młodych ludzi w życiu społecznym, rozwój solidarności oraz wspieranie europejskiej współpracy w polityce dotyczącej młodzieży. Cele te wynikają z białej księgi „Nowe impulsy dla młodzieży europejskiej” (patrz niżej). Wyszczególniono pięć działań obejmujących m.in. Wolontariat Europejski, wymianę młodzieży i współpracę polityczną. Budżet programu wynosi 885 mln euro.

2. Program działań wspierający podmioty działające na poziomie europejskim na rzecz młodzieży

Decyzją 790/2004/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanowiono na lata 2004–2006 wspólnotowy program działań wspierających podmioty działające na poziomie europejskim na rzecz młodzieży, którego budżet wyniósł 13 mln euro. Program ten wspierał działalność organizacji przyczyniających się do wzmocnienia działań wspólnotowych i zwiększenia ich skuteczności, m.in. poprzez wymianę młodzieży, środki dotyczące edukacji i kształcenia zawodowego, debaty na temat polityki dotyczącej młodzieży, rozpowszechnianie informacji o polityce wspólnotowej i środki mające na celu wspieranie zaangażowania i inicjatyw młodych ludzi.

Z chwilą uruchomienia z dniem 1 stycznia 2007 r. nowej tury programów wspieranie podmiotów działających na rzecz młodzieży przeniesione zostało do programu „Młodzież w działaniu”.

Inne inicjatywy UE

1. Na drodze ku europejskiej współpracy w zakresie polityki dotyczącej młodzieży

a. Biała księga w sprawie młodzieży

Dnia 21 listopada 2001 r. Komisja przyjęła białą księgę na temat nowych impulsów dla młodzieży europejskiej (COM(2001) 681). Ustanowiono tym samym ramy współpracy w kwestiach dotyczących młodzieży. Priorytetowym zagadnieniem jest wspieranie aktywnego obywatelstwa i uczestnictwa młodych ludzi w życiu społecznym oraz ich działań w ramach wolontariatu. Ponadto należy lepiej informować młodzież o sprawach europejskich, zaś w polityce wykazać większą znajomość problematyki młodzieży.

Biała księga dała impuls dla rozwoju europejskiej współpracy w sprawach młodzieży, która prowadzona jest otwartą metodą koordynacji, służącą do określenia wspólnych celów realizowanych w ramach polityki krajowej państw członkowskich.

b. Europejski Pakt na rzecz Młodzieży

Na wiosennym szczycie w marcu 2005 roku Rada Europejska przyjęła Europejski Pakt na rzecz Młodzieży stanowiący część zmienionej strategii lizbońskiej, w której skoncentrowano się na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu. Celem jest poprawa

sytuacji w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego, mobilności, integracji młodych ludzi w miejscu pracy i integracji społecznej. Należy dążyć do lepszego godzenia życia rodzinnego i zawodowego, a inicjatywy podejmowane w wymienionych dziedzinach powinny charakteryzować się większą spójnością.

Następnie Komisja przyjęła komunikat (COM(2005) 206), w którym przedstawiła wnioski dotyczące wprowadzania paktu w życie. Komisja opowiada się za włączeniem celów paktu do europejskich strategii polityki zatrudnienia i do programu prac „Edukacja i szkolenia 2010” (→4.17.1) oraz wymienia działania i programy europejskie, mogące wesprzeć realizację tych celów.

W trzy lata po przyjęciu paktu zagadnienia dotyczące edukacji i integracji młodych ludzi na rynku pracy nadal zajmują ważne miejsce w programach politycznych. W komunikacie „Działania na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie” (COM(2007) 498) Komisja Europejska zajęła się problemem bezrobocia młodych ludzi i złą jakością edukacji szkolnej części z nich. W świetle aktualnej sytuacji Komisja wzywa do ściślejszej koordynacji wszystkich obszarów politycznych, które mają wpływ na sytuację młodzieży. Komisja przedstawia szereg nowych inicjatyw, mogących połączyć obszar edukacji z obszarem zatrudnienia. Należy także zwiększyć udział młodych ludzi w europejskich procesach decyzyjnych.

c. Europejski Tydzień Młodzieży

Europejski Tydzień Młodzieży odbył się w czerwcu 2007 r. po raz trzeci. Główną imprezę zorganizowano w Brukseli. Ponad 150 młodych osób z 35 państw europejskich uczestniczyło w siedmiu warsztatach dotyczących tożsamości europejskiej, dialogu międzykulturowego, rozszerzenia Unii, wyrównywania szans i dyskryminacji. Liczne imprezy odbywały się też w innych miastach. W ramach czwartego Europejskiego Tygodnia Młodzieży w listopadzie 2008 r. we wszystkich krajach uczestniczących zostaną zorganizowane liczne debaty na temat aktualnych wyzwań i przyszłego kierunku polityki dotyczącej młodzieży w Europie.

Ze względu na powodzenie, jakim cieszył się Europejski Tydzień Młodzieży, Parlament Europejski zażądał również, by uczynić go stałym elementem europejskiej polityki młodzieżowej. Udało się to dzięki włączeniu tygodnia w działania finansowane w ramach programu „Młodzież”.

d. Ustrukturyzowany dialog

W jednej z rezolucji z 2005 r. Rada opowiedziała się za tworzeniem ustrukturyzowanego dialogu z młodymi ludźmi i w późniejszych latach niejednokrotnie potwierdziła znaczenie tego zadania. Ustrukturyzowany dialog przewiduje prowadzenie przez instytucje europejskie i rządy państw członkowskich dyskusji z młodymi ludźmi na wybrane tematy. W 2008 r. tematem debaty będą „Przyszłe wyzwania stojące przed młodzieżą”. Dialog będzie prowadzony na szczeblu europejskim i krajowym, a koordynacją działań zajmie się Komisja.

Ustrukturyzowany dialog służy też ocenie prowadzonej obecnie europejskiej współpracy w zakresie polityki dotyczącej młodzieży. W ramach procesu konsultacji dotychczas zebrane doświadczenia zostaną przeanalizowane i ocenione. Komisja przewiduje przedstawienie na początku 2009 r. nowych priorytetów i metod dla przyszłej polityki dotyczącej młodzieży w Europie, opartych na wynikach tych konsultacji.

2. Ochrona praw dzieci i młodzieży

a. *Unijna strategia ochrony praw dzieci*

W dniu 4 lipca 2006 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie strategii na rzecz praw dziecka (COM(2006) 367), mający na celu wprowadzenie wszechstronnej strategii UE wspierania i skutecznej ochrony praw dzieci w wewnętrznych i zewnętrznych działaniach Unii Europejskiej oraz wsparcie działań państw członkowskich na tym polu. Planowane działania obejmują także wprowadzenie wspólnych numerów telefonów zaufania dla dzieci zaginionych, wykorzystywanych lub szukających pomocy. W następstwie komunikatu w 2007 r. powołano do życia Europejskie Forum Praw Dziecka. Forum to umożliwi instytucjom europejskim, rządów krajowym państw członkowskich, organizacjom międzynarodowym i pozarządowym, społeczeństwu obywatelskiemu i innym podmiotom wymianę informacji na temat dobrych praktyk oraz wspólne działanie na rzecz poprawy sytuacji dzieci w Europie.

b. *Zapobieganie stosowaniu przemocy wobec dzieci i młodzieży oraz zwalczanie tego problemu*

Od 2000 r., za pomocą programu „Daphne”, Unia Europejska wspiera projekty i działania skierowane przeciwko stosowaniu przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet. Adresatami programu są dzieci i młodzież do 25. roku życia oraz kobiety. Od 2007 r. program „Daphne” jest częścią programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”. Celem „Daphne” jest „wspieranie ochrony dzieci, młodzieży i kobiet przed wszystkimi formami przemocy oraz osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, dobrobytu i spójności społecznej” (decyzja nr 779/2007/WE). Przewiduje się także zwalczanie handlu ludźmi i wykorzystywania seksualnego. Programowi przyznano budżet na lata 2007–2013 w wysokości 116 mln euro.

c. *Młodzież a media*

Ochrona młodzieży stanowi istotny element polityki audiowizualnej na szczeblu europejskim, wymagający nadania

mu nowego wymiaru w związku z rozwojem nieliniarnych usług medialnych. (patrz →4.17.5. „Polityka audiowizualna i polityka medialna”).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski zawsze wspierał bliską współpracę między państwami członkowskimi w kwestii polityki dotyczącej młodzieży. Pełnił również wiodącą rolę w tworzeniu Wolontariatu Europejskiego i wspieraniu wymiany młodzieży i już w 1983 r. opowiedział się za opracowaniem odpowiednich programów wspierających te działania. Ponadto zaangażował się w ustanowienie solidnej podstawy prawnej dla polityki dotyczącej młodzieży. Po przyjęciu traktatu z Maastricht i traktatu amsterdamskiego, Parlament Europejski zyskał znaczny wpływ na politykę w tej dziedzinie, ponieważ wszystkie decyzje podlegają procedurze współdecyzji i głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie.

W procesie przyjmowania programu „Młodzież w działaniu” Parlament wezwał do znacznego zwiększenia przyznanego budżetu oraz do zapewnienia łatwiejszego dostępu do tych działań. Podkreślał również, że w celu zapobiegania dyskryminacji młode osoby niepełnosprawne powinny być objęte programem na równoprawnych warunkach.

Również w kwestii praw dziecka Parlament Europejski odegrał znaczącą rolę. W 2005 r. 367 posłów zwróciło się w oświadczeniu pisemnym do Komisji o utworzenie wspólnych numerów telefonów zaufania, co zostało zrealizowane wraz z przyjęciem europejskiej strategii ochrony dzieci.

Wspólnie z Fundacją Międzynarodowej Nagrody im. Karola Wielkiego w Akwizgranie Parlament Europejski ustanowił w 2008 r. Europejską Nagrodę im. Karola Wielkiego dla Młodzieży, mającą na celu wspieranie europejskich projektów młodzieżowych. Nagroda przyznawana jest projektom promującym porozumienie europejskie i międzynarodowe oraz poczucie tożsamości i integracji europejskiej, jak również prezentującym praktyczne przykłady Europejczyków razem żyjących we Wspólnocie.

→ Constanze ITZEL
lipiec 2008 r.

4.17.3. Polityka językowa

Unia Europejska prowadzi politykę wspierania wielojęzyczności w różnych aspektach. Z jednej strony wielojęzyczność stanowi ogromne bogactwo językowe, uznawane za element kulturowej różnorodności Europy. Z drugiej strony rozumiane jest jako zdolność człowieka do wypowiedzania się w różnych językach.

Unia uważa, że wielojęzyczność stanowi istotny element europejskiej konkurencyjności. Dlatego też do celów unijnej polityki językowej zalicza się opanowanie przez wszystkich obywateli europejskich, oprócz języka ojczystego, dwóch języków obcych.

Podstawa prawna

Artykuły 3, 21, 149 traktatu WE

W dziedzinie edukacji i kształcenia zawodowego, zgodnie z traktatem WE, zadaniem Unii jest wspieranie i uzupełnianie działań, które podejmują państwa członkowskie i których celem jest rozwój wymiaru europejskiego w edukacji, zwłaszcza przez nauczanie i upowszechnianie języków państw członkowskich (art. 149 ust. 2 TWE). Powinno się to odbywać przy pełnym poszanowaniu różnorodności kultur i języków (art. 149 ust. 1).

Karta praw podstawowych przyjęta w 2000 r. nakłada na Unię obowiązek poszanowania różnorodności językowej (art. 22) i zakazuje dyskryminacji ze względu na język (art. 21). Poszanowanie różnorodności językowej jest podstawową wartością Unii Europejskiej, w takim samym stopniu jak poszanowanie osoby i otwartość na inne kultury.

Instytucje UE uwzględniają zasadę różnorodności językowej także w kontaktach z obywatelami. Każdy obywatel Unii ma prawo „zwracać się pisemnie do każdej instytucji lub organu określonego w niniejszym artykule lub w art. 7 w jednym z języków wskazanych w art. 314 oraz otrzymywać odpowiedź w tym samym języku” (art. 21 TWE).

Traktat lizboński wzmacnia znaczenie poszanowania różnorodności językowej. Przykładowo art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej będzie miał następujące brzmienie w odniesieniu do zadań Unii: „Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”. Z chwilą wejścia w życie traktatu reformującego mocy prawnej nabierze również Karta praw podstawowych (patrz art. 6 TUE).

Cele

Celem polityki językowej Unii Europejskiej jest wspieranie nauczania i uczenia się języków obcych w UE oraz tworzenie środowiska przyjaznego dla wszystkich języków państw członkowskich. Znajomość języków obcych została uznana za jedną z podstawowych umiejętności, które każdy obywatel UE powinien nabyć, aby zwiększyć swoje szanse na edukację i zatrudnienie w europejskim społeczeństwie uczącym się, w szczególności poprzez korzystanie z prawa do swobodnego przepływu osób. Znajomość języków obcych uznawana jest

również za ważny element wspierający wymianę kulturową i rozwój osobisty (2002/C 50/01).

W ramach polityki edukacji i kształcenia zawodowego Unii Europejskiej został zatem wyznaczony cel, zgodnie z którym każdy obywatel powinien znać dwa języki obce poza językiem ojczystym. Aby osiągnąć ten cel, należy zapewnić nauczanie dwóch języków obcych w szkołach już na wczesnym etapie nauki (2005/C 141/04).

W kontekście strategii lizbońskiej przyjętej przez Radę Europejską w marcu 2000 r. podkreślono znaczenie nauki języków obcych dla podnoszenia konkurencyjności. W związku z reformami krajowych systemów edukacji i kształcenia zawodowego – koniecznymi dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej – ministrowie edukacji UE wyznaczyli sobie za cel poprawę nauczania języków obcych, wspieranie nauki języków już w wieku dziecięcym oraz popularyzację nauki języków obcych. W planowaniu i realizacji polityki wielojęzyczności Komisji Europejskiej pomaga grupa ekspertów, powołana w 2002 r. w ramach programu prac „Edukacja i szkolenia 2010”.

W trakcie kadencji 2004–2009 pierwszym komisarzem, którego zakres obowiązków objął wielojęzyczność, został Jan Figel ze Słowacji. W listopadzie 2005 roku Komisja przedstawiła nową strategię ramową w sprawie wielojęzyczności (COM(2005) 596), w której wyznaczono trzy główne cele: zachęcanie do nauki języków obcych i promowanie różnorodności językowej w społeczeństwie, promowanie wielojęzycznej gospodarki oraz zapewnienie obywatelom łatwiejszego dostępu do informacji dotyczących UE w ich własnych językach. Wezwano również państwa członkowskie, aby wspierały osiągnięcie pierwszych dwóch celów poprzez wprowadzenie dodatkowych środków. Po przystąpieniu do UE Rumunii i Bułgarii w dniu 1 stycznia 2007 r. Rumun, Leonard Orban, został mianowany pierwszym komisarzem ds. wielojęzyczności. Nowy komisarz zamierza wykorzystać swój urząd m.in. do zwiększenia znajomości języków obcych wśród pracowników oraz małych i średnich przedsiębiorstw i w tym celu powołał forum gospodarce na rzecz wielojęzyczności. Ponadto Komisja zapowiedziała na wrzesień 2008 r. wydanie komunikatu w sprawie wielojęzyczności, w którym przedstawi nowe ramy polityki w tym zakresie.

Osiągnięcia

A. Programy wsparcia

1. Edukacja i kształcenie zawodowe

Wsparcie finansowe dla nauki języków obcych pochodziło dotychczas głównie z programów w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego: „Socrates” i „Leonardo da Vinci”. W ramach nowego programu „Uczenie się przez całe życie 2007–2013” wsparcie to będzie kontynuowane (→4.17.1).

a. „Socrates”: Program działania w dziedzinie edukacji

Program „Socrates”, zapoczątkowany w 1995 r., składał się z ośmiu obszarów działań. Cztery z nich obejmowały działania na rzecz wspierania nauki języków obcych.

(i) „Lingua”: Wspieranie nauczania i uczenia się języków

W ramach Lingua wsparcie uzyskały projekty podnoszące wśród obywateli świadomość różnorodności językowej Unii Europejskiej, zachęcające ich do nauki języków obcych przez całe życie oraz ułatwiające dostęp do nauki języków obcych w całej Europie. Wsparcie zostały również działania służące rozwojowi i rozpowszechnianiu innowacyjnych technik i sprawdzonych metod w dziedzinie nauczania języków. Lingua miała także na celu poprawę nauczania języków obcych poprzez zapewnienie dostępu do odpowiednich pomocy naukowych wysokiej jakości oraz narzędzi do oceny nabytych umiejętności językowych.

(ii) „Comenius”: Współpraca europejska w edukacji szkolnej

„Comenius” obejmował wiele działań mających na celu wspieranie nauki języków. Wspierał różne rodzaje partnerstwa szkół, m.in. po to, aby zachęcać do nauki języków obcych. Zapewniał również dotacje szkoleniowe dla nauczycieli, o które mogli ubiegać się studenci kierunków pedagogicznych, asystenci językowi, nauczyciele języków obcych oraz placówki kształcenia nauczycieli.

(iii) „Erasmus”: Wspólnotowy plan działań w dziedzinie szkolnictwa wyższego

W ramach unijnego programu mobilności dla studentów wspierano intensywne kursy językowe, umożliwiające studentom naukę języka danego państwa przyjmującego w trakcie kursów w tym kraju, trwających od trzech do ośmiu tygodni. Preferowane były kursy mniej rozpowszechnionych języków Unii Europejskiej, a także języków państw trzecich uczestniczących w programie „Erasmus”.

(iv) „Grundtvig”: Kształcenie dorosłych i inne ścieżki edukacyjne

Zachęcanie do nauki języków obcych było jednym z głównych celów europejskiego programu działania na rzecz rozwoju kształcenia dorosłych. Unia Europejska wspiera opracowywanie i tworzenie materiałów dydaktycznych służących pogłębianiu wiedzy na temat języków i kultur państw członkowskich.

b. „Leonardo da Vinci”: Program działania w dziedzinie kształcenia zawodowego

W ramach programu Leonardo wspierano projekty mające na celu zwiększenie umiejętności pracowników w dziedzinie wielojęzyczności i komunikacji wielokulturowej w trakcie kształcenia zawodowego. W przeciwieństwie do programów wsparcia w ramach programu „Socrates”, przedmiotowe projekty musiały być ukierunkowane na grupę docelową w obszarze kształcenia zawodowego. Ich celem było zwiększenie wśród firm świadomości znaczenia umiejętności w zakresie języków obcych oraz wspieranie firm w udostępnianiu pracownikom możliwości szkoleń językowych.

Ponadto zapewniono wsparcie dla projektów wymiany między firmami z jednej strony, a placówkami kształcenia zawodowego z drugiej strony, których celem było przyczynianie się do rozwoju i udoskonalenie metod wykorzystywanych w kształceniu zawodowym w dziedzinie języków obcych i kompetencji międzykulturowych.

c. Nowy program działań w dziedzinie uczenia się przez całe życie

Na mocy decyzji nr 1720/2006/WE z dnia 15 listopada 2006 r. uruchomiono na lata 2007–2013 nowy **zintegrowany program działań na rzecz uczenia się przez całe życie** (Life Long Learning), mający za zadanie finansowe wspieranie europejskiego sektora edukacji. Nowy zintegrowany program obejmuje dotychczasowe unijne programy edukacyjne i tym samym obejmuje cztery wymienione wyżej programy szczegółowe: „Comenius” (edukacja szkolna), „Erasmus” (szkolnictwo wyższe), „Leonardo da Vinci” (kształcenie zawodowe) i „Grundtvig” (kształcenie dorosłych). Zakres języków obcych obejmuje w tym nowym programie także **program przekrojowy**, mający za zadanie m.in. promowanie nauki języków obcych i wspieranie różnorodności językowej. W uzupełnieniu czterech opisanych wyżej zakresów programów szczegółowych program przekrojowy wspiera działania odnoszące się w szerszym zakresie do kilku grup adresatów. Wspierane działania to np. wielostronne projekty mające na celu przygotowanie nowych materiałów dydaktycznych do nauki języków obcych, instrumentów i kursów dokształcających dla nauczycieli języków oraz przeprowadzenie badań na temat nauki języków obcych i różnorodności językowej.

2. Wsparcie w ramach innych programów UE

Oprócz programów edukacyjnych wsparcie finansowe dla projektów językowych dostępne jest również w ramach innych programów UE. Na przykład w ramach unijnego programu kulturowego „Kultura” przyznawane są środki na tłumaczenie książek i rękopisów. MEDIA, program działania UE w dziedzinie mediów audiowizualnych, umożliwia finansowanie dubbingu i napisów do europejskich filmów kinowych i telewizyjnych.

Unia Europejska podjęła pewne działania służące wsparciu i ochronie języków regionalnych i mniejszościowych. Udzieliła m.in. finansowego wsparcia Europejskiemu Biuru Języków Mniej

Używanych (European Bureau for Lesser Used Languages, EBLUL, patrz niżej), niezależnej pozarządowej organizacji, reprezentującej za pośrednictwem sieci języki regionalne i mniejszościowe i dostarczającej informacje na ten temat, jak również sieci informacyjnej Mercator (Mercator information network), która jest siecią informacji i dokumentacji, mającą za zadanie poprawę przepływu i wymiany informacji na temat mniejszości językowych i kulturowych. Dodatkowo UE sfinansowała konkretne inicjatywy na rzecz ochrony i wsparcia języków regionalnych i mniejszościowych. Ponadto na zlecenie Komisji przeprowadzono szczegółowe badania języków regionalnych i mniejszościowych w Europie, tzw. studium „Euromosaic”. Jest to analiza statusu i sytuacji tych języków w różnych państwach członkowskich.

B. Inne inicjatywy UE

1. Plan działania i strategia ramowa

W odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego (T5–0718/2001) oraz decyzję Rady (2002/C 50/01) Komisja przyjęła w lipcu 2003 r. plan działania „Promowanie nauki języków obcych i różnorodności językowej: 2004–2006” (COM(2003) 449). Wyznaczono w nim trzy obszary, w których sfinansowane zostaną krótkoterminowe działania państw członkowskich podejmowane w ramach istniejących programów wspólnotowych. Te trzy obszary to: uczenie się języków obcych przez całe życie, poprawa nauczania języków, stworzenie środowiska sprzyjającego nauce języków. Plan działania został uzupełniony w 2005 r. o strategię ramową w sprawie wielojęzyczności (COM(2005) 596; patrz wyżej). Jesienią 2007 r. Komisja podsumowała w sprawozdaniu (COM(2007) 554) wyniki planu działania na szczeblu krajowym i europejskim. Sprawozdanie to powinno posłużyć za podstawę do dalszych działań w dziedzinie wielojęzyczności.

2. Zwiększanie świadomości znaczenia języków obcych

Aby podkreślić znaczenie różnorodności językowej i nauki języków obcych w Europie, UE i Rada Europy ogłosiły rok 2001 **Europejskim Rokiem Języków**. Uczestniczyło w nim łącznie 45 państw w celu propagowania nauki języków obcych w Europie. Podczas tego roku w całej Europie realizowane były projekty językowe, w ramach których odbywały się wystawy, dni otwarte i krótkie kursy językowe. Komisja pokryła znaczną część (6 mln euro) kosztów projektów, w których uczestniczyły setki tysięcy osób i w których reprezentowane było ponad 60 języków.

Zachęcone wielkim sukcesem Europejskiego Roku Języków, Unia Europejska i Rada Europy postanowiły ustanowić dzień 26 września tzw. **Europejskim Dniem Języków**, z którym związane będą różnego rodzaju wydarzenia promujące naukę języków. Podobnie jak wcześniej Europejski Rok Języków, działanie to ma również na celu zwiększenie świadomości obywateli na temat wielości języków używanych w Europie oraz zachęcanie ich do uczenia się języków.

3. Porównywalność kompetencji językowych

W sierpniu 2005 r. Komisja przedstawiła Radzie i Parlamentowi Europejskiemu propozycję wprowadzenia europejskiego

wskaźnika kompetencji językowych (COM(2005) 356 wersja ostateczna). Wskaźnik ten ma za zadanie istotnie przyczynić się do osiągnięcia celu „język ojczysty + dwa” poprzez umożliwienie oceny znajomości języków obcych w sposób porównywalny we wszystkich państwach członkowskich.

W rezolucji z marca 2006 roku (T6–0184/2006) Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji i wezwał Komisję i Radę do składania wniosków w sprawie kolejnych środków mających na celu wzmocnienie wielojęzyczności w UE.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Inicjatywy na rzecz wielojęzyczności

Od momentu rozpoczęcia procesu integracji Parlament Europejski opowiadał się za uznaniem znaczenia różnorodności językowej w Unii Europejskiej oraz jej wspieraniem. Z inicjatywy Parlamentu już w 1982 r. powołano do życia Europejskie Biuro Języków Mniej Używanych (European Bureau for Lesser Used Languages, EBLUL), niezależną pozarządową organizację, reprezentującą języki regionalne i mniejszościowe za pośrednictwem sieci i dostarczającą informacje na ten temat.

W obecnej kadencji Parlament już wielokrotnie sporządzał sprawozdania z inicjatywy własnej, które były źródłem nowych impulsów dla rozwoju polityki językowej w Europie. W szczególności Komisja Kultury i Edukacji wskazała we własnych sprawozdaniach na potrzebę działań w pewnych obszarach i wezwała Komisję Europejską do opracowania środków mających na celu uznanie znaczenia różnorodności językowej w UE oraz jej wspieranie. Przykładowo w odniesieniu do edukacji szkolnej podkreślono znaczenie środowiska przyjaznego językom jako czynnika pomocnego w integracji dzieci ze społeczności imigranckich (T6–0385/2005). Również Parlament Europejski w swoich rezolucjach niejednokrotnie wskazywał na przedmiotową sytuację i potrzebę wsparcia języków regionalnych i mniejszościowych (P5-B(2001)0815; P5-TA(2003)0372).

B. Zasada wielojęzyczności w pracy Parlamentu

Od dnia 1 stycznia 2007 r. w pracy instytucji UE używa się **23 języków urzędowych**. Uznaje się, że stosowanie różnych języków, którymi posługują się obywatele UE, jest ważnym czynnikiem zapewniającym większą przejrzystość, prawomocność i skuteczność. Prawodawstwo przyjęte przez UE musi być dostępne dla jej obywateli w ich ojczystych językach. Ponadto każdy obywatel UE ma prawo złożyć do Parlamentu Europejskiego, innych instytucji UE, organów doradczych oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wniosek lub petycję w swoim języku ojczystym oraz otrzymać odpowiedź w tym języku. Zaangażowanie UE na rzecz wielojęzyczności w stanowieniu prawa i w administracji jest wyjątkowe na skalę światową.

W kwestii tłumaczeń ustnych Parlament Europejski różni się od innych instytucji UE, ponieważ zasada „pełnej kontrolowanej

wielojęzyczności” przestrzegana jest tu w codziennej pracy. Oznacza to, że tłumaczenie ustne zapewnione jest ze wszystkich języków urzędowych na wszystkie języki urzędowe UE. Z wyjątkiem mniejszych posiedzeń, tłumaczenia ustne dostępne są – w oparciu o powyższą zasadę – podczas obrad plenarnych i posiedzeń organów parlamentarnych, komisji i grup w takim stopniu, w jakim pozwalają na to możliwości służb tłumaczeniowych. W wypadku języków rzadziej używanych przed każdym posiedzeniem mniejszych gremiów sprawdza się, czy w posiedzeniu uczestniczą posłowie, których językiem ojczystym jest właśnie taki język. Zgodnie

z regulaminem Parlamentu Europejskiego każdy poseł do Parlamentu Europejskiego ma prawo uzyskać dostęp do tłumaczenia ustnego debat na swój język ojczysty; zapewnione jest również tłumaczenie jego wypowiedzi. Starania Parlamentu Europejskiego o zapewnienie praktycznego wykorzystania wszystkich języków urzędowych w pracach Parlamentu sprawiają, że jest on ucieleśnieniem różnorodności językowej w UE.

→ Constanze **ITZEL**
lipiec 2008 r.

4.17.4. Polityka kulturalna

Działania Unii Europejskiej w sektorze kultury stanowią uzupełnienie polityki kulturalnej państw członkowskich w różnych dziedzinach. Należą tu m.in. ochrona europejskiego dziedzictwa kulturowego, współpraca z instytucjami kulturalnymi różnych państw czy też mobilność twórców kultury i zbiorów dzieł sztuki. Sektora kultury dotyczą także postanowienia traktatu WE, nieobejmujące bezpośrednio kultury.

Podstawa prawna

Artykuł 151 traktatu WE; art. 3, 30, art. 87 ust. 3 lit. d) oraz art. 133 traktatu WE

W traktacie rzymskim nie poświęcono osobnego rozdziału lub ustępu polityce kulturalnej. Dopiero z chwilą przyjęcia traktatu z Maastricht polityka kulturalna uzyskała swoje własne podstawy prawne. Artykuł 151 traktatu z Nicei stanowił podstawę do podjęcia działań mających na celu propagowanie, wspieranie i – jeśli to konieczne – uzupełnianie działań państw członkowskich, w poszanowaniu różnorodności narodowej i regionalnej, i podkreśla równocześnie znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego. Podstawę działań Wspólnoty w dziedzinie kultury stanowi zasada pomocniczości; działania te mają charakter uzupełniający. Wszelka harmonizacja przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich jest wyłączona z zakresu art. 151. Środki podejmowane są wspólnie przez Radę i Parlament Europejski w procedurze współdecyzji; w Radzie wymagana jest jak dotąd jednomyślność.

Zgodnie z art. 151 możliwe jest wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich w następujących obszarach: pogłębianie znajomości oraz upowszechnianie kultury i historii narodów europejskich, zachowanie i ochrona wspólnego dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, wymiana kulturalna o charakterze niekomercyjnym oraz twórczość artystyczna i literacka, w tym sektor audiowizualny. Artykuł przewiduje ponadto, że podejmując działania w oparciu o inne postanowienia Traktatu, Wspólnota ma obowiązek uwzględnienia aspektów kulturowych w tych działaniach.

Należy też wspierać współpracę z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi aktywnymi w dziedzinie kultury, zwłaszcza z Radą Europy.

Artykuł 13 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej brzmi: „Sztuka i badania naukowe są wolne od ograniczeń”. Artykuł 22 stanowi, że „Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową”.

Traktat lizboński potwierdza znaczenie kultury. W preambule Traktatu o Unii Europejskiej zawarto punkt brzmiący: „inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy”. Zgodnie z art. 3 Traktatu Unia „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”. Kompetencje Unii w dziedzinie kultury sformułowano następująco: „Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich” (art. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Istotną nowością jest fakt, że decyzje w Radzie podejmowane są nie, jak dotychczas, jednogłośnie, ale kwalifikowaną większością głosów (art. 151 ust. 5 TFUE). Ponadto należy podkreślić, że z chwilą wejścia w życie Traktatu mocy prawnej nabiera Karta praw podstawowych (art. 6 TUE).

Cele

Zgodnie z definicją traktatu WE Wspólnota przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich

różnorodności narodowej i regionalnej, podkreślając równocześnie znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego.

W maju 2007 r. Komisja Europejska przyjęła ważny komunikat dotyczący **Europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata** (COM(2007) 242), w którym sformułowała nowe strategiczne cele w działaniach Unii w dziedzinie kultury. Do głównych celów należą:

- propagowanie różnorodności kulturowej i dialogu międzykulturowego;
- propagowanie kultury w celu pobudzenia kreatywności w ramach strategii lizbońskiej;
- propagowanie kultury jako istotnego elementu w stosunkach międzynarodowych Unii.

Do celów tych należy dążyć nowymi metodami. Komisja proponuje stosowanie otwartej metody koordynacji we współpracy między instytucjami Unii a państwami członkowskimi przy wyznaczaniu wspólnych celów i wdrażaniu ich w różnych dziedzinach polityki krajowej. Inną zasadniczą propozycją jest wzmocnienie pozycji sektora kultury w działalności Unii Europejskiej w ramach forum kultury.

Komunikat Komisji jest nowym i ważnym dokumentem strategicznym dotyczącym współpracy na szczeblu europejskim. Na posiedzeniu w dniu 16 listopada 2007 r. Rada Ministrów Kultury z zadowoleniem przyjęła zarówno przedstawione cele, jak i metody i określiła pięć priorytetowych obszarów działania na lata 2008–2010, wśród nich takie zadania, jak: poprawa sytuacji twórców kultury, gromadzenie danych statystycznych i innych w celu podniesienia poziomu porównywalności w sektorze kultury oraz wspieranie potencjału gałęzi przemysłu produkującego dla celów i na potrzeby kultury. Po upływie trzech lat dokonana zostanie analiza postępów we współpracy w kontekście wyznaczonych celów. W planie prac w dziedzinie kultury na lata 2008–2010 (2008/C 143/06) Rada wyszczególniła konkretne działania do przeprowadzenia w najbliższych latach w państwach członkowskich, grupach roboczych i w Komisji.

Parlament przyjmuje cele nowej agendy kultury. W rezolucji w tej sprawie (P6-TA(2008)0124) wskazuje jednak, że wprawdzie sektor kultury odgrywa ważną rolę w realizacji celów strategii lizbońskiej, ale nie wolno zapominać o wartości kultury. Ponadto posłowie wzywają Komisję do dalszych działań, m.in. opracowania specjalnych programów dla ochrony europejskiego dziedzictwa kulturowego oraz odpowiednich środków w celu ochrony i egzekwowania praw autorskich twórców, zwłaszcza w środowisku mediów cyfrowych.

Osiągnięcia

A. Programy działania

Przed wejściem w życie traktatu z Maastricht Wspólnota zapewniała niewielką część finansowania działalności

kulturalnej poprzez Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i poprzez inicjatywy doraźne. Działania koncentrowały się na środkach z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego, stypendiów dla artystów, pomocy na rzecz tłumaczeń literackich oraz wspierania wydarzeń artystycznych.

1. Pierwsza generacja programów kulturalnych

Wraz z wprowadzeniem podstaw prawnych dla kultury w traktacie z Maastricht działania UE w tej dziedzinie zostały usystematyzowane. Początkowo przyjęto trzy programy:

- program „**Kalejdoskop**”, ustanowiony w 1996 r., miał na celu wspieranie twórczości artystycznej oraz rozpowszechnianie kultury narodów Europy;
- program „**Ariane**” został przyjęty w 1997 r. w celu rozszerzenia współpracy między państwami członkowskimi dotyczącej książek i czytelnictwa oraz rozpropagowania dzięki tłumaczeniom znajomości dzieł literackich oraz historii narodów europejskich. Przyjęte środki obejmowały również działania na rzecz kształcenia zawodowego w tych obszarach;
- program „**Rafael**” przyjęty w 1997 r. miał na celu propagowanie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie dziedzictwa kulturowego o wymiarze europejskim.

2. „Kultura 2000”

Na podstawie doświadczenia pierwszego etapu programów w 2000 r. ustanowiono pierwszy europejski program ramowy na rzecz wspierania kultury, któremu na lata 2000–2004 przyznano budżet całkowity w wysokości 167 mln euro. Treścią i celem programu było uproszczenie finansowania i planowania współpracy kulturalnej dzięki zastosowaniu jednolitego instrumentu. Cele programu sformułowano następująco: promowanie dialogu kulturowego i wzajemnego poznawania kultury i historii narodów europejskich, wspieranie twórczości kulturalnej i ponadnarodowego rozpowszechniania kultury oraz wymiany artystów, twórców kultury i innych osób związanych z kulturą oraz ich dzieł, poszanowanie różnorodności kulturowej i rozwój nowych form wyrazu artystycznego, wspieranie wymiany doświadczeń w zakresie zachowania europejskiego dziedzictwa kulturowego, a także pogłębianie dialogu międzykulturowego między kulturą europejską i innymi kulturami. W 2003 r. program przedłużono na lata 2005–2006 w niezmienionej formie.

3. Nowy program „Kultura” (2007–2013)

Z uwagi na wielki sukces programu „Kultura 2000” Komisja przedłożyła w 2004 r. wniosek w sprawie ustanowienia nowego programu „Kultura 2007” na lata 2007–2013 (COM(2004) 469). Opierając się na wszechstronnej ocenie i konsultacje program ten stanowi kontynuację wyżej wspomnianych działań z zakresu kultury. Po długich negocjacjach w sprawie perspektyw finansowych, w trakcie których Parlament domagał się znaczącego zwiększenia środków finansowych, budżet został ustalony na poziomie

400 mln euro (decyzja 1855/2006/WE). Cele programu obejmują promowanie ponadnarodowej mobilności twórców kultury, wspieranie upowszechniania dzieł i wyrobów artystycznych i kulturalnych, jak również propagowanie dialogu międzykulturowego.

4. Wsparcie organów działających na szczeblu europejskim

Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady 792/2004/WE ustanowiono program działań wspierający organy działające na szczeblu europejskim w dziedzinie kultury, przeznaczając w okresie 2004–2006 na ten cel kwotę 19 mln euro. Głównym celem było wspieranie działalności instytucji, których program prac lub działania służą celom leżącym w ogólnym interesie europejskim. Po zakończeniu programu wsparcie to zostało przeniesione do nowego programu „Kultura”. Łączną wysokość finansowania ustalono na poziomie ok. 10% całkowitego budżetu programu, co według szacunków wyniesie około 40 mln euro.

B. Pozostała działalność

1. Sytuacja twórców kultury w Europie

W Unii Europejskiej żyje około 7 mln osób pracujących zawodowo w sektorze kultury. Oprócz czystego wsparcia w ramach takich programów UE, jak „Kultura” czy „Media”, na życie i działalność twórców kultury wpływają też liczne postanowienia traktatu WE. Unia przyjęła szereg dyrektyw o prawach autorskich i własności intelektualnej, a także postanowienia w zakresie prawa odsprzedaży oraz prawa najmu i użyczenia (→3.4.5). Mając na uwadze wspieranie twórczości artystycznej i intelektualnej, Unia Europejska zezwała na stosowanie przez państwa członkowskie obniżonej stawki podatku VAT od niektórych towarów i usług, np. od sprzedaży książek i periodyków, dostępu do wydarzeń kulturalnych czy odbioru programów radiowych i telewizyjnych (minimalna stawka standardowa wynosi 15%, stawka obniżona 5%).

Ponadto traktat WE gwarantuje swobodny przepływ pracowników. W wypadku twórców kultury prawo to, a co za tym idzie – mobilność artystów, są jednak często ograniczane przez krajowe bariery administracyjne, które należy usuwać.

Z tego też względu w czerwcu 2007 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie na temat społecznego statusu artystów (T6–0236/2007), w którym podkreślono fakt, iż wielu artystów, pracujących przez krótki czas w różnych państwach członkowskich, napotyka na problemy związane z otrzymaniem wizy, ubezpieczeniem zdrowotnym i uzyskaniem świadczeń w wypadku bezrobocia lub świadczeń emerytalnych. Obok różnych innych działań zaproponowano opracowanie praktycznych wytycznych dla artystów europejskich. Ponadto wezwano do stworzenia projektu pilotażowego, mającego na celu wprowadzenie europejskiej elektronicznej karty ubezpieczenia społecznego, przyjęcie europejskiego rejestru zawodów oraz utworzenie europejskiego funduszu na rzecz mobilności na wzór

programu „Erasmus”, który służy wspieraniu wymiany nauczycieli i młodych artystów.

2. Przemysł związany z kulturą

Przemysł związany z kulturą, jak przemysł filmowy, media audiowizualne, przemysł wydawniczy, muzyczny czy rękodzielnictwo przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy i rozwoju gospodarczego w Europie, co niedawno potwierdzone zostało badaniami przeprowadzonymi na zlecenie Komisji. Wobec napięć między kulturą i gospodarką oraz dla ochrony różnorodności kulturowej, w niektórych przypadkach przemysł związany z kulturą potrzebuje innych przepisów niż te, które mają zastosowanie do pozostałych gałęzi przemysłu. Z powodu szczególnego charakteru przemysłu związanego z kulturą Unia Europejska w negocjacjach handlowych z WTO przyjmuje zawsze stanowisko, że niektóre podsektory kulturalne i audiowizualne nie powinny ulec liberalizacji (tzw. wyjątek kulturowy). Podobnie dzieje się na wspólnym rynku, na którym kultura jest do pewnego zakresu zwolniona z zakazu udzielania pomocy państwa (art. 87 ust. 3 lit. d), a wiele usług audiowizualnych zwolnionych jest ze stosowania „dyrektywy usługowej” (2006/123/WE) przyjętej w grudniu 2006 r. Dokument określa również jasno przepisy dotyczące ochrony i promowania różnorodności kulturowej i językowej oraz pluralizmu w mediach.

W celu ochrony różnorodności kulturowej konferencja generalna UNESCO w październiku 2005 r. przyjęła Konwencję w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego. Konwencja obejmuje szereg praw i obowiązków związanych z promocją i ochroną różnorodności kulturowej. Decyzja 2006/515/WE dotyczy porozumienia Wspólnoty Europejskiej w sprawie konwencji UNESCO oraz przystąpienia do niej.

Od kilku lat uwaga europejskiej polityki w coraz większym stopniu skupia się na przemyśle związanym z kulturą. Strategia lizbońska podkreśla istotną rolę innowacyjności tego przemysłu dla rozwoju europejskich zdolności konkurencyjnych. Wspieranie przemysłu związanego z kulturą stanowi też element agendy kultury (patrz wyżej), realizowanej obecnie w ramach trzyletniego planu pracy.

3. Dobra kultury

Zgodnie z art. 30 traktatu WE zakazy lub ograniczenia przywozowe, wywozowe lub tranzytowe narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej są dozwolone, jeżeli nie stanowią one przejawu arbitralnej dyskryminacji lub ograniczania handlu pomiędzy państwami członkowskimi. Z uwagi na konsekwencje zniesienia kontroli granicznych w połączeniu z konsolidacją rynku wewnętrznego potrzebne były uregulowania mające na celu ochronę dóbr kultury. W związku z tym Unia Europejska przyjęła rozporządzenie (EWG) nr 3911/92, zgodnie z którym eksport dóbr kultury wymaga unijnej licencji eksportowej ważnej na terytorium Wspólnoty, która jest sprawdzana przy przekraczaniu granicy zewnętrznej.

Dyrektywa Rady 93/7/EWG przyjęta w 1993 r. ma na celu zapewnienie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną.

4. Europejska Stolica Kultury

Idea Europejskiej Stolicy Kultury zrodziła się w Atenach w 1985 r. i odniosła prawdziwy sukces. W 1999 r. na mocy decyzji 1419/1999/WE ustalono procedurę wyboru Europejskich Stolic Kultury, obowiązującą od 2005 r. Wybierane są one według ustalonej kolejności państw członkowskich przez Radę na podstawie zalecenia Komisji, która bierze pod uwagę opinię komisji dokonującej selekcji. Decyzja przewiduje również możliwość dodatkowego wyboru miasta z kraju, niebędącego państwem członkowskim UE.

Po rozszerzeniu UE weszła w życie decyzja 649/2005/WE, zgodnie z którą nowe państwa członkowskie również zostały upoważnione do proponowania miast kandydatów. Oznacza to, że każdego roku wybierane są dwie stolice: pierwsza w jednym ze „starych” państw członkowskich, druga w jednym z „nowych” państw członkowskich. W celu dalszego usprawnienia procesu selekcji w dniu 24 października 2006 r. przyjęta została nowa decyzja (1622/2006/WE). Decyzja ta podkreśla europejski wymiar przedsięwzięcia, zachęca do rywalizacji między kandydującymi miastami w państwach członkowskich i zapewnia większe wsparcie wybranym miastom w fazie przygotowawczej. Nowa procedura będzie stosowana od 2013 r.

5. Partnerstwo miast oraz obywatelstwo europejskie

Idea partnerstwa miast zrodziła się po drugiej wojnie światowej, a obecnie jednocy miasta i miejscowości z całej Europy i sprzyja zacieśnianiu więzów między ich mieszkańcami. Z inicjatywy Parlamentu Unia Europejska ustanowiła w 1989 r. system wsparcia dla wydarzeń odbywających się w ramach partnerstwa. Od 2004 r. partnerstwo miast stanowi część planu działania Wspólnoty na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego (2004–2006). Każdego roku Komisja przyznaje „złote gwiazdki” miastom partnerskim za dziesięć wyróżniających się projektów, które z sukcesem przyczyniły się do integracji europejskiej. Od 2007 r. partnerstwo miast otrzymywać będzie także wsparcie z nowego programu Europa dla obywateli (2007–2013) (patrz 4.17.7) Program ten zwiększy m.in. wymianę i mobilność obywateli i promować będzie instytucje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się kwestiami europejskimi.

6. Dialog międzykulturowy

Wobec wciąż rosnącej wielości kultur w społeczeństwach europejskich Komisja dąży do pogłębiania i ulepszenia struktury wieloletniego dialogu między kulturami, który rozwijany jest dzięki krokom podejmowanym przez Komisję. W tym celu dialog powinien stać się horyzontalnym priorytetem we wszystkich programach Wspólnoty w tej dziedzinie. Komisja zaproponowała również ogłoszenie roku 2008 Europejskim Rokiem Dialogu Międzykulturowego.

Poprzez wiele różnorodnych programów związanych z jego obchodami społeczeństwo obywatelskie i jego różne podmioty zachęcane będą do nawiązania dialogu na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym. Odpowiednia decyzja przyjęta została w grudniu 2006 r. (1983/2006/WE).

W ostatnim okresie instytucje europejskie wielokrotnie inicjowały dialog z przedstawicielami różnych religii. Z chwilą wejścia w życie traktatu lizbońskiego wymiar ten nabierze nowego znaczenia, zgodnie ze stwierdzeniem: „Uznając tożsamość i szczególny wkład tych kościołów i organizacji, Unia prowadzi z nimi otwarty, przejrzysty i regularny dialog” (art. 17 ust. 3 TFUE).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament uważa, że integracja europejska powinna opierać się na wartościach kulturowych. W tym celu Parlament podjął decyzję o powołaniu komisji odpowiedzialnej za sprawy związane z kulturą już po pierwszych wyborach bezpośrednich w 1979 r. Przez wiele lat Parlament prezentował pogląd, że traktat WE powinien zwiierać podstawę prawną dla polityki kulturalnej. Wraz z przyjęciem traktatu z Maastricht nie tylko zostało to zrealizowane, lecz Parlamentowi przyznano także kompetencje współdecyzyjne, które dzieli z Radą.

W minionych latach Parlament wzywał w rezolucjach do zwiększenia środków budżetowych przeznaczanych na kulturę, do poprawy sytuacji osób pracujących w sektorze kultury oraz do większego docenienia europejskiego dziedzictwa kulturowego. Mając na uwadze twórczość artystyczną, opowiada się on za przyznaniem państwom członkowskim możliwości stosowania obniżonej stawki podatku VAT na szerszą gamę usług i dóbr, takich jak nagrania muzyczne i filmowe, o ile nie naruszy to funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ponadto wezwał do kontynuowania próby zastosowania niższej stawki podatku VAT w niektórych sektorach (rezolucja z dnia 4 grudnia 2003 r.). Parlament przyjął również rezolucję w sprawie nowych wyzwań, jakie czekają świat cyrku (T6–0386/2005), wzywając Komisję do wprowadzenia mechanizmów umożliwiających państwom członkowskim współpracę na rzecz zagwarantowania i promowania odpowiedniej edukacji dla dzieci pochodzących ze wspólnot przemieszczających się. Poprawa warunków życia artystów przemieszczających się jest również tematem sprawozdania z inicjatywy własnej w sprawie społecznego statusu artystów (T6–0236/2007).

W kontekście dziedzictwa kulturowego Parlament opowiedział się w innej rezolucji za skuteczniejszą ochroną dziedzictwa kulturowego wspólnot wiejskich i wyspiarskich (T6–0355/2006). Ponadto w rozmowach na temat nowego programu „Kultura” i europejskiej agendy kultury (patrz wyżej) Parlament wezwał do zwrócenia większej uwagi na ochronę europejskiego dziedzictwa kulturowego.

Parlament Europejski już wielokrotnie zajmował się specyficznym charakterem przemysłu działającego w dziedzinie kultury. W rezolucji z dnia 4 września 2003 r.

poparł jednogłośnie stanowisko Rady w kwestii handlu w sektorze usług kulturalnych i audiowizualnych, co zaleca zresztą także traktat konstytucyjny. W najnowszym sprawozdaniu z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie przemysłu kulturalnego (T6–0123/2008) Parlament opowiada się za stworzeniem grupy zadaniowej oraz programu wsparcia

gospodarki w sektorze kultury. Do proponowanych metod zalicza się też obniżenie podatku VAT i innowacyjne metody wsparcia.

→ Constanze ITZEL
lipiec 2008 r.

4.17.5. Polityka audiowizualna i medialna

Politykę audiowizualną regulują przede wszystkim art. 151 i 157 traktatu WE. Najważniejsze przepisy UE dotyczące polityki audiowizualnej określono w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych, która weszła w życie w grudniu 2007 r. Najważniejszym wspólnotowym instrumentem wspierającym ten sektor (zwłaszcza branżę filmową) jest program MEDIA. Karta praw podstawowych mówi o poszanowaniu wolności i pluralizmu mediów.

Podstawa prawna

Traktat WE:

- art. 23, 25, 28 i 29 (swobodny przepływ towarów),
- art. 39–55 (swobodny przepływ osób, usług i kapitału),
- art. 81–89 (polityka konkurencji),
- art. 95 (ujednoczenie norm technicznych, w tym norm dotyczących zaawansowanych usług telewizyjnych),
- art. 149 (edukacja), 150 (kształcenie zawodowe), 151 (kultura) i 157 (przemysł).

W traktacie rzymskim nie przewidziano bezpośrednich uprawnień w dziedzinie polityki audiowizualnej i medialnej. Uprawnienia te rozszerzały się jednak pośrednio z biegiem lat dzięki przepisom zapewniającym swobodny przepływ osób i usług oraz swobodę przedsiębiorczości. Reguły konkurencji oraz wspólna polityka handlowa również odgrywają istotną rolę w dziedzinie audiowizualnej.

W traktacie z Maastricht (art. 151 dotyczący kultury) znalazło się konkretne nawiązanie do sektora audiowizualnego. Traktat z Amsterdamu zawiera protokół w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich. Na mocy traktatu z Nicei zmieniono art. 157 w sprawie przemysłu, w tym przemysłu audiowizualnego, zastępując jednomyślne podejmowanie decyzji w Radzie głosowaniem większością kwalifikowaną. Artykuł II-11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej mówi o poszanowaniu wolności i pluralizmu mediów.

Cele

Zgodnie z art. 151 Unia Europejska zachęca do współpracy między państwami członkowskimi, a w razie konieczności

wspiera i uzupełnia ich działania w zakresie twórczości artystycznej i literackiej, w tym w sektorze audiowizualnym.

Osiągnięcia

A. Pierwsze działania

Do lat 80. XX w. działalność Unii Europejskiej w sektorze audiowizualnym była znikoma. Fakt, że Unię postrzegano w tej dziedzinie jako pozostającą w tyle za Stanami Zjednoczonymi, zmusił ją do podjęcia inicjatyw. W białej księdze na temat urzeczywistnienia jednolitego rynku (1985 r.) Komisja wymieniła szereg inicjatyw, których celem było otwarcie rynku audiowizualnego w państwach członkowskich na konkurencję oraz wspieranie telewizji o wysokiej rozdzielczości. Europejski Rok Kina i Telewizji (1988) stanowił doskonałą okazję do dyskusji z władzami krajowymi oraz z sektorem audiowizualnym na temat środków, jakie można przedsięwziąć w tej dziedzinie.

Pod koniec lat 80. i w latach 90. XX w. wprowadzono ważne przepisy wspólnotowe, ustanawiające wspólne normy techniczne dla przemysłu audiowizualnego. Były to np. decyzje Rady 89/337/EWG i 89/630/EWG w sprawie telewizji o wysokiej rozdzielczości (HDTV) i decyzja Rady 93/424/EWG w sprawie planu działania na rzecz wprowadzenia zaawansowanych usług telewizyjnych w Europie w celu promowania szerokoekranowego formatu obrazu 16:9. W polityce dotyczącej tej branży następują dalsze zmiany.

W tym okresie strategię głównych europejskich grup kapitałowych sektora audiowizualnego koncentrowały się na potrzebie osiągnięcia masy krytycznej oraz chęci różnicowania i zapewnienia sobie dostępu do większych rynków międzynarodowych. Nastąpiły liczne i ważne fuzje i przejęcia, choć wiele z nich ograniczało się do szczebla krajowego.

B. Dyrektywa w sprawie telewizji bez granic

1. Dyrektywa z 1989 r.

Przyjęcie w 1989 r. dyrektywy w sprawie telewizji bez granic (89/552/EWG) stanowiło nowy punkt zwrotny w omawianej dziedzinie. Dyrektywa ta, poddana przeglądowi w latach 1997, 2002 i 2007, ustanowiła ramy prawne dla swobodnego przepływu telewizyjnych usług transmisyjnych w UE, oparte na „zasadzie kraju pochodzenia”, co oznacza, że programy mogą krążyć po rynku wewnętrznym, jeśli pozostają w zgodzie z ustawodawstwem państwa członkowskiego, z którego pochodzą. Jest to możliwe, ponieważ dyrektywa ujednoliciła w pewnym stopniu przepisy krajowe. Zawarto w niej również przepisy dotyczące: a) reklam i sponsorowania, b) ochrony nieletnich, c) powszechnego dostępu do telewizyjnych relacji wydarzeń o doniosłym znaczeniu dla społeczeństwa, d) wspierania utworów europejskich. Artykuł 4 nakłada na nadawców telewizyjnych obowiązek zarezerwowania utworom europejskim większości łącznego czasu antenowego, natomiast art. 5 wymaga przeznaczenia 10% czasu antenowego lub 10% budżetu programowego na utwory europejskich producentów niezależnych.

2. Dyrektywa w sprawie medialnych usług audiowizualnych

W grudniu 2005 r. Komisja ponownie złożyła wniosek dotyczący zmiany dyrektywy (COM(2005) 646). Było to niezbędne w celu uwzględnienia nowych osiągnięć w sektorze, zwłaszcza „konwergencji” usług i technologii, która oznacza stopniowe zanikanie tradycyjnych różnic między telekomunikacją a działalnością nadawczą. Dla przykładu programy telewizyjne można odbierać na komputerze za pośrednictwem Internetu. Kolejnym zagadnieniem był rozwój usług nielinearnych, dzięki którym konsumenci mogą decydować, kiedy chcą oglądać dane programy. Konieczne jest zatem wspólne otoczenie regulacyjne, obejmujące wszystkie tego rodzaju usługi (a nie tylko działalność nadawczą), zwane „medialnymi usługami audiowizualnymi”, bez względu na technologię wykorzystywaną do ich dostarczania i tryb ich odbioru.

Nowa dyrektywa (patrz niżej) nie określa konkretnych wymogów dotyczących udziału utworów europejskich w usługach nielinearnych. Zasadniczo pozostawia ona tę sprawę w gestii państw członkowskich, które zapewniają produkcję i dostęp do utworów europejskich w usługach na żądanie, „w granicach możliwości i w stosowny sposób” (nowy art. 3i).

C. Programy MEDIA

Europejski krajobraz filmowy charakteryzuje się znaczną dominacją produkcji amerykańskich. Według danych Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego w 2007 r. udział przedsiębiorstw z Hollywood w rynku UE wyniósł 63%. W celu wspierania konkurencyjności europejskiego przemysłu filmowego i audiowizualnego ustanowiono na okres pięciu lat (1990–1995) program MEDIA I. W późniejszych latach wprowadzono kolejne programy, a ich budżety stopniowo

rosły. Na program MEDIA II (1996–2000) przeznaczono kwotę 310 mln euro, na MEDIA Plus (2001–2005) – 400 mln euro, a najnowszy program MEDIA 2007 dysponuje łączną kwotą 755 mln euro dla europejskiego przemysłu filmowego do 2013 r. (75% środków przeznacza się na rozwój i dystrybucję).

Jednak pomoc UE dla sektora audiowizualnego jest wciąż stosunkowo niewielka i należy ją postrzegać raczej jako uzupełnienie niż jako zastępowanie działań państw członkowskich.

Od stycznia 2006 r. za zarządzanie operacyjne programami MEDIA 2007 odpowiada nowo utworzona Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego.

D. Inicjatywa audiowizualna

W maju 2001 r. Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny podjęły decyzję o dodatkowej pomocy finansowej dla sektora audiowizualnego i ustanowiły inicjatywę audiowizualną „i2i”, która oferuje średnio-długoterminowe finansowanie dla producentów, dystrybutorów i wystawców. Inicjatywa ta stanowi element nowego programu MEDIA 2007.

E. Inne inicjatywy

1. Dziedzictwo filmowe

W listopadzie 2005 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły zalecenie w sprawie dziedzictwa filmowego i konkurencyjności związanych z nim działań przemysłowych (2005/865/WE). Wezwały w nim państwa członkowskie do gromadzenia, porządkowania, ochrony i rekonstruowania europejskiego dziedzictwa filmowego, aby zapewnić przekazanie go przyszłym pokoleniom.

2. Dzień Europy w Cannes i europejska karta filmów w Internecie

Od 1995 r. festiwal filmowy w Cannes obejmuje Dzień Europy, poświęcony promocji europejskiej produkcji filmowej. Przyznawana od 2004 r. nagroda „Nowy talent w Unii Europejskiej” ma na celu rozpowszechnianie twórczości młodych europejskich autorów, którzy brali udział w szkoleniach finansowanych z programu MEDIA.

W maju 2006 r. ministrowie ds. sektora audiowizualnego z UE zatwierdzili europejską kartę filmów w Internecie, opracowaną pod auspicjami Komisji Europejskiej. Celem karty jest określenie modelu świadczenia usług związanych z udostępnianiem filmów w Internecie oraz zacieśnienie współpracy w zakresie zwalczania piractwa internetowego.

3. Różnorodność kulturowa

Unia Europejska i państwa członkowskie często podkreślają szczególnie charakter sektora audiowizualnego, który ma istotny wymiar polityczny, społeczny i kulturowy, i nie może być postrzegany wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, chociaż jego znaczenie gospodarcze stale rośnie. W związku z powyższym podczas negocjacji na forum Światowej Organizacji Handlu Unia Europejska zawsze opowiadała się przeciwko liberalizacji niektórych podsektorów

audiowizualnych i kulturalnych (tzw. wyjątek kulturalny). Dlatego też Komisja poparła koncepcję opracowania nowego międzynarodowego instrumentu w sprawie różnorodności kulturowej w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO). Instrument ten ustanowiono w październiku 2005 r., kiedy to UNESCO zatwierdziło Konwencję w sprawie ochrony i promowania różnorodności form ekspresji kulturowej. Konwencja weszła w życie w marcu 2007 r., gdy zgodnie z wymogami została ratyfikowana przez 30 państw członkowskich UNESCO.

4. Ochrona nieletnich i godności ludzkiej

Ochrona nieletnich, którą uwzględniono w szczególnych przepisach dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, stanowi istotny element polityki audiowizualnej. We wrześniu 1998 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ochrony nieletnich i godności ludzkiej w odniesieniu do usług audiowizualnych i informacyjnych (98/560/WE), które obejmuje wszystkie media elektroniczne. W zaleceniu znalazły się wytyczne dotyczące rozwoju krajowych systemów samoregulacji na rzecz ochrony nieletnich i godności ludzkiej. Na podstawie sprawozdania z oceny z 2003 r. Komisja postanowiła przedłożyć w kwietniu 2004 r. wniosek w sprawie aktualizacji zalecenia (COM(2004) 341). W grudniu 2006 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie końcowe w tej sprawie (P6_TA(2006)0537). Sprawozdanie przygotowała francuska posłanka Marielle de Sarnez.

Dodatkowym środkiem w tej dziedzinie jest wieloletni plan działania na rzecz wspierania bezpieczniejszego korzystania z Internetu poprzez zwalczanie sprzecznych z prawem i szkodliwych treści, który został ustanowiony decyzją Parlamentu i Rady z dnia 25 stycznia 1999 r. (nr 276/1999/WE).

5. Pomoc państwa dla kinematografii

W maju 2008 r. komisarz Neelie Kroes i komisarz Viviane Reding ogłosiły, że aktualne przepisy, umożliwiające kinematografii korzystanie z dotacji na zasadzie odstępstwa od przepisów dotyczących pomocy państwowej, pozostaną w mocy do 2011 r. Podstawą tego wyjątku jest komunikat z 2001 r. w sprawie przyszłości kinematografii i przemysłu audiowizualnego w Europie (COM(2001) 534 wersja ostateczna), który w pewnych okolicznościach zezwala władzom publicznym na finansowanie w formie dotacji do 50% budżetu danego filmu.

6. Umiejętność korzystania z mediów

W grudniu 2007 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat, w którym podkreśliła znaczenie promowania wspólnego podejścia UE do „umiejętności korzystania z mediów” (COM(2007) 833 wersja ostateczna). W najprostszym ujęciu umiejętność korzystania z mediów oznacza umiejętność zrozumienia zasad funkcjonowania mediów, zdolność krytycznej oceny przekazywanych informacji i tworzenia własnych przekazów łączących obrazy, słowa i dźwięki. Zdaniem wielu osób takie umiejętności są bardzo istotne nie tylko ze względu na praktycznych (np. przy poszukiwaniu

pracy), lecz również po to, by w pełni korzystać z praw obywatelskich.

7. Kreatywne treści online

Niedawno Komisja Europejska opublikowała również komunikat w sprawie kreatywnych treści online na jednolitym rynku (COM(2007) 836 wersja ostateczna). Oczekuje się, że wkrótce po nim, jesienią 2008 r., wydane zostanie zalecenie w tej samej sprawie. W dokumencie tym Komisja Europejska wymienia najważniejsze przeszkody dla rozwoju wewnętrznego rynku twórczości online, np. pobieranych z sieci plików muzycznych. Wskazuje ona kilka dziedzin wymagających regulacyjnej reakcji ze strony UE, np. „wieloterytorialnych zezwoleń” i cyfrowych systemów zarządzania prawami autorskimi (DRM).

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski podkreślił, że UE powinna stymulować wzrost i konkurencyjność sektora audiowizualnego, uznając jednocześnie jego ogromne znaczenie w zapewnianiu różnorodności kulturowej. W rezolucjach w sprawie telewizji, przyjmowanych w latach 80. i we wczesnych latach 90. XX w., Parlament wielokrotnie wzywał do ustanowienia wspólnych norm technicznych dla bezpośredniego przekazu satelitarnego i dla HDTV.

A. Dyrektywa w sprawie telewizji bez granic

1. Kontekst

Już od 1989 r. PE wyrażał zdecydowane poparcie dla dyrektywy w sprawie telewizji bez granic, a podczas jej przeglądu w 1997 r. zdołał zapewnić państwom członkowskim możliwość podejmowania decyzji dotyczących wymogu transmitowania niektórych ważnych wydarzeń krajowych i międzynarodowych, np. igrzysk olimpijskich, na „powszechnie dostępnych kanałach”.

W przyjętym we wrześniu 2005 r. sprawozdaniu z inicjatywy własnej (P6_TA(2005)0322) w sprawie stosowania art. 4 i 5 dyrektywy w sprawie telewizji bez granic Parlament Europejski stwierdził, że zasadniczo przestrzegano zasady ilościowego udziału dzieł europejskich i dzieł producentów niezależnych.

2. Sytuacja obecna

W listopadzie 2007 r. PE zatwierdził w drugim czytaniu dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych, nie wprowadzając żadnych zmian do porozumienia politycznego osiągniętego w Radzie Ministrów Kultury w dniu 24 maja tego samego roku. Sprawozdanie w tej sprawie przygotowała niemiecka posłanka Ruth Hieronymi. Parlament Europejski wynegocjował „wczesne” porozumienie z Radą, by zapewnić jak najszybsze zatwierdzenie nowego aktu prawnego, który uważał za pilny.

Państwa członkowskie mają przenieść nową dyrektywę do ustawodawstwa krajowego do grudnia 2009 r.

Najważniejsze elementy nowego aktu to:

a. Lokowanie produktu

Zasadniczo lokowanie produktu jest zabronione. Państwa członkowskie mogą jednak zezwolić na lokowanie produktu w utworach kinematograficznych, filmach i serialach, programach sportowych i rozrywkowych. Na początku i na końcu nadawania programu telewizyjnie muszą być wyraźnie informowani o każdym lokowaniu produktu.

We wszystkich przypadkach lokowanie produktu musi spełniać pewne wymogi, np.:

- lokowanie produktu nie może mieć miejsca w programach informacyjnych i dotyczących bieżących wydarzeń oraz w programach dla dzieci;
- zakazuje się lokowania niektórych towarów, np. wyrobów tytoniowych i leków wydawanych na receptę.

b. Reklama

Czas reklamowy nie może przekroczyć 15% czasu transmisji w ciągu dnia i 20% w ciągu danej godziny.

Reklama nie powinna naruszać przepisów zakazujących dyskryminacji ze względu na płeć, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną ani stanowić pogwałcenia godności ludzkiej.

Osoby niepełnoletnie powinny być chronione przed reklamą niezdrowej żywności.

Ponadto dyrektywa zawiera inne ważne elementy, np. zobowiązanie do zachęcania dostawców usług medialnych do poprawy ich dostępności dla osób z upośledzeniem wzroku i słuchu.

B. Program MEDIA 2007

Poprawki PE miały istotne znaczenie dla zwiększenia budżetu kolejnych programów MEDIA. Ponadto Parlament zaapelował do Komisji, by wezwała państwa członkowskie do wprowadzenia zachęt podatkowych dla inwestycji w przemyśle filmowym.

Budżet proponowany początkowo przez Komisję dla programu MEDIA 2007 wynosił 1055 mln euro. Parlament Europejski poparł tę kwotę, lecz później przywódcy UE

postanowili zmniejszyć wysokość środków w całej perspektywie finansowej. Ostatecznie budżet programu MEDIA 2007 wynosi 755 mln euro, czyli nieco ponad 100 mln euro rocznie.

C. Pluralizm mediów

Parlament Europejski wyraża zaniepokojenie coraz większą koncentracją mediów i wzywa Komisję oraz państwa członkowskie do zapewnienia pluralizmu mediów. W sprawozdaniu przyjętym w 2003 r. (P5_TA(2004)0373) Parlament podkreślił, że UE powinna wykorzystać swoje kompetencje w poszczególnych dziedzinach (np. w dziedzinie polityki audiowizualnej, polityki konkurencji i praw obywatelskich), aby „określić minimalne warunki, jakie państwa członkowskie muszą spełniać w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu pluralizmu”.

Niedawno Parlament Europejski powrócił do tej sprawy w formie sprawozdania z inicjatywy własnej sporządzanego przez estońską posłankę Marianne Mikko. W sprawozdaniu, które zostanie przyjęte już jesienią 2008 r., sugeruje się powołanie niezależnych rzeczników ds. mediów lub utworzenie podobnych instytucji w tych państwach członkowskich, w których jeszcze one nie istnieją.

D. Dziedzictwo filmowe

Parlament wezwał państwa członkowskie do przyjęcia systemu obowiązkowego przechowywania filmów oraz do poprawy sytuacji w zakresie rekonstruowania i ochrony dziedzictwa kinematograficznego przy jednoczesnym zapewnieniu obywatelom europejskim równego dostępu do tego wspólnego dziedzictwa (patrz wyżej).

E. Umiejętność korzystania z mediów

Parlament przygotowuje obecnie sprawozdanie z inicjatywy własnej w sprawie umiejętności korzystania z mediów. Sprawozdawcą jest austriacka posłanka Christa Prets, a sprawozdanie powinno zostać przyjęte w zimie 2008 r.

→ Gonçalo MACEDO
lipiec 2008 r.

4.17.6. Polityka w dziedzinie sportu

Polityka w dziedzinie sportu nie ma odrębnej podstawy prawnej i z tego względu regulowana jest obecnie ogólnymi postanowieniami traktatu dotyczącymi rynku wewnętrznego oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wypadku wejścia w życie traktatu z Lizbony sport stanie się jedną z dziedzin polityki UE, choć Wspólnota odgrywać będzie przede wszystkim rolę wspomagającą wobec państw członkowskich.

Podstawa prawna

Traktat WE:

- Artykuły 39–55 (swoboda przepływu osób, usług i kapitału).
- Artykuły 81–89 (polityka konkurencji).
- Artykuł 149 (edukacja), art. 150 (kształcenie zawodowe), art. 151 (kultura), art. 152 (zdrowie publiczne).

Mimo że w żadnym artykule traktatów nie ma bezpośredniej wzmianki o sporcie, w praktyce liczne dziedziny kompetencji UE mają bezpośredni wpływ na sport, a zwłaszcza na jego aspekty ekonomiczne. Podlegają one np. artykułom dotyczącym swobodnego przepływu pracowników. Jednak dopiero poprzez włączenie Deklaracji w sprawie sportu do traktatu z Amsterdamu w 1997 r. przywódcy Unii dali polityczny sygnał, że pragną uznać większą rolę sportu. Z kolei w traktacie z Nicei zawarto Deklarację dotyczącą szczególnych cech sportu, w której uznano jego ważną funkcję społeczną, wychowawczą i kulturową.

W traktacie konstytucyjnym posunięto się jeszcze dalej w uznaniu sportu jako jednego z elementów polityki UE. Wymieniono w nim sport jako jedną z dziedzin, w których UE może podejmować działania wspierające, koordynujące lub uzupełniające, a także zawarto szczególne odniesienie do społecznej i edukacyjnej funkcji sportu. Traktat z Lizbony, jeśli wejdzie w życie, zawierać będzie bardzo podobne sformułowania (art. 165).

Ze względu na brak odrębnej podstawy prawnej europejskie prawo w dziedzinie sportu ukształtowane zostało w dużym stopniu przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Sytuacja ta doprowadziła do braku pewności prawnej, gdyż nie jest jasne, w jakim stopniu organizacje sportowe są uprawnione do niezależnego działania jako organy samoregulacyjne oraz na jakim etapie powinny interweniować europejskie organy regulacyjne.

Na podstawie obowiązujących postanowień Traktatu wspartych orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości oraz decyzjami Komisji Europejskiej, można zasadniczo stwierdzić, że sport w tej mierze, w jakiej stanowi działalność gospodarczą, wchodzi w zakres przepisów WE. Niemniej jednak sport w Europie charakteryzują bardzo ścisłe związki pomiędzy działalnością zawodową i amatorską. Struktura sportu europejskiego, której model przybiera kształt piramidy, wspiera się na lokalnym sporcie amatorskim, a wieńczą ją zawodowe ligi i odpowiadające im federacje. Poszczególne warstwy tej

struktury są ze sobą powiązane poprzez fakt, że zawody są otwarte (możliwy jest spadek do niższej ligi) oraz poprzez pewne działania redystrybucyjne, mające na celu skierowanie zysków ze szczytu piramidy na poziom sportu amatorskiego. Dlatego też wyraźny rozdział pomiędzy zawodową i amatorską oraz gospodarczą i niegospodarczą działalnością sportową jest w praktyce niemożliwy.

Cele

Zgodnie z różnymi postanowieniami traktatu oraz deklaracjami Unia zajmuje się gospodarczymi, społecznymi, edukacyjnymi oraz kulturowymi aspektami sportu.

Osiągnięcia

Wiele aspektów polityki UE ma wpływ na środowisko sportowe. Oprócz tych wspomnianych powyżej warto wymienić politykę audiowizualną oraz politykę ochrony zdrowia.

A. Swobodny przepływ pracowników

Jako działalność gospodarcza, w myśl art. 2 traktatu WE działalność sportowa musi, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Walrave (1974), spełniać przepisy prawa europejskiego, w szczególności przepisy dotyczące swobodnego przepływu pracowników. Od tamtego czasu liczne orzeczenia (Dona, Deliège, Lethonen) utrwaliły to stanowisko. W grudniu 1995 r. Trybunał, opierając swoje uzasadnienie na art. 48 TWE, orzekł w niezwykle ważnej sprawie **Bosmana** (C-415/93), że opłaty transferowe, mające bezpośredni wpływ na dostęp piłkarza do rynku pracy w innym kraju UE, stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie pracowników i z tego względu są sprzeczne z Traktatem. Trybunał orzekł również o niedopuszczalności jakichkolwiek ograniczeń liczby graczy z innych państw UE, których można wystawić w drużynie klubowej. W grudniu 1998 r. wskutek rozlicznych skarg Komisja wyraziła szereg zastrzeżeń pod adresem Międzynarodowej Federacji Piłki Nożnej (FIFA) w odniesieniu do stosowanego przez nią systemu transferów i jego zgodności ze wspólnotowym prawem konkurencji i swobodą przepływu pracowników. W 2001 r. po długich rozmowach Komisja, FIFA i UEFA (Unia Europejskich Związków Piłkarskich) oraz przedstawiciele piłkarzy zawodowych (FIFPro) doszli do porozumienia w sprawie zmiany systemu transferów, tak aby był on zgodny z prawem wspólnotowym z uwzględnieniem specyfiki piłki nożnej.

Pojawiają się liczne głosy, z których wynika, że w ramach obecnych ustaleń szkolenie młodych sportowców nie jest w wystarczającym stopniu brane pod uwagę. Zwłaszcza w sportach drużynowych, m.in. w piłce nożnej, młodzi, utalentowani sportowcy są coraz częściej prowadzani spoza granic kraju lub Unii ze szkodą dla młodych, miejscowych zawodników. Istnieją dwa sposoby rozwiązania tego problemu. Zgodnie ze stosowaną obecnie przez UEFA zasadą własnych zawodników, każdy zawodowy klub piłki nożnej powinien mieć **w 25-osobowym składzie** co najmniej ośmiu zawodników wyszkolonych w klubie lub w tym samym kraju. Drugi sposób to popierany przez FIFA model 6+5, zgodnie z którym w każdym zawodowym zespole sześciu z jedenastu zawodników **wystawionych na boisko** musi mieć obywatelstwo kraju, w którym grają. Komisja skrytykowała ten pomysł jako przejaw dyskryminacji obywateli innych państw, sprzeczny z zasadą swobodnego przepływu pracowników, natomiast udzieliła ostrożnego wsparcia dla zasady własnych zawodników.

B. Polityka konkurencji

Zasadniczo istnieją dwa wymiary sportu: z jednej strony jest to działalność sportowa spełniająca funkcję społeczną, integracyjną i kulturową, do której zawarte w traktacie reguły konkurencji teoretycznie nie mają zastosowania, a z drugiej strony istnieje szereg rodzajów działalności gospodarczej związanej z działalnością sportową, do której stosują się zasady konkurencji zawarte w Traktacie. Współzależność tych dwóch wymiarów, a przede wszystkim ich elementy wspólne sprawiają, że stosowanie zasad konkurencji w sporcie jest bardziej złożone.

Federacje sportowe uważa się zgodnie z prawem wspólnotowym za „przedsiębiorstwa”, a więc objęte są zakresem wspólnotowych przepisów antymonopolowych. W związku z tym art. 81 i 82 Traktatu odgrywają ważną rolę w sektorze sportu. Zapewnienie przestrzegania unijnych reguł konkurencji należy do zadań Komisji. Wiele skarg wpływających do Komisji oraz spraw sądowych opiera się na roszczeniu dotyczącym nadużycia władzy przez organ sportowy oraz naruszenia przepisów antymonopolowych (patrz np. niedawna sprawa Meca-Medina oraz Majcen przeciwko Komisji, C-519/04 P).

Innym aspektem polityki konkurencji jest pomoc państwa (art. 87–89). Wiele klubów sportowych funkcjonuje dzięki wsparciu władz lokalnych, regionalnych i krajowych (w postaci ulg podatkowych, preferencyjnych warunków udzielania pożyczek itp), zwłaszcza w zakresie finansowania infrastruktury sportowej. Praktyki te, zależnie od okoliczności, mogłyby zostać uznane za naruszenie zasad udzielania pomocy przez państwo.

C. Wydarzenia sportowe a polityka audiowizualna

Telewizja jest najważniejszym źródłem finansowania sportu zawodowego w Europie. Niektóre dyscypliny sportu, takie jak piłka nożna czy wyścigi Formuły 1, osiągają bardzo wysoką oglądalność, co tłumaczy znaczenie przypisywane tym

wydarzeniom przez stacje nadawcze. Wiele z nich jest gotowych zapłacić ogromne kwoty za wyłączne prawa do transmisji wydarzeń związanych z popularnymi dyscyplinami sportu. Z tego względu duże znaczenie ma dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, gdyż ustanawia gwarancje niekodowanego dostępu do transmisji niektórych ważnych wydarzeń sportowych. Dyrektywa zezwala władzom krajowym na wyszczególnienie określonej liczby wydarzeń, które muszą być dostępne do nadawania na kanałach bezpłatnych.

D. Zdrowie publiczne i walka z dopingiem

Państwa członkowskie UE dysponują krajowymi przepisami prawnymi służącymi zwalczaniu dopingu w sporcie, lecz ministrowie sportu UE oraz instytucje UE w licznych rezolucjach wyrazili stanowisko, że obecna sytuacja może ulec poprawie wyłącznie dzięki ściślejszej współpracy na szczeblu wspólnotowym i międzynarodowym. Dnia 10 listopada 1999 r. powstała Światowa Agencja Antydopingowa (WADA) powołana w celu wspierania i koordynowania walki ze wszelkimi formami dopingu w sporcie na szczeblu międzynarodowym. Komisja Europejska odegrała aktywną rolę w utworzeniu tej agencji. We wnioskach z nieformalnego spotkania ministrów sportu UE w sprawie walki z dopingiem, które odbyło się w lutym 2003 r., stwierdzono, że trzeci projekt Kodeksu Antydopingowego WADA (przyjęty podczas konferencji WADA w Kopenhadze w marcu 2003 r.) powinien być w pełni wiążący dla organów i organizacji lekkoatletycznych wszystkich szczebli. Ostatnia aktualizacja kodeksu miała miejsce we wrześniu 2007 r. Ministrowie podkreślili również, że niezbędna jest ścisła współpraca między UE, Radą Europy oraz Organizacją Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) w celu skutecznego rozwiązania problemu dopingu w jego międzynarodowej i transgranicznej postaci.

E. Sport a edukacja

W 2003 r. decyzją 291/2003 Parlament Europejski i Rada ogłosiły rok 2004 Europejskim Rokiem Edukacji poprzez Sport. Inicjatywie tej wyznaczono liczne cele, lecz największą uwagę poświęcono uświadomieniu młodzieży znaczenia sportu dla rozwoju zdolności indywidualnych i społecznych oraz propagowaniu związków edukacji ze sportem. Europejski Rok Edukacji poprzez Sport był bardzo udany i umożliwił sfinansowanie 161 projektów (w tym 10 projektów wspólnotowych – tj. projektów, w których udział wzięli uczestnicy z ponad ośmiu państw europejskich). Przeprowadzono również kampanię informacyjną na temat wychowawczych wartości sportu. Sukces tego wydarzenia sprawił, że eksperci zalecili kontynuowanie wspólnotowych działań w dziedzinie edukacji poprzez sport.

Ponadto sport jest ważnym elementem propagowania pozytywnych wartości społecznych, takich jak duch zespołowy czy zasady fair play. Stanowi on również sposób na włączenie osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej (np. imigrantów) do ogółu społeczeństwa. Przykładem mogą

tu być Mistrzostwa Świata Bezdolnych, które odbyły się w Republice Południowej Afryki we wrześniu 2006 r.

F. Biała księga na temat sportu

Po dwóch latach konsultacji Komisja Europejska przyjęła w lipcu 2007 r. białą księgę na temat sportu, która jest pierwszym tak szeroko zakrojonym dokumentem przedstawiającym jej wizję sektora sportu. Biała księga służy:

- określeniu strategicznych wytycznych na temat roli sportu w UE;
- wspieraniu debaty między UE a organizacjami sportowymi w konkretnych kwestiach;
- wyeksponowaniu sportu w ramach procesu decyzyjnego UE;
- zwiększaniu świadomości na temat potrzeb i specyfiki tego sektora;
- określeniu właściwego szczebla dalszych działań Unii.

Biała księga zawiera także propozycje dotyczące dalszych konkretnych posunięć w ramach szczegółowego planu działania „Pierre de Coubertin”. Obejmuje on społeczno-ekonomiczne aspekty sportu, takie jak zdrowie publiczne, edukacja, integracja społeczna oraz wolontariat, stosunki zewnętrzne i finansowanie.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski jest głęboko przekonany, że w UE wzrasta potrzeba zajmowania się sprawami sportu przy pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości, i popiera w związku z tym zawarcie wyraźnego odniesienia do sportu w traktatach. W Parlamencie rozwój europejskiej polityki w dziedzinie sportu wchodzi w zakres kompetencji Komisji Kultury i Edukacji.

A. Sport a edukacja

Już w 1997 r. PE zwrócił się do Komisji o zorganizowanie Europejskiego Roku Sportu, czego wynikiem było ogłoszenie roku 2004 Europejskim Rokiem Edukacji poprzez Sport. W listopadzie 2007 r. Parlament wrócił do tej kwestii, przyjmując sprawozdanie z inicjatywy własnej w sprawie sportu i edukacji sporządzone przez węgierskiego posła do PE Pála Schmitta, w którym podkreślono znaczenie wartości rozwijanych przez sport, takich jak samodyscyplina, pokonywanie własnych ograniczeń, solidarność i szacunek dla innych. Parlament zwrócił się do państw członkowskich o wspieranie wiedzy na temat ciała i zdrowia poprzez większe zintegrowanie wychowania fizycznego i przedmiotów akademickich w szkołach. Wcześniej PE zwrócił się do ekspertów uniwersyteckich o badanie na temat stanu wychowania fizycznego w UE.

B. Doping

Parlament Europejski jest głęboko zaniepokojony kwestią doping w sporcie zarówno zawodowym, jak i amatorskim, a także zdecydowanie popiera plan Komisji mający na celu

zacieśnienie współpracy w zwalczaniu doping w szczeblu międzynarodowym. W listopadzie 2004 r. Komisja Kultury zorganizowała przesłuchanie jawne, którego celem było zwrócenie uwagi na tę kwestię. W lipcu 2008 r. odbyło się przesłuchanie z udziałem eksperta akademickiego na temat bieżącej sytuacji w zakresie zwalczania doping.

C. Sport kobiet

Parlament Europejski wezwał także do pełniejszego uwzględnienia kobiecego wymiaru sportu, zarówno w kwestii uprawiania sportu, jak i dostępu do niego, oraz wezwał Komisję Europejską do wsparcia propagowania sportu wśród kobiet.

D. Zawodowa piłka nożna

W maju 2006 r. Parlament zorganizował wspólne przesłuchanie jawne na temat zawodowej piłki nożnej. Następnie w marcu 2007 r. Parlament przyjął sprawozdanie z własnej inicjatywy sporządzone przez belgijskiego posła do PE Ivo Beleta w sprawie przyszłości zawodowej piłki nożnej w Europie, w którym podkreślono konieczność zapewnienia większej pewności prawnej w tym sektorze, tak aby o jego rozwoju nie decydowały pojedyncze orzeczenia Trybunału.

W sprawozdaniu podkreślono także znaczenie wspierania młodych talentów oraz propagowanie bardziej harmonijnej organizacji turniejów. Wyrażono w nim zatem poparcie dla działań UEFA wspierających szkolenie młodych zawodników poprzez wymóg utrzymywania minimalnej liczby własnych zawodników w drużynach klubowych (patrz wyżej), a także dla wprowadzenia systemu kontroli kosztów jako sposobu wspierania stabilności finansowej oraz równowagi konkurencyjnej między poszczególnymi klubami.

Parlament Europejski zaniepokoił również rasistowskie incydenty w zawodowej piłce nożnej. W maju 2006 r. PE przyjął oświadczenie pisemne, w którym wezwał UEFA do zagwarantowania, by sędziowie mieli możliwość, zgodnie z jasnymi i precyzyjnymi wytycznymi, przerwania lub zakończenia meczu w wypadku poważnych incydentów o charakterze rasistowskim.

E. Biała księga na temat sportu

W maju 2008 r. Parlament odpowiedział na białą księgę na temat sportu, przyjmując sprawozdanie sporządzone przez greckiego posła do PE Manolisa Mavromatisa (P6_TA(2008)0198), w którym podkreślono konieczność ograniczenia działań UE w dziedzinie sportu do działań uzupełniających politykę państw członkowskich oraz do poszanowania autonomii ruchu sportowego. Parlament wezwał także do zapewnienia większej konsekwencji i pewności prawnej w polityce UE, proponując ustanowienie zorganizowanego partnerstwa i dialogu między Komisją i ruchem sportowym.

→ Gonçalo MACEDO
lipiec 2008 r.

4.17.7. Polityka komunikacji

Polityka komunikacji nie jest regulowana specjalnymi postanowieniami traktatów, lecz wynika w sposób naturalny ze spoczywającego na UE obowiązku wyjaśniania swojego funkcjonowania i polityki. Opiera się również na Karcie praw podstawowych, która zapewnia obywatelom prawo do informacji. W ostatnich latach instytucje UE wprowadziły istotne zmiany do polityki komunikacji, zwłaszcza wobec głosów sprzeciwu wyrażonych w referendum krajowych.

Podstawa prawna

Traktaty nie zawierają specjalnych rozdziałów ani artykułów dotyczących polityki komunikacji.

Obecnie polityka komunikacji UE opiera się na Karcie praw podstawowych: art. 11 (prawo do informacji i wolność wypowiedzi, a także wolność i pluralizm mediów), art. 14 (prawo do bycia wysłuchanym i prawo dostępu każdej osoby do dokumentów jej dotyczących), art. 42 (prawo dostępu do dokumentów instytucji europejskich) i art. 44 (prawo do składania petycji). W wypadku działań niemających odrębnej podstawy prawnej w traktacie WE niezbędne jest odniesienie do art. 308 traktatu WE.

Cele

Zanim głosujący powiedzieli „nie” w referendum w sprawie konstytucji europejskiej we Francji i w Niderlandach, a ostatnio w sprawie traktatu lizbońskiego w Irlandii, Unia Europejska wyznaczyła sobie za cel poprawę komunikacji między instytucjami a obywatelami UE. Uznała, że jest to konieczne, ponieważ obywatele nie są dostatecznie informowani o polityce UE i o jej wpływie na ich codzienne życie. Ostatnio UE podkreśliła, że komunikacja musi przebiegać dwutorowo: po pierwsze należy poprawić jakość i ilość informacji przekazywanych obywatelom, a po drugie lepiej poinformowani obywatele powinni mieć większy wpływ na debatę polityczną na szczeblu UE.

Osiągnięcia

A. Strategie i plany działania

1. Debata o Europie

Począwszy od 2005 r., Komisja Europejska przedstawiła liczne dokumenty dotyczące polityki komunikacji, odzwierciedlające znaczenie nadane tej polityce w ostatnich latach; najnowszym z nich jest komunikat „Debata o Europie” (COM(2008) 158/4) opublikowany w kwietniu 2008 r. Komisja precyzuje w nim, że zamierza realizować Plan D (patrz niżej), skupiając się obecnie na hasle „D jak demokracja”. Celem tego działania jest umożliwienie zwykłym obywatelom zebrania ich opinii i przedyskutowania ich z politykami, przy udziale mediów.

Dotychczas w projektach realizowanych w ramach Planu D osobiście udział wzięło około 40 000 osób, a setki tysięcy uczestniczyły w nich za pośrednictwem Internetu.

2. Partnerski proces komunikowania na temat Europy

W październiku 2007 r. Komisja przeformułowała swoją strategię komunikacji w dokumencie „Partnerski proces komunikowania na temat Europy” (COM(2007) 568), w którym podkreśliła potrzebę bardziej zdecydowanego łączenia wysiłków instytucji europejskich i państw członkowskich w celu poprawy jakości informacji przekazywanych obywatelom na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym. W tym samym duchu Komisja proponuje również lepszą koordynację działań komunikacyjnych trzech głównych instytucji UE, które powinny w tym celu podpisać porozumienie międzyinstytucjonalne.

3. Biała księga w sprawie europejskiej polityki komunikacji

W lutym 2006 r. Komisja Europejska opublikowała białą księgę w sprawie europejskiej polityki komunikacji (COM(2006) 35 wersja ostateczna). Główne przesłanie tego trzeciego w ciągu siedmiu miesięcy dokumentu Komisji na temat polityki komunikacji polega na przesunięciu nacisku z podejścia skoncentrowanego na Brukseli na podejście lokalne.

W białej księdze zapowiedziano sześciomiesięczne konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim, po których podsumowano uzyskane odpowiedzi w celu zaproponowania odpowiednich środków.

Głównym celem białej księgi było zaangażowanie głównych zainteresowanych podmiotów (instytucji i organów wspólnotowych, państw członkowskich, władz lokalnych i regionalnych, partii politycznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego). W dokumencie określono pięć obszarów, w których należy podjąć praktyczne środki:

- zdefiniowanie wspólnych zasad dotyczących środków komunikowania o polityce europejskiej;
- wzmocnienie pozycji obywateli, by umożliwić im wzięcie spraw europejskich we własne ręce;
- współpraca z mediami i wykorzystanie nowych usług audiowizualnych w celu stworzenia europejskiego „forum publicznego”;
- zrozumienie opinii publicznej;
- partnerska współpraca.

4. Plan D jak demokracja, dialog i debata (październik 2005 r.)

Plan D (COM(2005) 494 wersja ostateczna) zaproponowany przez Komisję po głosach sprzeciwu wyrażonych

w referendach w sprawie traktatu konstytucyjnego (D oznacza demokrację, dialog i debatę) tworzy wspólne ramy debaty publicznej na szczeblu krajowym i europejskim. Jego celem jest refleksja na temat przyszłości Unii Europejskiej i umocnienie demokracji w Europie. Zakładano, że plan D ożywi „okres refleksji” rozpoczęty w UE i planowany na określony czas.

Przyjęte środki obejmowały kompleksowy program wizyt komisarzy w państwach członkowskich i regularne wizyty w parlamentach krajowych, wsparcie projektów obywateli europejskich, lepsze informowanie o posiedzeniach Rady, stworzenie sieci propagującej szeroko zakrojoną debatę na temat przyszłości Unii Europejskiej oraz wysiłki na rzecz zwiększenia frekwencji w wyborach europejskich.

5. Plan działania na rzecz poprawy komunikowania o Europie

Realizację tego planu działania Komisji (SEC(2005) 985) rozpoczęto w lipcu 2005 r. Jego celem jest doprowadzenie do prawdziwego dialogu ze społeczeństwem i lepsze uwzględnienie jego obaw w działaniach Komisji z zakresu komunikacji.

Oto trzy zasady strategii komunikacji:

- **Słuchanie:** nie tylko informowanie obywateli UE, lecz również uwzględnianie ich opinii i obaw.
- **Informowanie o** wpływie polityki europejskiej na codzienne życie obywateli.
- **Nawiązanie kontaktu na szczeblu lokalnym:** jako kanały komunikacji należy wykorzystywać krajowe i lokalne fora oraz niektóre priorytetowe media.

Wdrażanie strategii ma się odbywać w dwóch etapach:

- za pomocą **wewnętrznego planu działania** z praktycznymi środkami inicjowanymi przez Komisję;
- za pomocą **białej księgi** (patrz wyżej), uwzględniającej wszystkie zainteresowane strony i opisującej decyzje i inicjatywy UE, które Komisja zamierza realizować wraz z pozostałymi instytucjami UE i z władzami państw członkowskich.

Plan działania na rzecz poprawy komunikacji ma również na celu:

- zwiększenie wysiłków na rzecz konsultowania się z obywatelami;
- koordynowanie działań z zakresu komunikacji w Unii w celu skutecznego wykorzystania istniejących środków komunikacji, m.in. dzięki bardziej profesjonalnej komunikacji (specjalne szkolenia dla pracowników UE);
- wykorzystanie środków komunikacji preferowanych przez konkretne grupy docelowe poprzez zaangażowanie w działania komunikacyjne mediów lokalnych i regionalnych;
- jasne sformułowanie propozycji Komisji dotyczących inicjatyw politycznych, aby ogół odbiorców mógł je

zrozumieć i by korzyści z płynące z proponowanych środków były dla nich jasne;

- stworzenie przedstawicielstw Komisji w państwach członkowskich w celu skutecznego nawiązania kontaktu z obywatelami i nawiązania z instytucjami UE partnerstwa w dziedzinie komunikacji.

6. Wprowadzenie euro

W strategii informacyjnej i komunikacyjnej (COM(2004) 552 wersja ostateczna) z sierpnia 2004 r. Komisja postawiła sobie za cel wspieranie wprowadzenia euro w nowych państwach członkowskich poprzez przekonywanie opinii publicznej o korzyściach płynących ze wspólnej waluty i z unii gospodarczej i walutowej.

Podstawami tej strategii są: decentralizacja i pomocniczość, spójność i elastyczność przekazu, umowy o partnerstwie z państwami członkowskimi oraz wielodyscyplinarne podejście multimedialne.

B. Działania praktyczne

1. Forum internetowe poświęcone przyszłości Europy

Częścią Planu D (patrz wyżej) była dyskusja internetowa prowadzona w 20 językach, w której mogli wziąć udział wszyscy obywatele.

W pierwszym etapie debata dotyczyła trzech głównych zestawów tematycznych:

- rozwój gospodarczy i społeczny Europy,
- odczucia na temat Europy i zadań Unii,
- granice Europy i jej rola w świecie.

2. Ośrodki informacyjne Europe Direct

Czterysta nowych ośrodków informacyjnych, powstałych w dniu 1 maja 2005 r., udziela obywatelom UE informacji, porad i wsparcia, a także odpowiedzi na pytania dotyczące prawodawstwa UE, jej polityki, programów i źródeł finansowania. Inicjatywa wspiera centra kontaktowe EUROPE DIRECT, do których można nieodpłatnie zadzwonić z każdego państwa członkowskiego (tel. 00 800 6 7 8 9 10 11).

3. Program PRINCE

Program PRINCE (program informacyjny dla obywateli Europy) uzupełnia i konsoliduje stosowanie instrumentów komunikacji o ważnych tematach dotyczących UE. Środki informacyjne przyjęte w ramach programu opierają się na zasadzie partnerstwa między instytucjami UE a władzami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich. Kampania informacyjna rozpoczęta w ramach programu PRINCE ma na celu kultywowanie wiedzy obywateli o korzyściach, jakie daje UE, i o stojących przed nią wyzwaniach.

4. Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości

Głównym celem inicjatywy było zapewnienie większej przejrzystości i dostępności prac instytucji UE. Jednym z jej praktycznych przejawów jest zamiar opublikowania przez Komisję, na portalu internetowym Europa, listy wszystkich

podmiotów otrzymujących finansowanie z UE. Od dnia 10 października 2006 r. istnieje również możliwość dostępu do informacji o dotacjach i umowach UE.

Na podstawie **zielonej księgi w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości** uruchomiono mechanizm konsultacji. Uczestników poproszono o opinię na temat następujących aspektów przejrzystości w Unii Europejskiej:

- przejrzystość i reprezentowanie interesów: ta część dotyczy lobbingu w UE;
- minimalne standardy Komisji w przedmiocie konsultacji z zainteresowanymi stronami: ta część zapewnia zorganizowane ramy przekazywania informacji zwrotnych o stosowaniu standardów;
- ogłaszanie nazw podmiotów otrzymujących finansowanie z UE: tę część wykorzystano do debaty w sprawie publikowania nazw podmiotów otrzymujących środki z różnych funduszy UE administrowanych przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi, przede wszystkim z funduszy strukturalnych i z funduszy wspólnej polityki rolnej.

5. Program „Obywatele dla Europy” (2007–2013) (COM(2005) 116)

Niska frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego była jedną z przyczyn decyzji Unii Europejskiej o propagowaniu aktywnego uczestnictwa obywateli, umieszczenia ich w centrum działań i umożliwienia im działania w poczuciu odpowiedzialności, jaką nakłada na nich fakt bycia obywatelami europejskimi. Głównym celem programu jest propagowanie zaangażowania obywateli ponad granicami, a przez to kultywowanie silniejszej świadomości europejskiej.

6. Program „Młodzież w działaniu” (2007–2013) (COM(2004) 471)

Ten nowy program skierowany jest do młodych ludzi w wieku od 13 do 30 roku życia w państwach członkowskich i krajach trzecich, zwłaszcza tych, które objęto nową polityką sąsiedztwa. „Młodzież w działaniu” obejmuje pięć środków mających wspierać projekty z udziałem krajów trzecich, m.in. wolontariat europejski, wymianę młodzieży i program „Młodzież świata”.

Oto główne cele proponowanych działań:

- propagowanie aktywnej obywatelskiej postawy młodzieży w ujęciu ogólnym i postawy europejskiej w szczególności;
- rozwijanie solidarności młodzieży, zwłaszcza w celu zwiększenia spójności społecznej w Unii Europejskiej;
- ułatwianie zrozumienia między narodami za pośrednictwem młodzieży;
- wspieranie rozwoju jakości systemów wsparcia działalności młodzieży i potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz młodzieży;

- propagowanie współpracy europejskiej w dziedzinie polityki dotyczącej młodzieży.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski przez lata krytycznie podchodził do propozycji Komisji w dziedzinie komunikacji. Jako przedstawiciel interesów obywateli europejskich Parlament sam również ma obowiązek informowania, czym jest Europa, a także wyrażać interesy obywateli w Europie i działać w ich interesie. W swoich sprawozdaniach Parlament wielokrotnie przedstawiał szczegółowe propozycje poprawy stosunków między UE a jej obywatelami, chociaż w wielu przypadkach Komisja akceptowała je tylko w ograniczonym zakresie. W rezultacie posłowie Parlamentu Europejskiego krytycznie podchodzili do inicjatyw Komisji. Nie można jednak zaprzeczyć, że zdolność UE w zakresie komunikacji musi ulec zdecydowanej poprawie.

Parlament uważa, że w komunikacji z obywatelami i mediami UE musi wypowiadać się w sposób łatwo zrozumiały, ponieważ żargon UE pogłębia przepaść między instytucjami UE a obywatelami.

Z tych powodów PE wyraża przekonanie, że metody komunikacji z obywatelami powinny być traktowane priorytetowo. Dwutorowa wymiana informacji i pomysłów ma służyć właśnie dialogowi między UE a jej obywatelami na wszystkich szczeblach.

W sprawozdaniu na temat białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacji sporządzonym przez hiszpańskiego posła do PE Luisa Herrero-Tejedora i przyjętym w listopadzie 2006 r. (P6_TA(2006)0500) Parlament wzywał do przyjęcia następujących środków:

- W celu decentralizacji przekazu PE opowiedział się za komunikowaniem spraw europejskich na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Podkreślił również znaczenie lokalnych organów administracji europejskiej w ułatwianiu istotnych bezpośrednich kontaktów między instytucjami a obywatelami i w upraszczaniu dostępu do inicjatyw i programów europejskich.
- Wsparcie finansowe Unii powinno być jak najbardziej eksponowane.
- Ponieważ opinia publiczna ma tendencję do postrzegania UE jako jednego podmiotu, chociaż tworzą ją różne instytucje, Parlament uznał, że wszystkie instytucje powinny przyjąć wspólne podejście do polityki komunikacji.
- Aktywny udział państw członkowskich postrzegano jako czynnik decydujący o skutecznej komunikacji. Jednym z głównych wyzwań było techniczne i finansowe zaangażowanie państw członkowskich we wspólne działania z zakresu komunikacji oraz zapewnienie obiektywnych, wiarygodnych i bezstronnych informacji o polityce europejskiej w poszczególnych obszarach.

Ważną rolę odgrywał w tej kwestii również Komitet Regionów.

- Należy w większym stopniu zaangażować w politykę komunikacji media krajowe, regionalne i lokalne.
- Aby wdrożyć politykę komunikacji, Parlament podkreślił potrzebę ściślejszej współpracy transgranicznej między mediami lokalnymi i regionalnymi w kwestiach związanych z polityką europejską. W tym celu wezwał Komisję do ustanowienia europejskiego funduszu na rzecz dziennikarstwa (śledczego), wspierającego projekty umożliwiające dziennikarzom z kilku państw członkowskich wspólne zgłębianie danego tematu europejskiego

i rozpatrzenia go w różnych kontekstach lokalnych i regionalnych.

Wobec braku specjalnej podstawy prawnej w traktatach Parlament Europejski nie mógł wykorzystać swoich uprawnień współdecyzyjnych w polityce komunikacji, która w przeszłości była przyczyną napięć między nim a Komisją Europejską. Jako organ wyłaniany w drodze wyborów Parlament ma poczucie, że powinien mieć decydujący głos w kwestii podejścia stosowanego przez UE w tej dziedzinie. Problem ten może rozwiązać proponowane porozumienie międzyinstytucjonalne.

→ Cristina SPINEI
lipiec 2008 r.

4.18. Polityka podatkowa

4.18.1. Ogólna polityka podatkowa

Polityka podatkowa odgrywa istotną rolę na rynku wewnętrznym. Kompetencje UE w dziedzinie podatków są jednak dość ograniczone. Podatki bezpośrednie regulowane są niemal w całości umowami dwustronnymi, natomiast traktat WE zawiera pewne postanowienia ujednolicające podatki pośrednie. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz współpraca organów podatkowych państw członkowskich to w dalszym ciągu kluczowe elementy europejskiej polityki podatkowej.

Podstawa prawna

Ogólne działania w zakresie opodatkowania można uzasadnić ogólnym celem traktatu WE, wyrażonym w art. 3, jakim jest likwidacja „opłat celnych” między państwami członkowskimi, „jak również wszelkich innych środków o skutku równoważnym” oraz zapewnienie „niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym”. W art. 93 znajduje się szczególnie odniesienie do podatków pośrednich (VAT-u i podatku akcyzowego). Działania w innych dziedzinach podatkowych podejmowane są zasadniczo na podstawie art. 94 (uzupełnionego o art. 96 i 97), który stanowi o środkach mających na celu zapobieganie zakłóceniom w funkcjonowaniu rynku. Ponadto w art. 293 zaleca się zawieranie umów międzypaństwowych w celu unikania podwójnego opodatkowania.

Cele

Zarówno tworzenie jednolitego rynku, jak i urzeczywistnienie unii gospodarczej i walutowej doprowadziło do powstania

nowych inicjatyw wspólnotowych w ogólnej dziedzinie opodatkowania. Wspólnota realizuje szereg celów:

- pierwszym długoterminowym celem jest zapobieganie **zakłóceniom konkurencji** na jednolitym rynku, wynikającym z różnic w stawkach i systemach podatków pośrednich; jest to cel prawodawstwa określony na mocy art. 93 dotyczącego VAT-u i podatku akcyzowego (→4.18.2 i 4.18.3);
- w dziedzinie podatków bezpośrednich, gdzie obowiązujące ramy prawne przyjmują zazwyczaj formę dwustronnych umów między państwami członkowskimi, pierwszorzędym celem działania Wspólnoty jest likwidacja luk prawnych umożliwiających **uchylanie się od płacenia podatków** oraz zapobieganie **podwójnemu opodatkowaniu** (→4.18.5);
- przedmiotem dążeń ogólnej polityki podatkowej jest zapobieganie **negatywnym skutkom konkurencji podatkowej**, zwłaszcza migracji podatników wskutek przenoszenia się firm do innych państw członkowskich

w poszukiwaniu najdogodniejszego systemu podatkowego; mimo że tego rodzaju konkurencja może mieć korzystne skutki w postaci ograniczania tendencji rządów do rozrzutności w wydatkach publicznych (system „tax and send”), może również prowadzić do zakłóceń w strukturze podatków;

- postanowienia traktatu z Maastricht dotyczące unii gospodarczej i walutowej wprowadziły nowy wymiar ogólnej polityki podatkowej poprzez ograniczenie możliwości rządów w zakresie finansowania wydatków publicznych poprzez zadłużanie państwa; zgodnie z **paktem stabilności i wzrostu** deficyt budżetowy w państwach członkowskich należących do strefy euro nie może przekroczyć poziomu 3% PKB; ogólnym celem paktu jest zapewnienie równowagi budżetów państw członkowskich w całym cyklu koniunkturalnym; oznacza to, że przy każdym poziomie PKB zwiększenie wydatków budżetowych można finansować wyłącznie poprzez wyższe wpływy z podatków.

Jednak pomimo ogólnej akceptacji powyższych celów rządów poszczególnych krajów niechętnie przystają na jakiegokolwiek istotne kroki w kierunku ujednoczenia podatków we Wspólnocie lub na uchylenie postanowień Traktatu, zgodnie z którymi środki w dziedzinie podatków muszą być przyjmowane jednomyślnie w Radzie. Jak stwierdziła Komisja w 1980 r. w dokumencie zatytułowanym „Zakres konwergencji systemów podatkowych we Wspólnocie” (COM(80) 139), „suwerenność podatkowa [jest nie tylko] jednym z podstawowych elementów suwerenności kraju”, lecz systemy podatkowe różnią się w dużym stopniu wskutek różnic w strukturach gospodarczych i społecznych oraz „w sposobie postrzegania roli opodatkowania w ogóle, a konkretnych podatków w szczególności”.

Średnie wpływy z podatków na szczeblu unijnym wzrosły z 34,4% PKB w 1970 r. do 39,9% PKB w 2006 r. (UE-27), lecz liczby te różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Według najnowszych dostępnych oficjalnych danych (dane Eurostatu z 2006 r.) wpływy z podatków i składek na zabezpieczenie społeczne wynoszą ogółem niewiele ponad 28,6% w Rumunii, 29,3% na Słowacji, 29,7% na Litwie, natomiast prawie 50% w Danii (49,1%) i Szwecji (48,9%). Udział składek na zabezpieczenie społeczne waha się od zaledwie 1,2% w Danii do nieco ponad 16% w Niemczech i we Francji (średnia arytmetyczna w UE wynosiła w 2004 r. 13,1%). Jak widać na przykładzie Danii, system ubezpieczeń społecznych może być prawie w całości finansowany z wpływów podatkowych.

Średnia stopa podatków od konsumpcji powoli wzrasta, natomiast opodatkowanie wynagrodzeń powoli spada, zgodnie z ogólnosiwiatową tendencją. Jednak średnia stopa podatków ukrytych jest wciąż najwyższa w wypadku wynagrodzeń i wynosi 34,8% PKB (UE-27), wyprzedzając opodatkowanie konsumpcji (22,1%) i kapitału (29%). Jeżeli chodzi o rozbieżności między państwami członkowskimi,

stopa podatków od wynagrodzeń waha się od 21,5% na Malcie do 44,5% w Szwecji. Konsumpcja jest realnie opodatkowana na poziomie 34,0% w Danii, natomiast najniższe podatki od konsumpcji obowiązują w Hiszpanii (16,4%). Najwyższą stopę podatku od kapitału odnotowano w Irlandii (42,5%), a najniższą w Estonii (8,4%).

Osiągnięcia

A. Kontekst ogólny

W 1996 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie kompleksowego przeglądu polityki podatkowej (dokument „Podatki w Unii Europejskiej” z dnia 20 marca (SEC(96)487)). Podkreślono w nim najważniejsze stojące przed Unią wyzwania: potrzebę uzyskania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, ustabilizowania systemów podatkowych oraz pełnego urzeczywistnienia jednolitego rynku.

W kwietniu 1996 r. na posiedzeniu Rady ECOFIN ministrowie finansów ustanowili grupę wysokiego szczebla ds. podatkowych, której przewodniczył ówczesny komisarz ds. podatków Mario Monti. Wstępne wnioski Komisji z posiedzeń grupy (w której znaleźli się również przedstawiciele Parlamentu Europejskiego) opublikowano w październiku 1996 r. w dokumencie zatytułowanym „Podatki w Unii Europejskiej: Sprawozdanie z rozwoju systemów podatkowych” (COM(96) 546).

Nowa europejska strategia podatkowa (tzw. **pakiet Montiego**) została opublikowana przez Komisję w październiku 1997 r. („W kierunku koordynacji podatków w Unii Europejskiej: pakiet na rzecz zwalczania szkodliwej konkurencji podatkowej”, COM(97) 495)). Oprócz wniosków dotyczących opodatkowania oprocentowania lokat, tantiem i oszczędności przedstawiono w niej zarys Kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej, który został zatwierdzony przez Parlament i Radę i jest obecnie stosowany. Przestrzeganie kodeksu monitoruje organ powołany przez ministrów finansów z poszczególnych krajów, a mianowicie „grupę Primarolo” (→4.18.5).

W maju 2001 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „**Polityka podatkowa Unii Europejskiej – priorytety na nadchodzące lata**” (COM(2001) 260). Stwierdzono w nim, że „w dziedzinie **podatków pośrednich** niezbędny jest wysoki stopień harmonizacji”. Obecny „przejściowy” **system podatku VAT** jest „złożony, podatny na nadużycia i przestarzały”. Jednak z obawy przed utratą dochodów państwa członkowskie nadal nie dopuszczały do wprowadzenia systemu „ostatecznego”, opartego na zasadzie kraju pochodzenia. Potwierdzono zatem znaczenie strategii koncentrującej się na poprawie istniejącego systemu (→4.18.2).

Z drugiej strony, w odniesieniu do **dochodów osób fizycznych** „powszechny jest pogląd, że tego rodzaju podatki można pozostawić w gestii państw członkowskich”, z zastrzeżeniem poszanowania „podstawowych zasad

traktatowych dotyczących niedyskryminacji i swobodnego przepływu pracowników". Jeżeli chodzi o **podatek dochodowy od osób prawnych**, należy znaleźć równowagę między działaniami mającymi na celu zniesienie bezpośrednich przeszkód dla funkcjonowania jednolitego rynku a suwerennością państw członkowskich (→4.18.5).

Jako że konieczność uzyskania jednomyślności w Radzie ogranicza zakres prawodawstwa w dziedzinie podatków, Komisja zaproponowała inne rozwiązania (COM(2001) 260):

- Zamiarem Komisji było przyjęcie „bardziej proaktywnej strategii ogólnie w zakresie **uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego w kwestiach podatkowych**". Pozwoliłoby to Komisji na większą gotowość do podejmowania działań w sytuacji, gdy uzna, że doszło do naruszenia prawa wspólnotowego, oraz zapewniłoby właściwe wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.
- Istnieją instrumenty, które – w przeciwieństwie do rozporządzeń i dyrektyw – nie tworzą bezpośrednio prawa wspólnotowego. Należą do nich **zalecenia, opinie, komunikaty, wytyczne i obwieszczenia**.
- Niedawny postęp w dziedzinie podatków – zwłaszcza Kodeks postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej oraz działania grupy Primarolo – dokonał się w ramach nielegislacyjnych **porozumień w Radzie**. Możliwość podejmowania działań na podstawie tego rodzaju uzgodnień wprowadzono traktatem z Amsterdamu, zgodnie z którym grupy państw członkowskich mogą zawierać w ramach Wspólnoty umowy o współpracy.

B. Współpraca administracyjna

Współpraca między organami podatkowymi poszczególnych państw członkowskich jest kluczowym elementem wdrażania polityki podatkowej UE, zwłaszcza w zakresie zwalczania oszustw podatkowych. W dziedzinie podatku VAT współpraca taka stanowi istotną część systemu przejściowego wprowadzonego w 1993 r. (→4.18.2) wraz z systemem komputerowym VIES służącym do weryfikacji numerów VAT. Inicjatywy przyjęte w ciągu ostatnich dziesięciu lat obejmują wniosek w sprawie komputeryzacji przepływu wyrobów objętych podatkiem akcyzowym i nadzoru nad nimi (COM(2001) 466), wzmocnienie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku VAT (COM(2001) 294) oraz program „Fiscalis”, którego pierwszy etap zrealizowano w latach 2003–2007, zaś drugi etap, co do którego decyzja zapadła w 2007 r., realizowany będzie do 2013 r. Program „Fiscalis” rozszerza – z dziedziny podatków pośrednich na podatki bezpośrednie – zakres prac prowadzonych w poprzednim programie poprawy wymiany informacji, wspólnych dochodzeń, szkoleń itp.

C. Opodatkowanie pojazdów silnikowych

We wrześniu 1997 r. Komisja opublikowała badanie dotyczące opodatkowania pojazdów w Unii Europejskiej (XXI/306/98). Znalazło się w nim stwierdzenie, że wszystkie państwa

członkowskie „polegają w znacznym stopniu na licznych instrumentach podatkowych w celu zapewnienia istotnych wpływów do budżetu zarówno od prywatnych użytkowników dróg, jak i użytkowników korzystających z dróg dla celów handlowych”. Jednak liczne naciski spowodowały „ogromne różnice w realizowanych strategiach ogólnych”. Podatki od pojazdów zostały ujęte w trzech kategoriach:

- podatki od nabycia, zakupu lub rejestracji pojazdu: VAT oraz podatki i opłaty rejestracyjne;
- podatki z tytułu posiadania lub bycia właścicielem pojazdu: roczny podatek drogowy, zazwyczaj uiszczany poprzez zakup nalepki umieszczanej na przedniej szybie pojazdu, oraz obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, którego składki mogą podlegać opodatkowaniu;
- podatki z tytułu użytkowania pojazdów: VAT i akcyza na paliwo oraz winiety.

We wrześniu 2002 r. Komisja opublikowała kompleksową strategię opodatkowania samochodów osobowych („Opodatkowanie samochodów osobowych w Unii Europejskiej – możliwości działania na szczeblu krajowym i wspólnotowym” COM(2002) 431). Przedstawiono w niej szereg przeszkód podatkowych utrudniających swobodny przepływ samochodów – stale bądź czasowo – z jednego państwa członkowskiego do drugiego, m.in. podwójne opodatkowanie (wprawdzie roczny podatek drogowy podlega czasem zwrotowi, lecz nie odnosi się to do niewykorzystanego podatku rejestracyjnego). W związku z powyższym Komisja zaproponowała stopniowe obniżanie poziomów podatku rejestracyjnego z myślą o jego całkowitym zniesieniu, co ma zrekompensować podatek drogowy. W lipcu 2005 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący nowej dyrektywy (COM(2005) 261).

D. Opodatkowanie rent i emerytur

W czerwcu 1997 r. Komisja opublikowała zieloną księgę (dokument konsultacyjny) w sprawie dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych na rynku wewnętrznym (D-G XV). W sprawozdaniu w sprawie wyników konsultacji („Sprawozdanie w sprawie zielonej księgi na temat emerytur i rent” COM(1999) 134) stwierdzono, że „przemysł i sektor finansowy postrzegają zniekształcenia spowodowane podatkami za główne przeszkody na drodze do ustanowienia prawdziwego jednolitego rynku dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych”. W związku z powyższym Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Usunięcie przeszkód podatkowych utrudniających transgraniczne wypłacanie emerytur pracowniczych” (COM(2001) 214).

Systemy opodatkowania emerytur i rent można sklasyfikować w następujący sposób:

- **model TEE (Taxed, Exempt, Exempt – podatek, zwolnienie, zwolnienie)**, w którym odprowadzane są składki od opodatkowanego dochodu, lecz zasadniczo ani dochody z inwestycji, ani świadczenia nie podlegają

opodatkowaniu; model ten stosowany jest jedynie w Niemczech i Luksemburgu;

- **model ETT (Exempt, Taxed, Taxed – zwolnienie, podatek, podatek)**, w którym składki mogą być odprowadzane od dochodu przed opodatkowaniem, lecz zarówno dochód z inwestycji, jak i świadczenia podlegają opodatkowaniu; model ten stosowany jest w Danii, Szwecji i we Włoszech;
- **model EET (Exempt, Exempt, Taxed – zwolnienie, zwolnienie, podatek)**, w którym ani składki, ani dochód z inwestycji nie podlegają opodatkowaniu, w przeciwieństwie do świadczeń; model ten stosowany jest w pozostałych państwach członkowskich.

Rozwiązaniem preferowanym przez Komisję jest „dążenie do zbliżenia systemów opodatkowania rent i emerytur, obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich, zgodnie z modelem EET”.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament zatwierdził co do zasady ogólne kierunki programów Komisji w dziedzinie podatków, w tym pakiet Montiego, kodeks postępowania oraz prace grupy Primarolo.

Ostatnie sprawozdanie Parlamentu w sprawie ogólnej polityki podatkowej w UE zostało przyjęte w marcu 2002 r. W rezolucji PE podkreślił, że „konkurencja podatkowa nie stoi w sprzeczności z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego”. Może ona być „skutecznym instrumentem redukcji wysokiego opodatkowania”; może również pomóc w zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, zwiększaniu konkurencyjności i unowocześnieniu europejskiego modelu społecznego.

W odniesieniu do podatków akcyzowych w sprawozdaniu znalazło się stwierdzenie, że „różna polityka wyznaczania wysokości akcyzy sama w sobie nie stanowi bariery w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, o ile różnic tych nie przywołuje się do w celu uzasadnienia wyjątków w swobodnym przepływie towarów”.

W przedmiotowym sprawozdaniu poruszono także kwestię **zakresu, w jakim działania dotyczące podatków powinny być przedmiotem decyzji na szczeblu UE**. Podkreślono, że „zasada pomocniczości powinna stanowić wytyczną polityki podatkowej UE” oraz że „decyzje dotyczące wysokości podatków należy pozostawić w ramach wyłącznych kompetencji państw członkowskich”. W wypadku podjęcia działań na szczeblu UE „należy utrzymać zasadę jednomyślności w sprawach związanych z podstawą opodatkowania lub stawkami podatków”.

W sprawozdaniu zwrócono jednak również uwagę na szereg **dziedzin, w których konieczne są działania na szczeblu UE**:

- Konieczne jest zwiększenie wysiłków „w celu zlikwidowania dyskryminacji, podwójnego opodatkowania i barier administracyjnych”. Istnieje „pilna potrzeba, aby Komisja zajęła się kwestią głównych przeszkód podatkowych utrudniających transgraniczną działalność firm europejskich”, co oznacza działania w zakresie opracowania podejścia fiskalnego do cen transferowych w ramach grup kapitałowych, transgranicznego odliczania strat oraz transgranicznych przepływów dochodów między spółkami powiązаныmi.
- Konkurencja podatkowa musi mieć miejsce „w kontekście reguł, które zapobiegają niewłaściwemu postępowaniu”. Pakiet Montiego powinien zostać wdrożony jak najszybciej, zwłaszcza jeśli chodzi o „uchylenie tych przepisów, które prowadzą do dyskryminacji między obywatelami UE a obywatelami państw trzecich bądź zawierają luki prawne umożliwiające nadużycia i tym samym są sprzeczne z zasadą jednolitego rynku”. Należy również wspierać inicjatywy podejmowane w ramach OECD, których celem jest ograniczenie „zakłóceń powodowanych istnieniem rajów podatkowych”.
- Priorytetem powinien być postęp w kierunku „ostatecznego systemu VAT, w którym w pełni będzie stosowana zasada kraju pochodzenia”, ponieważ istnieje ryzyko, że „obecny system, który został pierwotnie ustalony jako przejściowy, stanie się systemem ostatecznym”. Z zadowoleniem przyjęto jednak działania mające na celu poprawę obecnego systemu.
- Rada powinna „bezzwłocznie” przyjąć dyrektywę ramową w sprawie opodatkowania produktów energetycznych. Należy rozszerzyć zakres stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”.
- W oparciu o modelową konwencję OECD w sprawie podatku należy stworzyć ramy „wielostronnej umowy podatkowej dla UE” w celu „przezwyciężenia problemów, z jakimi borykają się spółki i władze podatkowe w związku z istnieniem ponad 100 różnych dwustronnych umów w sprawie podatków”.

W sprawozdaniu Parlament Europejski wyraził również poparcie dla ograniczonego rozszerzenia zakresu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie „o decyzje dotyczące wzajemnej pomocy i współpracy między organami podatkowymi”. W każdym razie „Parlament powinien posiadać uprawnienia współdecyzyjne w kwestiach podatkowych”.

→ Arttu MAKIPAA
lipiec 2008 r.

4.18.2. Podatek od wartości dodanej (VAT)

Państwa członkowskie stosują podatek VAT od 1970 r. Działania legislacyjne UE zmierzają do koordynacji i ujednoczenia prawodawstwa w zakresie podatku VAT, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Celem dyrektywy 2006/112/WE jest ujednoczenie krajowych przepisów dotyczących podatku VAT w dwóch przedziałach opodatkowania.

Podstawa prawna

Zgodnie z art. 93 traktatu WE Rada ma obowiązek przyjmowania środków dotyczących ujednoczenia „podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich”, gdy jest to niezbędne „do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego”.

Cele

Na mocy **pierwszej dyrektywy w sprawie podatku VAT** z dnia 11 kwietnia 1967 r. państwa członkowskie zastąpiły krajowe podatki pośrednie wspólnym systemem, aby osiągnąć przejrzystość w **zwalnianiu z podatku przy wywozie i ponownym nakładaniu podatku z chwilą przywozu** w handlu w EWG (patrz poniżej). Wszystkie państwa członkowskie wprowadziły podatek VAT do początku lat 70.

W kwietniu 1970 r. podjęto decyzję o finansowaniu budżetu EWG z **zasobów własnych** Wspólnot. Miały one częściowo pochodzić z przekazania pewnego odsetka podatku VAT otrzymanego „poprzez zastosowanie wspólnej stawki podatku do podstawy opodatkowania, ustalonej w jednolity sposób zgodnie z zasadami wspólnotowymi”. Najważniejszym celem dyrektywy 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r., zwanej **szóstą dyrektywą w sprawie podatku VAT**, było zagwarantowanie stosowania we wszystkich państwach członkowskich zasadniczo jednakowej „podstawy podatku VAT”, czyli naliczania podatku od takich samych transakcji. W szeregu późniejszych dyrektyw zmieniających starano się usunąć wszelkie nieprawidłowości. Ostatecznie w dyrektywie 2006/112/WE (dyrektywa w sprawie podatku VAT), którą przyjęto w 2007 r., w jednym akcie prawnym zebrano poszczególne poprawki wprowadzone w poprzednich latach do szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT, przyczyniając się tym samym do uproszczenia i wyjaśnienia prawodawstwa w tej dziedzinie.

W 1985 r. Komisja przedstawiła białą księgę w sprawie jednolitego rynku, której część III dotyczyła **usuwania barier podatkowych**. W latach 1987–1990 opublikowano duży pakiet wniosków legislacyjnych. Potrzeba działania wynikała z „**zasady opodatkowania w kraju przeznaczenia**” stosowanej do transakcji zawieranych między państwami członkowskimi. Zgodnie z tą zasadą stosowane są stawki podatku VAT i podatku akcyzowego kraju końcowej konsumpcji, a cały dochód przechodzi na rzecz skarbu tego państwa. Metoda zarządzania tym systemem wymagała **fizycznych kontroli na granicy**. Gdy sprzedawany towar opuszczał jeden kraj, był zwalniany z podatku (w wypadku VAT

stosowano stawkę zerową), a następnie naliczano go ponownie w chwili przywozu do innego kraju. Tranzyt towarów przez państwa członkowskie wymagał skomplikowanej dokumentacji. W sprawozdaniu Cecchiniego stwierdzono, że koszty kontroli granicznych ponoszone przez prowadzących handel wewnątrzwspólnotowy wynosiły około 8000 mln ECU, czyli 2% ich obrotów.

Osiągnięcia

A. System podatku VAT

1. Pierwsze wnioski

Rozwiązanie proponowane początkowo przez Komisję (COM(87) 322) wiązało się z wprowadzeniem **zasady opodatkowania w kraju pochodzenia**. Zamiast stosować stawkę zerową w transakcjach objętych podatkiem VAT zawieranych między państwami członkowskimi, podatek byłby naliczany już w kraju pochodzenia, a następnie odliczany przez przedsiębiorców według zwykłych zasad. Teoretycznie doprowadziłoby to do traktowania towarów przepływających np. między Anglią a Francją lub między Francją a Niemcami w taki sam sposób, jak towary przepływające między Anglią a Szwecją lub Bawarią a Hesją. Pozostała jednak istotna różnica: podatek VAT płacony w Anglii i Szkocji trafia do tego samego skarbu państwa, a podatek płacony w Anglii i Francji – nie. Oszacowano, że nastąpiłoby znaczne przesunięcie wpływów podatkowych, przede wszystkim na rzecz Niemiec i krajów Beneluksu. Z tego względu Komisja zaproponowała utworzenie **systemu rozliczeniowego** (COM(87) 323) w celu przesunięcia podatku VAT pobranego w kraju pochodzenia do kraju konsumpcji. System taki mógłby opierać się na deklaracjach VAT, makroekonomicznych danych statystycznych lub na technikach doboru próby.

2. System przejściowy

Wnioski Komisji okazały się jednak niemożliwe do przyjęcia dla rządów państw członkowskich. W drugiej połowie 1989 r. zwołana przez Radę grupa robocza wysokiego szczebla przedstawiła projekt rozwiązania alternatywnego.

Zachowano w nim **zasadę opodatkowania w kraju przeznaczenia w wypadku transakcji z udziałem płatników VAT**. Stało się to podstawą systemu przejściowego, który Komisja zaproponowała w kolejnym roku i który wszedł w życie na początku 1993 r. (dyrektywy 91/680/EWG z dnia 16 grudnia 1991 r. oraz 92/111/EWG z dnia 14 grudnia 1992 r.). Mimo zniesienia kontroli podatkowej na granicach podmioty handlowe mają obowiązek szczegółowego rejestrowania transakcji kupna i sprzedaży zawieranych z innymi krajami,

system jest zaś kontrolowany dzięki współpracy administracyjnej organów podatkowych państw członkowskich.

Zasada opodatkowania w kraju pochodzenia ma zastosowanie do wszystkich rodzajów **sprzedaży dla konsumentów końcowych**: oznacza to, że po zapłaceniu podatku VAT w jednym kraju towary mogą być przewożone we Wspólnocie bez dodatkowych kontroli i opodatkowania. Istnieją trzy szczególne systemy, w których zasada ta nie obowiązuje:

- **sprzedaż na odległość**: przedsiębiorstwa, które prowadzą sprzedaż **przez Internet**, sprzedaż wysyłkową lub podobną i osiągają obroty powyżej progu określonego w jednym z państw członkowskich, muszą naliczać podatek VAT według stawki stosowanej w danym kraju (czyli kraju, do którego towar jest dostarczany);
- **osoby prawne zwolnione z opodatkowania** (tj. szpitale, banki, organy władz publicznych itp): kiedy nabywają towary pochodzące z innego państwa członkowskiego powyżej określonego progu, mają obowiązek zapłacić podatek VAT według stawki krajowej, mimo że dostawa jest teoretycznie objęta stawką zerową (czyli podatek płaci nabywca, a nie sprzedawca);
- **nowe środki transportu**: nowe statki, samoloty i samochody (mniej niż sześć miesięcy od daty produkcji) podlegają opodatkowaniu w kraju nabywcy, nawet jeżeli zostały zakupione w innym państwie członkowskim.

1. Tworzenie „ostatecznego” systemu

Początkowo zamierzano stosować system przejściowy do końca 1996 r. Zgodnie z art. 35a zmienionej szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT Komisja miała przedłożyć „wnioski dotyczące systemu ostatecznego” do końca 1994 r., a Rada miała podjąć w tej sprawie decyzję do końca 1995 r. Nie złożono jednak żadnego formalnego wniosku legislacyjnego.

Dążąc do realizacji ostatecznego celu, w 1997 r. przedstawiono wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przekazania szerszych uprawnień decyzyjnych **Komitetowi ds. Podatku od Wartości Dodanej**, złożonemu z przedstawicieli poszczególnych krajów i działającemu pod kierownictwem Komisji (COM(97) 325). W 1998 r. przedstawiono nowe wnioski dotyczące zastąpienia **szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT** systemem odliczania w kraju rejestracji wraz z propozycją wprowadzenia **kryteriów skorzystania z odliczenia** (COM(1998) 377). Wszystkie te propozycje zostały jednak wycofane przez Komisję ze względu na brak realistycznych szans ich przyjęcia.

3. Realistyczna strategia udoskonalenia obecnego systemu

W 2000 r. Komisja skoncentrowała się już nie na przejściu na „ostateczny” system, ale na środkach służących doskonaleniu obowiązujących rozwiązań „przejściowych”. W czerwcu 2000 r. opublikowano komunikat w sprawie **strategii poprawy działania systemu VAT w kontekście rynku wewnętrznego**

(COM(2000) 348), w którym przedstawiono nowy wykaz priorytetów wraz z harmonogramem. Stopniowe doskonalenie obecnego systemu wydaje się rozwiązaniem bardziej realistycznym niż radykalne przejście na system ostateczny.

Dnia 20 października 2003 r. Komisja przedstawiła **komunikat (COM(2003) 614) pt. „Bilans i aktualizacja priorytetów strategii dotyczącej VAT”**, zawierający tymczasowe sprawozdanie z postępów poczynionych w latach 2000–2003. W tym czasie przyjęto dziewięć wniosków dotyczących VAT przedłożonych w 2000 r. Sporządzona przez Komisję ogólna ocena wykonania strategii z 2000 r. była pozytywna; uznano, że dzięki niej prace Rady w kwestiach podatku VAT nabrały nowego tempa.

Od 1977 r. szóstą dyrektywę w sprawie podatku VAT (77/388/WE) zmieniono na mocy kilku dyrektyw. Najważniejszy ostatnio akt prawny dotyczący podatku VAT w UE to **dyrektywa 2006/112/WE. „Dyrektywa w sprawie podatku VAT” to w istocie przekształcenie szóstej dyrektywy VAT, wielokrotnie zmienianej w ciągu poprzednich lat**, w którym różne przepisy (patrz lit. a) i b) poniżej) zebrano w jednym akcie prawnym, zapewniając ich większą jasność.

Zgodnie ze zmienioną strategią z 2000 r. wspólnotowe działania krótkoterminowe mają się skupiać w dużej mierze na uproszczeniu i modernizacji oraz na bardziej jednolitym stosowaniu i współpracy administracyjnej.

a. Uproszczenie i modernizacja

Wniosek dotyczący **uproszczenia systemu przedstawiciela podatkowego (COM(1998) 660)** został opublikowany w 1998 r. i przyjęty przez Radę w 2000 r. Dyrektywa ta unieważnia z dniem 1 stycznia 2002 r. obowiązek wyznaczania przedstawiciela podatkowego przez podatników niemających siedziby w danym kraju, nałożony w systemie VAT na podmioty europejskie.

Dyrektywa w sprawie harmonizacji treści faktur oraz **usprawnień w zakresie elektronicznego fakturowania (COM(2000) 650)** została przyjęta przez Radę w 2002 r. Określono w niej, jakie dane szczegółowe musi zawierać faktura, oraz wprowadzono pewne uproszczenia i usprawnienia w celu uwzględnienia nowych technologii i metod fakturowania.

W związku z rosnącym znaczeniem **technologii informacyjnych** skoncentrowano się na stosowaniu podatku VAT w tej dziedzinie. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie **systemu podatku od wartości dodanej stosowanego do usług telekomunikacyjnych** (COM(97) 4) w związku z (nadal obowiązującą) decyzją Rady o zastosowaniu tymczasowego odstępstwa od przepisów szóstej dyrektywy oraz procedury zmiany podmiotu odpowiedzialnego za zapłatę podatku. Zmianę dotyczącą **podatku VAT w handlu elektronicznym** (COM(2000) 349) przyjęto w 2002 r., co zapewniło równe warunki konkurencji w zakresie opodatkowania handlu elektronicznego.

Dnia 7 października 2003 r. szóstą dyrektywę zmieniono dyrektywą w sprawie miejsca dostawy gazu i energii

elektrycznej (COM(2002) 688). Miała ona stanowić przegląd obowiązujących przepisów w zakresie podatku VAT w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania lub nieopodatkowania, dzięki ujednocnieniu przepisów regulujących miejsce dostawy.

W lutym 2008 r. przyjęto dwie dyrektywy: w sprawie miejsca świadczenia usług (dyrektywa 2008/8/WE) i w sprawie zwrotu podatku od wartości dodanej (2008/9/WE). Według nowych zasad podatek VAT od usług (między dwoma przedsiębiorstwami) będzie przechodził na rzecz kraju konsumpcji (z pewnymi wyjątkami, np. usług restauracyjnych lub cateringowych). Dyrektywa w sprawie zwrotu podatku od wartości dodanej zagwarantuje szybsze rozpatrywanie wniosków o zwrot podatku VAT.

Do ważnych aktów prawodawczych zaproponowanych przez Komisję i oczekujących na rozpatrzenie przez Radę należą m.in. wnioski w sprawie „jednego punktu obsługi” (COM(2004) 728) i w sprawie opodatkowania usług pocztowych (COM(2003) 234). Do niezakończonych procedur należy również złożona przez Komisję w listopadzie 2007 r. propozycja modernizacji obecnego prawodawstwa dotyczącego usług finansowych i ubezpieczeń (COM(2007) 746 i COM(2007) 747).

b. Bardziej jednolite stosowanie i współpraca administracyjna

Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1777/2005 z dnia 17 października 2005 r. ustanowiono podstawy bardziej jednolitego stosowania wspólnych przepisów UE

wynikających z szóstej dyrektywy. Praktyczne różnice w stosowaniu wspólnych przepisów stawały się prawdziwą przeszkodą, dlatego też w rozporządzeniu nadano moc prawną uzgodnionym strategiom odnoszącym się do szeregu elementów prawa w dziedzinie podatku VAT, gwarantując tym samym przejrzystość i pewność prawa zarówno dla podmiotów handlowych, jak i dla organów administracji.

Wniosek dotyczący uproszczenia procedury obciążania podatkiem VAT oraz zapobiegania uchylaniu się od płacenia podatków i unikaniu zobowiązań podatkowych i uchylający niektóre decyzje przyznające odstępstwa

został przedstawiony w dokumencie (COM(2005) 89) i zatwierdzony przez Radę w lipcu 2006 r. Zapewnia on wszystkim państwom członkowskim możliwość skorzystania ze specjalnych zasad upraszczających stosowanie podatku VAT, z których wiele już się sprawdziło. Wcześniej państwa członkowskie mogły stosować te zasady wyłącznie na podstawie jednostkowych wniosków, do czego zresztą nadal mają prawo.

System administracyjny podatku VAT wymaga szerokiej współpracy między organami administracji, ponieważ w obecnych rozwiązaniach istnieją różne luki prawne pozwalające unikać płacenia podatku. Zwalczanie oszustw podatkowych jest więc priorytetowym celem Wspólnoty. Do ważnych zmian szóstej dyrektywy w tym zakresie należy wniosek dotyczący **współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku VAT (COM(2001) 294)** przyjęty

w 2003 r. oraz wniosek dotyczący **wzajemnej pomocy w odzyskiwaniu wierzytelności (COM(1998) 364)** przyjęty w czerwcu 2001 r.

Ogólne funkcjonowanie systemów podatków pośrednich w UE poprawić ma program Fiscalis, którego pierwsza faza obejmowała lata 2003–2007 (decyzja 2235/2002/WE), a druga faza jest realizowana obecnie i zakończy się w 2013 r. (decyzja 1482/2007/WE), oraz komputerowy system VIES (elektroniczny system wymiany informacji VAT) służący do weryfikacji numerów VAT (rozporządzenie (WE) nr 638/2004). Usprawnianie obecnego systemu to trwający nadal proces: w marcu 2008 r. Komisja zaproponowała pakiet środków na rzecz skuteczniejszego zwalczania uchylania się od płacenia podatku VAT związanego z transakcjami wewnątrzspółnotowymi (COM(2008) 147).

B. Stawki podatku VAT

Obecna struktura stawek podatku VAT odzwierciedla zasadniczo stawki podatku VAT, które obowiązywały w państwach członkowskich, gdy w 1993 r. podjęto działania prowadzące do ujednocnienia systemu.

Początkowe propozycje Komisji w kwestii stawek VAT (COM(87) 321) dotyczyły „zbliżenia” dwóch przedziałów opodatkowania: stawki standardowej (od 14% do 20%) i stawki obniżonej (od 5% do 9%). Jednak dyrektywa 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. wprowadziła następujące najważniejsze przepisy:

- **minimalna stawka standardowa** w wysokości 15%, weryfikowana co dwa lata;
- możliwość zastosowania przez państwa członkowskie jednej lub dwóch **stawek obniżonych** (powyżej 5%) w stosunku do towarów i usług wymienionych w załączniku H do zmienionej szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT;
- **odstępstwa** dla określonych państw członkowskich, pozwalające im stosować **stawkę zerową**, **stawkę obniżoną mniejszą niż 5%** lub **stawkę przejściową** do czasu wprowadzenia ostatecznego systemu podatku VAT;
- zniesienie stawek specjalnych od towarów luksusowych i stawek **podwyższonych**.

W sprawozdaniach dotyczących wyników tego porozumienia Komisja stwierdziła, że od dnia 1 stycznia 1993 r. w handlu transgranicznym nie zaszły żadne istotne zmiany, nie pojawiły się żadne istotne zakłócenia konkurencji ani zmiany kierunków wymiany handlowej spowodowane zróżnicowanymi stawkami podatku VAT. W 1995 r. (COM(95) 731) Komisja nie przedstawiła więc żadnych zmian w zakresie minimalnej 15% stawki, ale zaproponowała wprowadzenie **pułapu stawki w wysokości 25%**. Rada ograniczyła się jednak do uzgodnienia, że dołoży „wszelkich starań”, by nie powiększać istniejącego przedziału wynoszącego dziesięć punktów procentowych. Kolejny wniosek dotyczący ustalenia stawek podatku VAT w przedziale 15% do 25% złożono w 1998 r. (COM(1998) 693), lecz został on

również odrzucony przez Radę. W grudniu 2005 r. Rada przedłużyła do 2010 r. okres stosowania przez państwa członkowskie minimalnej 15% stawki standardowej VAT (2005/92/WE). Tytułem odstępstwa od tej zasady ogólnej dopuszczono stałe stosowanie obniżonych stawek VAT do szeregu towarów i usług zgodnie z załącznikiem H do dyrektywy 77/388/EWG.

W załączniku K do dyrektywy 77/388/EWG dopuszczono tymczasowe stosowanie stawek obniżonych do wymienionych w wykazie **usług pracochłonnych**, np. drobnych napraw, usług remontowych w domach mieszkalnych, mycia okien i sprzątnięcia domów prywatnych, opieki w miejscu zamieszkania i usług fryzjerskich. W listopadzie 1997 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „**Tworzenie miejsc pracy: Możliwość opcjonalnego stosowania obniżonej stawki VAT do usług pracochłonnych w okresie próbnym**” (SEC(97) 2089), a w 1999 r. złożyła oficjalny wniosek (COM(1999) 62). Rada początkowo wyraziła na to zgodę w odniesieniu do ograniczonej liczby usług i tylko do końca 2002 r. Okres ten jednak kilkakrotnie wydłużano, ostatnio do dnia 31 grudnia 2010 r., również w odniesieniu do większości nowych państw członkowskich.

Obniżone stawki VAT niejednokrotnie wzbudzały kontrowersje wśród państw członkowskich, gdyż niektóre z nich mają odmiennie preferencje co do ich stosowania. W rezultacie w lipcu 2008 r. Komisja przedstawiła wniosek (COM(2008) 428), mający dopuścić systematyczniejsze stosowanie obniżonych stawek do usług świadczonych lokalnie, w tym usług pracochłonnych i restauracyjnych. Nie ma jednak pewności co do wymaganej jednomyślności Rady w tej dziedzinie.

W przeszłości wiele kontrowersji, m.in. w Zjednoczonym Królestwie i Irlandii, wywołało również dalsze stosowanie **zerowej stawki VAT** do niektórych towarów i usług. Szczególnie odstępstwo zapisane w art. 28 szóstej dyrektywy odnosi się do art. 17 drugiej dyrektywy w sprawie podatku VAT z dnia 11 kwietnia 1967 r. Stawki zerowe obowiązujące w dniu 31 grudnia 1975 r. mogą być stosowane nadal pod warunkiem, że jest to uzasadnione wyraźnie określonymi względami społecznymi, że przynosi korzyści konsumentom końcowym i że nadal nie jest powszechnie stosowana zasada opodatkowania w kraju pochodzenia.

Rola Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym w dziedzinie podatku VAT (w większości opierającym się na art. 93 i 94

traktatu WE) rola Parlamentu ogranicza się do procedury konsultacji (CNS).

A. System podatku VAT

W rezolucji z dnia 15 lipca 1991 r. Parlament zaakceptował system przejściowy „przy założeniu, że zarówno Komisja, jak i Rada będą zobowiązane do jak najszybszego pełnego zniesienia granic fiskalnych”. Od tamtej pory (ostatnio w rezolucji z dnia 14 marca 2002 r.) Parlament stale wspierał przejście na system „ostateczny”, oparty na zasadzie opodatkowania w kraju pochodzenia. W ostatnich latach Parlament bardzo aktywnie angażował się również w doskonalenie funkcjonowania rozwiązań przejściowych i przyjął szereg rezolucji w sprawie podatku VAT. Parlament generalnie w znacznej mierze popiera aktywną postawę Komisji, która dąży do uproszczenia i zmodernizowania obowiązującego systemu.

B. Stawki podatku VAT

W czerwcu 1991 r. Parlament poparł 15% minimalną stawkę standardową. Następnie w 1997 r. głosował przeciwko proponowanej 25% górnej granicy stawki standardowej VAT, jednak w 1998 r. zatwierdził pod pewnymi warunkami przedział stawki standardowej od 15% do 25%. W maju 1998 r. Parlament zaapelował również o zagwarantowanie jednolitego stosowania zasad dotyczących obniżonych stawek podatku VAT. Z powodzeniem domagał się też, by państwa członkowskie zyskały możliwość stosowania obniżonej stawki do niektórych usług pracochłonnych lub do działalności przyjaznej dla środowiska naturalnego.

W grudniu 2005 r. Parlament głosował za maksymalną stawką w wysokości 25%. Potwierdził też swoje poparcie dla stosowania obniżonych stawek do niektórych usług pracochłonnych. W grudniu 2007 r. Parlament poparł przedłużenie tymczasowych odstępstw dla niektórych nowych państw członkowskich, lecz nalegał przy tym, by do końca 2010 r. Rada znalazła długoterminowe rozwiązanie kwestii struktury stawek. Parlament podkreślił również, że usługi świadczone lokalnie nie mają wpływu na jednolity rynek, w związku z czym państwa członkowskie mogą stosować do nich stawki obniżone, a nawet zerowe.

→ Arttu **MAKIPAA**
lipiec 2008 r.

4.18.3. Podatek akcyzowy: alkohol i wyroby tytoniowe

W celu zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania rynku wewnętrznego i konkurencji prawodawstwo europejskie przewiduje ujednoczenie podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i alkoholu. Zazwyczaj zastosowanie mają stawki minimalne lub stawki docelowe, do których należy dążyć w dłuższej perspektywie.

Podstawa prawna

Na mocy art. 93 traktatu WE Rada ma obowiązek przyjmować środki dotyczące ujednoczenia „podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich”, gdy jest to niezbędne „do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego”.

Cele

Stawki i struktury podatku akcyzowego są różne w poszczególnych państwach członkowskich, co ma wpływ na konkurencję.

Nakładanie na produkty pochodzące z innych państw członkowskich podatków wyższych od tych, które nakładane są na produkty krajowe, stanowi dyskryminację i jest zakazane na mocy art. 90 traktatu WE.

Bardzo istotne różnice w wysokości akcyzy nakładanej na poszczególne produkty mogą być przyczyną przepływu towarów powodowanego względami podatkowymi, a także utraty dochodów lub nadużyć.

W związku z tym już od początku lat 70. XX w. podejmowane są próby ujednoczenia zarówno struktur, jak i stawek akcyzy, lecz dotychczasowe postępy są nieznaczne, częściowo ze względu na fakt, że w grę wchodzi nie tylko zagadnienia o charakterze czysto fiskalnym. Przykładowo wysoka akcyza nakładana przez niektóre państwa członkowskie jest elementem ogólnej polityki **zapobiegania spożyciu alkoholu i paleniu tytoniu**. Z drugiej strony wino i tytoń należą w niektórych państwach członkowskich do ważnych **produktów rolnych**.

Osiągnięcia

A. Napoje alkoholowe

W wypadku alkoholu kolejnym problemem jest brak zgody co do tego, **w jakim stopniu różne produkty ze sobą konkurują**. W 1983 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie w sprawie stawek akcyzy obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie dla wina i piwa (sprawa 170/78, Zb.Orz. (1985)). W opinii Trybunału produkty te można uznać za wzajemnie się zastępujące, ponieważ „oba rodzaje napojów są w stanie zaspokoić te same potrzeby”. Komisja od początku wyrażała pogląd, że „wszystkie napoje alkoholowe w mniejszym lub większym stopniu konkurują ze sobą” (COM(79) 261). Jednak jak pokazują wyniki badania przeprowadzonego dla Komisji (patrz: „Badanie konkurencji między napojami alkoholowymi: sprawozdanie końcowe”,

Customs Associates Ltd., luty 2001 r.), stopień konkurencji różni się w zależności od produktów.

1. Struktury podatku akcyzowego

W 1972 r. Komisja przedstawiła wstępne wnioski dotyczące ujednoczenia stawek podatku akcyzowego od piwa, wina i napojów spirytusowych (COM(72) 225). Prace nad tymi wnioskami zostały w Radzie zawieszono pod koniec 1974 r. i sytuacja nie uległa zmianie pomimo komunikatów z 1977 r. (COM(77) 338) i z 1979 r. (COM(79) 261). Zablockowany został również kolejny projekt aktu prawnego (COM(85) 15). Jednak program jednolitego rynku z 1985 r. przyniósł nowy impuls. Wszelkie obowiązujące akty w sprawie struktury podatku akcyzowego zastąpiono ostatecznie nowym wnioskiem (COM(90) 432) dotyczącym dyrektywy nr 92/83/EWG przyjętej w październiku 1992 r. Określono w niej produkty objęte podatkiem akcyzowym oraz metodę ustalania tego podatku (np. W wypadku piwa za 1 hektolitr/stopień Plato lub za 1 hektolitr/procent zawartości alkoholu).

2. Stawki podatku akcyzowego

Wstępne wnioski Komisji w ramach programu jednolitego rynku (COM(87)328) zakładały wprowadzenie jednolitej stawki wspólnotowej dla poszczególnych produktów, ustalonej jako średnia obowiązujących stawek krajowych. Dla wina i piwa wynosiłaby ona 0,17 ECU za litr, a dla napojów spirytusowych – 3,81 ECU za butelkę o pojemności 0,75 litra. Jednak w przeciwieństwie do podatku VAT stawki podatku akcyzowego od alkoholu są zbliżone do wspomnianej średniej stawki tylko w niewielu państwach. Żadne państwo członkowskie nie zaakceptowało przedmiotowych wniosków. Komisja przedstawiła zatem bardziej elastyczne podejście (COM(89) 527). Zamiast ujednoczonych stawek zakładano wprowadzenie stawek **minimalnych i docelowych**, do których należy dążyć w dłuższej perspektywie. W dyrektywie 92/84/EWG utrzymano jedynie stawki minimalne. Uzgodniono następujące poziomy:

- alkohol i napoje alkoholowe (np. napoje spirytusowe): 550 ECU za hektolitr/zawartość alkoholu;
- produkty pośrednie: 45 ECU za hektolitr;
- wina musujące i niemusujące: 0 ECU za hektolitr;
- piwo: 0,748 ECU za hektolitr/stopień Plato lub 1,87 ECU za hektolitr/procent zawartości alkoholu.

Na mocy tej dyrektywy Rada powinna była dokonać przeglądu stawek do końca 1994 r. i wprowadzić niezbędne zmiany. Komisja nie opublikowała jednak żadnego wniosku. Projekt przewidywał podniesienie stawek minimalnych na napoje

spirytusowe, produkty pośrednie i piwo w celu utrzymania ich realnej wartości, a także zwiększenie stawki minimalnej na wino z zera do 9,925 ECU za hektolitr, lecz nie został on przyjęty. Sprawozdanie Komisji dotyczące stawek podatku akcyzowego opublikowano ostatecznie we wrześniu 1995 r. (COM(95) 285 wersja ostateczna). Zamiast propozycji nowych poziomów minimalnych stawek podatku akcyzowego znalazł się w nim wniosek o zbadanie całego zagadnienia w trakcie ogólnych konsultacji na temat podatków akcyzowych, prowadzonych z udziałem krajowych organów administracji oraz przedstawicieli handlu i innych grup interesu.

Po debacie w Radzie Komisja przedstawiła we wrześniu 2006 r. wniosek w sprawie przeglądu stawek minimalnych i dokonania korekty z uwzględnieniem inflacji w okresie po 1992 r. Wcześniej sprawozdanie (COM(2004) 223) Komisja przedstawiła Radzie w dniu 26 maja 2004 r. Nie znalazły się w nim jednak żadne wnioski dotyczące stawek podatku od alkoholu, ponieważ nie osiągnięto porozumienia co do sposobu ich korekty. Opinie państw członkowskich na znaczenie stawek podatku akcyzowego od alkoholu są bardzo różne i odzwierciedlają warunki krajowe oraz różnice w kulturze i tradycjach. Jednak w 2006 r. prezydencja fińska zdecydowanie postawiła na korektę uwzględniającą inflację.

Poniżej przedstawiono obowiązujące stawki minimalne określone w prawodawstwie UE, których państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegać przy ustalaniu stawek krajowych. Tabela przedstawia stawki minimalne dla poszczególnych kategorii produktów, wyrażone w euro na hektolitr/procent zawartości alkoholu, jak również stawki minimalne za litr produktu o takiej zawartości alkoholu, jaką zwykle zawiera dany produkt dostępny w sprzedaży.

Kategoria produktu	Stawka minimalna w euro za 100 litrów na 1% zawartości alkoholu	Stawka minimalna w euro za litr produktu o takiej zawartości alkoholu, jaką zwykle zawiera produkt dostępny w sprzedaży
Wino	0	Wino (12%) 0
Piwo	1,87	Piwo (5%) 0,1
Napoje fermentowane inne niż wino i piwo (np. cydr i gruszczyk)	0	Cydr (5%) 0
Produkty pośrednie (np. wina wzmocnione, takie jak porto, sherry itp., do 22% zawartości alkoholu)	2,5	Produkty pośrednie (18%) 0,45
Alkohol etylowy i napoje spirytusowe	5,5	Napoje spirytusowe (40%) 2,2

B. Wyroby tytoniowe

1. Struktury podatku akcyzowego

Podstawową strukturę podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych we Wspólnocie ustanowiono w 1972 r. dyrektywą 72/464/EWG. Do 1978 r. dyrektywę tę zmieniano 13 razy. Drugą dyrektywę (79/32/EWG) przyjęto pod koniec 1978 r. Obie zostały zmienione w ramach programu jednolitego rynku, na mocy dyrektywy 92/78/EWG. Wszystkie wspomniane dyrektywy są obecnie ujęte w ujednoliconej wersji aktu (COM(94) 355 z dnia 3 października 1994 r.). Kategorie wyrobów tytoniowych podlegających opodatkowaniu obejmują: papierosy, cygara i cygaretki, tytoń drobno krojony do skręcania papierosów i inny tytoń do palenia.

W wypadku **papierosów** podatek składa się z **proporcjonalnego** (*ad valorem*) podatku akcyzowego obliczonego jako procent maksymalnej ceny detalicznej, a także **specyficznego** podatku akcyzowego obliczonego na jednostkę produktu. Obie stawki muszą być takie same dla wszystkich papierosów, a kwota specyficznego podatku akcyzowego musi być ustalana „w odniesieniu do papierosów z najbardziej popularnej kategorii cenowej”.

Określenie **jasnych kryteriów** stanowiło jednak złożony problem. Zgodnie z przedmiotową dyrektywą „na ostatnim etapie harmonizacji struktur” stosunek między składnikiem specyficznym a proporcjonalnym (przy uwzględnieniu nakładanego dodatkowo podatku VAT) powinien być taki sam we wszystkich państwach członkowskich. Powinien także „jasno odzwierciedlać różnicę w cenach dostawy producenta”. Udało się jednak ustalić jedynie, że wielkość składnika specyficznego „nie może być niższa niż 5% lub wyższa niż 75% łącznej kwoty proporcjonalnego podatku akcyzowego i specyficznego podatku akcyzowego” ani wyższa niż 55% całego obciążenia podatkowego (po nałożeniu podatku VAT).

Trudności z osiągnięciem niezmiennego stosunku obu składników odzwierciedlają strukturę wspólnotowego przemysłu tytoniowego. Specyficzny podatek akcyzowy – dana kwota za każde 1000 sztuk papierosów – jest korzystny dla droższych produktów prywatnych spółek, gdyż zmniejsza różnice cenowe. Podatek proporcjonalny, zwłaszcza w połączeniu z podatkiem VAT, ma odwrotny skutek i powoduje zwiększanie się różnic w cenach. W obowiązującym dotychczas szerokim przedziale, w jakim może kształtować się stosunek między składnikiem specyficznym a proporcjonalnym podatku akcyzowego, niektóre państwa członkowskie wybrały minimalną wielkość składnika specyficznego, a inne – maksymalną, co przyczyniło się do różnic w cenach detalicznych.

2. Stawki podatku akcyzowego

W pierwotnych wnioskach w sprawie podatków akcyzowych w kontekście programu jednolitego rynku (COM(87) 325 i COM(87) 326) Komisja opowiedziała się za pełnym ujednoliceniem stawek. Dla wyrobów tytoniowych proponowana stawka stanowiła średnią arytmetyczną: w wypadku papierosów była to średnia stawka podatku

specyficznego (19,5 ECU na 1000 sztuk papierosów) plus średnia stawka podatku proporcjonalnego (53%, w tym VAT). Ostatecznie w dyrektywach w sprawie zbliżenia podatków od papierosów (92/79/EWG) i od wyrobów tytoniowych innych niż papierosy (92/80/EWG) określone zostały wyłącznie stawki **minimalne**:

- papierosy: 57% ceny detalicznej (z uwzględnieniem wszystkich podatków);
- tytoń do skręcania papierosów: 30% ceny detalicznej (z uwzględnieniem wszystkich podatków) lub 20 ECU za kilogram;
- cygara i cygaretki: 5% ceny detalicznej (z uwzględnieniem wszystkich podatków) lub 7 ECU za 1000 sztuk lub za kilogram;
- tytoń fajkowy: 20% ceny detalicznej (z uwzględnieniem wszystkich podatków) lub 15 ECU za kilogram.

Na mocy obu dyrektyw Rada zobowiązana była do końca 1994 r. do analizy ustalonych stawek na podstawie sprawozdania Komisji oraz do skorygowania ich w razie konieczności. W sprawozdaniu opublikowanym ostatecznie we **wrześniu 1995 r.** (COM(95) 285) Komisja zwróciła uwagę na fakt, że **w wypadku papierosów** ściśle przestrzeganie progu wynoszącego 57% grozi **zwiększeniem**, a nie zmniejszeniem różnic między krajowymi stawkami podatku akcyzowego. Jednak pomimo faktu, że we wcześniejszych wnioskach opowiadano się za przyjęciem rozwiązania zalecanego przez Parlament Europejski (patrz niżej), w końcowym sprawozdaniu znalazło się jedynie stwierdzenie, że „odpowiednie wnioski zostaną przedstawione” w razie konieczności. Odnośnie do **tytoniu przeznaczanego do skręcania papierosów** w sprawozdaniu stwierdzono, że „obecna sytuacja sprzyja znacznym nadużyciom”, których przyczyną „nie leży jednak wyłącznie w sferze podatków”.

W kolejnym sprawozdaniu opublikowanym w **maju 1998 r.** zaproponowano rozwiązanie „problemu 57%” poprzez wprowadzenie dostosowań technicznych zapewniających państwom członkowskim większą elastyczność stosowania stawek minimalnych. Przewidziano w nim również zwiększenie minimalnych kwot **specyficznego podatku akcyzowego** w celu uwzględnienia inflacji: +18,5% za lata 1992–1998 i +4,5% za lata 1999–2000 (choć w rzeczywistości żadne państwo członkowskie nie nakłada stawek niższych od wyliczonych). Ponadto zaproponowano, by przeglądy systemu w przyszłości miały miejsce nie co dwa lata, lecz co pięć lat. Powyższe propozycje nie zostały przyjęte.

W **2001 r.** opublikowano nowe sprawozdanie i wniosek dotyczący dyrektywy (COM(2001) 133). Zaproponowano w nim:

- minimalną kwotę specyficznego podatku akcyzowego w wysokości 70 euro **łącznie** z zasadą 57%; w odniesieniu do papierosów większość państw członkowskich musiałaby stosować minimalne obciążenie akcyzowe (podatek specyficzny plus podatek *ad valorem*) w wysokości 57%

ceny detalicznej (z uwzględnieniem wszystkich podatków) papierosów z najbardziej popularnej kategorii cenowej oraz minimalną stawkę podatku akcyzowego (podatek specyficzny plus podatek *ad valorem*) w wysokości 70 euro za każde 1000 sztuk papierosów;

- minimalną kwotę specyficznego podatku akcyzowego w wysokości 100 euro **jako alternatywę dla** zasady 57%; kraje stosujące wyższe stawki podatków, m.in. Szwecja, które mają trudności z przestrzeganiem zasady 57%, musiałyby stosować **albo** minimalny zakres akcyzy (podatek specyficzny plus podatek *ad valorem*) w wysokości 57% ceny detalicznej (z uwzględnieniem wszystkich podatków) papierosów z najbardziej popularnej kategorii cenowej, **albo** minimalną stawkę podatku akcyzowego (podatek specyficzny plus podatek *ad valorem*) w wysokości 100 euro za każde 1000 sztuk papierosów należących do kategorii o największym popycie;
- wyższą minimalną stawkę podatku akcyzowego od bardzo tanich (importowanych) papierosów.

Powyższe propozycje zostały odrzucone przez Parlament Europejski (patrz niżej), lecz Rada przyjęła je w lutym 2002 r. w zmienionej formie (dyrektywa 2002/10/WE). Alternatywną stawkę w wysokości 100 euro za 1000 sztuk zmniejszono do 95 euro, a dodatkową stawkę 70 euro – do 60 euro za 1000 sztuk, począwszy od lipca 2002 r., przy założeniu wzrostu do 64 euro z dniem 1 lipca 2006 r. Dla Hiszpanii i Grecji określono późniejsze terminy. Nowe państwa członkowskie (z wyjątkiem Malty i Cypru, które przyjęły system ogólny) również korzystają z okresu przejściowego, który ostatecznie upłynie w 2010 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Lata 1987–1992

Komisja Gospodarcza i Monetarna Parlamentu Europejskiego zbadała szczegółowo strukturę i stawki podatku akcyzowego od alkoholu i wyrobów tytoniowych, prowadząc szeroko zakrojone konsultacje z poszczególnymi zainteresowanymi stronami. W kwietniu 1988 r. odbyło się trzydniowe posiedzenie otwarte. W odniesieniu do **napojów alkoholowych** w projektach sprawozdań rozważono liczne podejścia alternatywne. W końcowej opinii Parlamentu w sprawie projektów dyrektyw znalazły się propozycje następujących minimalnych stawek podatku akcyzowego: 559,25 ECU za 1 hektolitr/procent zawartości alkoholu dla napojów spirytusowych, 37,4 ECU za hektolitr produktów pośrednich, 4,67 ECU za hektolitr wina i wina musującego oraz 0,374 ECU za 1 hektolitr/stopień Plato dla piwa.

Parlament zaapelował również, by podczas przeglądu w 1994 r. ustalono dla każdej kategorii „stawkę podatku akcyzowego proporcjonalną do zawartości alkoholu” w celu ustanowienia dwóch stawek za jednostkę alkoholu: jednej dla napojów o zawartości alkoholu poniżej 15% i drugiej dla napojów o wyższej zawartości alkoholu.

W odniesieniu do **wyrobów tytoniowych** Parlament przyjął opinię, w której zaakceptował ustanowienie początkowo tylko stawek minimalnych, lecz stwierdził, że poszczególne podatki „powinny być zbliżane stopniowo w celu osiągnięcia jednolitych stawek docelowych”. Parlament poparł minimalną stawkę łączną w wysokości 57% dla papierosów, lecz zaproponował wprowadzenie alternatywnej minimalnej stawki łącznej w wysokości 35 ECU za 1000 sztuk papierosów, jak w wypadku innych wyrobów tytoniowych.

B. 1997 r.

We wrześniu 1997 r. Parlament potwierdził, że zakłócenia konkurencji między różnymi napojami alkoholowymi nie powinny mieć miejsca, i zaproponował wytyczne dla przyszłych działań:

- nie należy zwiększać obecnych różnic w stawkach dla wina, piwa i napojów spirytusowych;
- należy wprowadzić niższe stawki dla napojów produkowanych przez małe gorzelnie i browary;
- Komisja powinna przedstawić pełne sprawozdanie w sprawie rynku wina, z uwzględnieniem kwestii opodatkowania;
- należy opodatkować nowe formy i mieszaniny alkoholi;
- należy dokonać oceny pozytywnych i negatywnych skutków spożycia alkoholu dla zdrowia i społeczeństwa.

W odniesieniu do papierosów i wyrobów tytoniowych Parlament wezwał zasadniczo do ujednoczenia stawek „w górę”, a także do przeprowadzenia dalszych badań przed wprowadzeniem jakichkolwiek zmian. W szczególności wezwał Komisję do zbadania:

- problemu zwiększenia różnic między stawkami w poszczególnych państwach członkowskich;
- kosztów społecznych, zagrożeń dla zdrowia, kwestii uzależnienia od nikotyny oraz praktyk monopolistycznych;
- kwestii przemytu wyrobów tytoniowych;
- związku między akcyzą na papierosy a akcyzą na tytoń do skręcania papierosów;
- wpływu wyższych poziomów podatku akcyzowego na zatrudnienie.

C. 2002 r.

W 2002 r. Parlament odrzucił wnioski Komisji dotyczące zmian stawek podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych (patrz wyżej). Jednym z głównych powodów takiej decyzji był przewidywany wpływ takiego rozwiązania na nowe państwa członkowskie, gdzie stawki są znacznie niższe nawet od ówczesnych stawek minimalnych UE.

Ostatnie sprawozdanie Parlamentu w sprawie polityki podatkowej UE przyjęto w marcu 2002 r. Znalazło się w nim stwierdzenie, że „Parlament nie zgadza się z polityką Komisji dotyczącą podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i alkoholu, zwłaszcza jeśli chodzi o kwestię ujednoczenia w górę poprzez stałe podnoszenie minimalnych poziomów opodatkowania”.

→ Arttu **MAKIPAA**
wrzesień 2006 r.

4.18.4. Opodatkowanie energii

Na szczeblu europejskim wprowadzono szereg opłat w dziedzinie energii, w szczególności po to, by chronić środowisko naturalne i zdrowie publiczne lub zapewnić ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych. W tym kontekście wprowadzono szereg uregulowań i minimalnych stawek podatku akcyzowego od olejów mineralnych, oleju napędowego, paliw i biopaliw.

Podstawa prawna

Na mocy art. 93 traktatu WE Rada ma obowiązek przyjmować środki dotyczące ujednoczenia „podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich”, gdy jest to niezbędne „do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego”.

Zgodnie z art. 175, wprowadzonym na mocy traktatu z Maastricht, Wspólnota również może podjąć działanie, w tym „o charakterze fiskalnym”, służące osiągnięciu celów

określonych w art. 174: ochrony środowiska naturalnego lub zdrowia publicznego oraz promowania „ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych”.

Cele

Jednak jeszcze przed przyjęciem traktatu z Maastricht inne czynniki odgrywały równie ważną rolę w określeniu struktury i wysokości akcyzy na oleje mineralne jak czynniki, o których mowa w art. 93.

Istotne znaczenie ma bez wątpienia szereg aspektów **polityki transportowej**, w szczególności konkurencja między różnymi formami transportu oraz kwestia przejrzystości w zakresie obciążania kosztami infrastruktury.

Kontrola zanieczyszczenia spowodowanego spalaniem olejów mineralnych zawsze stanowiła istotny element polityki **ochrony środowiska**. Był to czynnik decydujący dla określenia różnych minimalnych poziomów akcyzy na benzynę ołowiową i bezołowiową.

Ogólna **polityka energetyczna** również odegrała rolę w ustalaniu poziomów akcyzy na oleje mineralne: przykładowo zachowanie równowagi między różnymi źródłami energii (węgiel, ropa, gaz, energia jądrowa itp) oraz między źródłami lokalnymi a importem.

Równie istotne były cele **polityki rolnej**, zawarte zwłaszcza w wniosku (COM(92)36) dotyczącym specjalnej obniżonej stawki podatku akcyzowego na paliwa silnikowe pochodzenia rolniczego („biopaliwa”).

Ponadto w polityce Wspólnoty w zakresie **zatrudnienia** opracowano strategię podatkową, której celem było przejście z opodatkowania pracy na inne źródła dochodu, w tym opodatkowanie zużycia surowców i energii.

Osiągnięcia

A. Oleje mineralne

Podstawową strukturę podatku akcyzowego od olejów mineralnych we Wspólnocie ustanowiono **dyrektywą 92/81/EWG**. Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do stosowania podatku akcyzowego od olejów mineralnych wykorzystywanych jako paliwo silnikowe lub olej opałowy, z zastrzeżeniem niektórych zwolnień, które miały być poddane przeglądowi do końca 1997 r. Na mocy decyzji Rady 92/510/EWG państwom członkowskim przyznano szereg odstępstw dotyczących zwolnienia lub stawek obniżonych od niektórych produktów w różnych państwach członkowskich.

Podatki akcyzowe są **specyficzne**, tj. obliczane na 1000 litrów lub 1000 kg produktu. Do celów podatkowych oleje mineralne oznaczają: benzynę ołowiową i bezołowiową, olej napędowy, olej opałowy, gaz płynny (LPG), metan i naftę.

W pierwotnych wnioskach w sprawie podatków akcyzowych od olejów mineralnych, w kontekście programu jednolitego rynku (COM(87) 327), Komisja opowiedziała się za pełnym ujednoczeniem w oparciu o średnie stawki (dla benzyny i gazu płynnego – średnia arytmetyczna, dla oleju opałowego – średnia ważona). Również w zmienionym wniosku z czerwca 1989 r. (COM(89) 260) Komisja stwierdziła, że do olejów mineralnych należy stosować jednolite stawki lub przedziały stawek, ponieważ „w tym obszarze ryzyko zakłócenia konkurencji [...] jest większe niż w wypadku wyrobów alkoholowych i tytoniowych”.

Jednak na mocy **dyrektywy 92/82/EWG** ustalono wyłącznie **stawki minimalne**, podobnie jak w wypadku alkoholu i tytoniu:

- benzyna ołowiowa: 337 ECU za 1000 litrów,
- benzyna bezołowiowa: 287 ECU za 1000 litrów, przy czym „stawka tego podatku jest zawsze niższa niż akcyza od benzyny ołowiowej”,
- olej napędowy: 245 ECU za 1000 litrów (stawka obniżona za olej opałowy),
- olej opałowy: 13 ECU za 1000 kg,
- gaz płynny i metan jako paliwo napędowe: 100 ECU za 1000 kg; w pozostałych przypadkach – 36 ECU lub 0 ECU za kg,
- nafta jako paliwo napędowe: 245 ECU za 1000 litrów; w pozostałych przypadkach – 18 ECU za 1000 litrów lub 0 ECU.

Co dwa lata „a po raz pierwszy nie później niż do dnia 31 grudnia 1994 r.” stawki te miały zostać podane przeglądowi „na podstawie sprawozdania, a w razie konieczności – wniosku Komisji”. Jednak Komisja opublikowała formalne sprawozdanie dopiero we wrześniu 1995 r. (COM(95) 285). Chociaż we wcześniejszych projektach przewidywano różne zmiany stawek minimalnych, w sprawozdaniu końcowym nie przedstawiono żadnych formalnych wniosków w tym zakresie.

B. Wniosek dotyczący podatku od emisji dwutlenku węgla i zużycia energii

Nadrzędnym celem wniosku Komisji z 1992 r. w sprawie ogólnowspólnotowego podatku od emisji dwutlenku węgla i od zużycia energii było ustabilizowanie emisji dwutlenku węgla (CO₂) do 2000 r. do poziomów z 1990 r. Takie działanie było z kolei postrzegane jako kluczowy element światowej polityki na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zatrzymania procesu globalnego ocieplenia. Dodatkowym celem były ogólne oszczędności energii; po części z tego powodu podatek miał być nakładany tylko w połowie na emisje CO₂, a druga połowa przypadająca na wartość energetyczną. Wniosek ten był również postrzegany jako element ogólnej polityki zmierzającej do reformy podatkowej. Ponieważ uzyskiwane w ten sposób większe dochody miały być „neutralne pod względem podatkowym”, mogły być wykorzystywane do obniżenia innych podatków – w szczególności do przeniesienia ogólnego obciążenia podatkowego z „podatków od pracy” (zwłaszcza kosztów pracy innych niż wynagrodzenia) na podatki od zużycia zasobów. Celem takich działań było uzyskanie tzw. podwójnych korzyści.

W związku z impasem w Radzie w sprawie wniosku z 1992 r. – który budził sprzeciw zarówno ze względów technicznych, jak i z uwagi na suwerenność podatkową państw członkowskich – Komisja opublikowała **zmienioną wersję** wniosku (COM(95) 127), w którym przewidziano większą elastyczność. Stawki minimalne z pierwotnego wniosku przekształcono w stawki docelowe, a także uwzględniono zwolnienia dla różnych sektorów przemysłu. Jednak Rada nie przyjęła i tego wniosku. Zamiast tego poszczególne państwa członkowskie wdrażają własne rozwiązania zmierzające do ograniczenia

emisji CO₂. Aspekty środowiskowe związane z tym zagadnieniem przedstawiono w komunikacie w sprawie podatków i opłat środowiskowych na jednolitym rynku (COM(97) 9).

C. Wniosek z 1997 r.

W 1997 r. Komisja opublikowała kolejny wniosek dotyczący „restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych” (COM(97) 30). Jego celem było rozszerzenie systemu opodatkowania olejów mineralnych na wszystkie produkty energetyczne, w szczególności na produkty, które mogą pośrednio lub bezpośrednio zastąpić oleje mineralne: węgiel,

koks, węgiel brunatny, bitumin i produkty pochodne, gaz ziemny oraz energia elektryczna.

W wypadku energii elektrycznej podatek byłby raczej nakładany na samą energię, a nie na ilość zużytego paliwa, chociaż możliwy byłby zwrot podatku w wypadku stosowania do produkcji elektryczności paliw „korzystnych dla środowiska”. We wniosku zaproponowano także **minimalne stawki podatku akcyzowego**. Wniosek był przedmiotem debaty w Radzie Ministrów UE i wprowadzono do niego wiele zmian, zanim został przyjęty w formie dyrektywy 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. Poniżej przedstawiono system stawek minimalnych dla produktów energetycznych:

Produkty energetyczne wykorzystywane jako paliwa silnikowe			
Benzyna ołowiova (w euro za 1000 l)	421	Olej napędowy (w euro za 1000 l)	302
Benzyna bezołowiova (w euro za 1000 l)	359	Gaz płynny (w euro za 1000 kg)	125
Gaz ziemny (w euro za 1 GJ)	2,6	Nafta (w euro za 1000 l)	302
Produkty energetyczne wykorzystywane jako paliwa silnikowe do celów przemysłowych i handlowych			
Olej napędowy (w euro za 1000 l)	21	Nafta (w euro za 1000 l)	21
Gaz płynny (w euro za 1000 kg)	41	Gaz ziemny (w euro za 1 GJ)	0,3
Produkty energetyczne wykorzystywane jako oleje opałowe			
Olej opałowy (w euro za 1000 l)	21	Ciężki olej opałowy (w euro za 1000 kg)	15
Nafta (w euro za 1000 l)	0	Gaz płynny (w euro za 1000 kg)	0
Gaz ziemny (w euro za 1 GJ)	0,15	Energia elektryczna (w euro za 1 MWh)	0,5
Węgiel i koks (w euro za 1 GJ)	0,15		
Produkty energetyczne wykorzystywane jako oleje opałowe (zastosowanie niegospodarcze)			
Olej opałowy (w euro za 1000 l)	21	Ciężki olej opałowy (w euro za 1000 kg)	15
Nafta (w euro za 1000 l)	0	Gaz płynny (w euro za 1000 kg)	0
Gaz ziemny (w euro za 1 GJ)	0,3	Energia elektryczna (w euro za 1 MWh)	1
Węgiel i koks (w euro za 1 GJ)	0,3		

Dyrektywa 2004/74/WE zmienia przedmiotową dyrektywę, dając **Republice Czeskiej, Estonii, Węgrom, Łotwie, Litwie, Malcie, Polsce, Słowacji i Słowenii** możliwość stosowania czasowych zwolnień lub obniżek poziomu opodatkowania. Ponadto dyrektywa 2004/75/WE zmienia dyrektywę 2003/96/WE, dając możliwość stosowania czasowych zwolnień lub obniżek poziomów opodatkowania na **Cyprze**.

W dyrektywie Rady 2003/96/WE przewidziano obowiązkowe zwolnienia od ujednoliconego podatku akcyzowego od produktów energetycznych stosowanych jako paliwo w żegludze powietrznej innej niż prywatne loty niehandlowe. Jednak po raz pierwszy zawarto w niej przepisy, na mocy których państwa członkowskie mogą nakładać podatki na paliwo lotnicze wykorzystywane do lotów krajowych oraz – w drodze umów dwustronnych – na paliwo wykorzystywane do lotów wewnątrz Wspólnoty. W takich przypadkach

państwa członkowskie mogą stosować poziom opodatkowania niższy od poziomu minimalnego określonego w dyrektywie.

W 2000 r. Komisja opublikowała również komunikat w sprawie **opodatkowania paliwa lotniczego** (COM(2000) 110), w którym przedstawiła pięć możliwych systemów podatków, od opodatkowania wyłącznie lotów krajowych po podatki nakładane na wszystkie loty wszystkich przewoźników do wszystkich miejsc docelowych. Prowadzone dyskusje dowodzą, że osiągnięcie porozumienia w tej sprawie będzie bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe. W trakcie debat poprzedzających przyjęcie dyrektywy 2003/96/WE wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem dwóch zgodziły się, że co do zasady paliwo dla samolotów wykonujących loty komercyjne powinno być opodatkowane na takiej samej podstawie jak inne paliwa. Należy jednak uwzględnić kwestię

konkurencji z państwami trzecimi i zapobiegać wszelkim przypadkom zakłócenia konkurencji.

Dążąc do wzmocnienia skuteczności pomocy na rzecz rozwoju, służby Komisji przedstawiły dokument roboczy zatytułowany „Nowe źródła finansowania rozwoju: przegląd możliwości” (SEC(2005) 467). Dokument ten dotyczy również instrumentów podatkowych, np. podatków od paliwa lotniczego oraz tzw. opłat lotniskowych; oczekuje się, że będzie on impulsem do debaty zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim.

D. Opodatkowanie oleju napędowego

W dniu 24 lipca 2002 r. Komisja Europejska przedstawiła nowy wniosek dotyczący opodatkowania oleju napędowego (COM(2002) 410), powiązany z opodatkowaniem benzyny bezołowiowej. Wniosek ten ma dwa główne cele:

- stopniowe ujednoczanie podatku akcyzowego nakładanego przez poszczególne państwa członkowskie na paliwo wykorzystywane w międzynarodowym komercyjnym transporcie towarów,
- dostosowanie minimalnych stawek podatku akcyzowego od oleju napędowego wykorzystywanego do celów innych niż handlowe – głównie w samochodach osobowych – do stawek akcyzy na benzynę bezołowiową.

Aby osiągnąć powyższe cele, we wniosku zaproponowano dwa poziomy opodatkowania oleju napędowego:

- **ujednoliconą stawkę w wypadku międzynarodowego zastosowania do celów handlowych:** do 2010 r. minimalna stawka podatku akcyzowego od oleju napędowego wykorzystywanego do celów handlowych wzrośnie z obecnego poziomu 245 euro za 1000 litrów do wyższej, wspólnej stawki „centralnej”; w 2003 r. stawka ta wyniesie 350 euro, a następnie będzie dostosowywana z uwzględnieniem inflacji mierzonej na podstawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych,
- **minimalną stawkę** od benzyny bezołowiowej dla pozostałych zastosowań.

Głównym uzasadnieniem wniosków w sprawie oleju napędowego stosowanego do celów handlowych jest wyeliminowanie przypadków **zakłócenia konkurencji** na rynku wewnętrznym transportu drogowego. Zdaniem Komisji ze względu na istotne różnice w stawkach podatków przewoźnicy mający siedzibę w krajach nakładających niskie podatki, lecz prowadzący działalność transgraniczną zyskują niesprawiedliwą przewagę konkurencyjną. Z zakłóceniem konkurencji wiąże się również kwestia **utruty dochodów** przez kraje, w których obowiązują wyższe podatki. Ponadto celem wniosku jest **ochrona środowiska naturalnego** oraz **racjonalizacja zużycia paliwa**. Twierdzi się, że na trasach komercyjnych ciężarówki niepotrzebnie nakładają drogi w celu uzupełnienia zapasu paliwa w krajach, w których obowiązują niskie podatki, co powoduje wydłużenie trasy i większe zużycie paliwa.

Na początku lutego 2003 r. Rada osiągnęła wstępne porozumienie, zgodnie z którym minimalna stawka wynosząca 302 euro za 1000 litrów będzie miała zastosowanie od dnia wejścia w życie dyrektywy, a następnie, w 2010 r., wzrośnie do 330 euro. Jednak kraje, które muszą podnieść podatek, mają siedem lat na wprowadzenie stawki 302 euro, a stawkę 330 euro mają osiągnąć do 2012 r.

W dniu 17 grudnia 2003 r. Parlament Europejski odrzucił wniosek i zwrócił się do Komisji o przedstawienie nowego, w którym podejście do omawianego zagadnienia byłoby w większym stopniu skoordynowane z niedawno przyjętymi dyrektywami w sprawie opodatkowania energii.

E. Opodatkowanie biopaliw

Biopaliwa to wszelkie paliwa pozyskiwane z surowców organicznych i odnawialnych. Najbardziej oczywistym przykładem jest najstarsze biopaliwo – drewno. W kontekście opodatkowania energii do głównych rodzajów tego typu paliw należą: **bioetanol**, czyli postać etanolu otrzymywana głównie w wyniku fermentacji produktów rolnych (np. buraków cukrowych i zbóż), **biodiesel**, pozyskiwany w drodze reakcji chemicznej oleju roślinnego z metanolem, **biogaz** (metan), produkowany z odpadów ulegających biodegradacji oraz **eteryzowany bioetanol, biometanol i bioeter dimetylowy**.

Można przedstawić szereg powodów, dla których należy wspierać użycie biopaliw. Pozyskuje się je z **surowców odnawialnych**. Mogą być wytwarzane w kraju, **co zmniejsza zależność od przywozu ropy**. W wyniku spalania powstaje **mniej emisji** cząstek stałych oraz gazów zagrażających środowisku lub toksycznych. Ponadto biopaliwa zapewniają sektorowi rolnictwa **alternatywne rozwiązanie w postaci upraw dla celów handlowych** w wypadku, gdy konieczne jest zmniejszenie wsparcia na produkcję żywności. Z drugiej strony jednak biopaliwa nie mogą konkurować cenowo z uznanymi paliwami.

W listopadzie 2001 r. Komisja Europejska przedstawiła zestaw środków mających na celu promowanie użycia biopaliw (COM(2001) 547), uwzględniając również możliwość zastosowania obniżonej stawki podatku akcyzowego. Ogólnym założeniem było osiągnięcie minimalnego udziału biopaliw w całkowitym zużyciu paliw: 2% do 2005 r. i 5,75% do 2010 r. W dniu 20 czerwca 2002 r. Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie wniosku, a sama dyrektywa została przyjęta w ramach procedury współdecyzji i opublikowana w Dzienniku Urzędowym w dniu 8 maja 2003 r.

F. VAT na inne paliwa

Wśród niedawnych wniosków dotyczących podatków w dziedzinie energii znalazł się wniosek z grudnia 2002 r. w sprawie **podatku VAT stosowanego do gazu ziemnego i energii elektrycznej** (COM(2002) 688). Na mocy obowiązujących przepisów miejscem opodatkowania jest miejsce dostawy, jednak z uwagi na zwiększony transgraniczny handel energią ustalenie powyższego staje się coraz

trudniejsze. Zgodnie z tym wnioskiem miejscem opodatkowania w wypadku przedsiębiorstw ma być miejsce siedziby nabywcy, a w wypadku konsumentów końcowych – miejsce zużycia energii.

Rola Parlamentu Europejskiego

Wstępna opinia Parlamentu w sprawie podatku akcyzowego od olejów mineralnych została przyjęta w czerwcu 1991 r. Parlament Europejski wezwał w niej zarówno do ustalenia stawek docelowych dla benzyny (445 ECU do 2000 r. dla benzyny bezołowiowej), jak i znacznie wyższej minimalnej stawki dla ciężkiego oleju opałowego (w przedziale 245–270 ECU).

Opinię w sprawie wniosku Komisji z 1997 r. Parlament Europejski przyjął w kwietniu 1999 r. Główne poprawki miały na celu:

- zniesienie wykazu zwolnień automatycznych przy jednoczesnym rozszerzeniu wykazu zwolnień opcjonalnych,
- indeksację stawek minimalnych o współczynnik inflacji oraz

- ustanowienie procedury umożliwiającej państwom członkowskim zwrot podatku (w całości lub w części) jeżeli firmy są w stanie wykazać, że powoduje on spadek ich konkurencyjności.

W odniesieniu do wniosku w sprawie opodatkowania oleju napędowego Parlament poruszył kwestie praktycznego aspektu funkcjonowania dwóch stawek podatku oraz konieczności pełnego ujednoczenia zamiast wprowadzania jedynie minimalnych stawek.

W rezolucji z kwietnia 2002 r. w sprawie ogólnej polityki podatkowej UE Parlament stwierdził, że „należy rozszerzyć zakres stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, zwłaszcza w sektorze produktów energetycznych”, oraz że „powinna być ona wdrażana nie tylko poprzez podatki, lecz również poprzez regulację”.

W październiku 2002 r. Parlament wydał przychylną opinię na temat wniosków dotyczących biopaliw i przyjął poprawki mające je udoskonalić.

→ Arttu **MAKIPAA**
wrzesień 2006 r.

4.18.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych

Podatki bezpośrednie nie zostały uregulowane w prawodawstwie europejskim. Jednak szereg dyrektyw, a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości pomaga w ustanowieniu ujednoczonych standardów opodatkowania dochodów osób prawnych i fizycznych. Ponadto w komunikatach i wytycznych podkreśla się troskę o zapobieganie zarówno uchylaniu się od płacenia podatków, jak i podwójnemu opodatkowaniu w UE.

Podstawa prawna

W traktacie WE brak postanowień odnoszących się wyraźnie do kompetencji legislacyjnych w obszarze podatków bezpośrednich. Działania w tej dziedzinie stanowią zatem realizację bardziej ogólnych celów.

Podstawą prawodawstwa w dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw jest zazwyczaj **art. 94**, dopuszczający uchwalanie „dyrektyw w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub **funkcjonowanie wspólnego rynku**”. Podobnie jak w wypadku art. 93, a w przeciwieństwie do art. 95, na mocy którego przyjęto większość przepisów dotyczących jednolitego rynku, zastosowanie ma zasada jednomyślności i procedura konsultacji.

Artykuł 58, wprowadzony na mocy traktatu z Maastricht, umożliwia **swobodny przepływ kapitału**, uprawniając państwa członkowskie do odmiennego traktowania

„podatników ze względu na różne miejsce zamieszkania lub inwestowania kapitału”. Jednak w dniu 14 lutego 1995 r. Trybunał Sprawiedliwości WE orzekł (sprawa C-279/93), że w dziedzinie podatków i zabezpieczenia społecznego bezpośrednie zastosowanie ma **art. 39**. Zgodnie z tym artykułem **swoboda przepływu pracowników** „obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy”. Artykuł 293 nakłada na państwa członkowskie obowiązek „podejmowania rokowań” w celu **zniesienia podwójnego opodatkowania** we Wspólnocie, natomiast art. 294 zakazuje **dyskryminacji obywateli** państw członkowskich „w odniesieniu do udziału finansowego w kapitale spółek”.

Większość ustaleń w dziedzinie podatków bezpośrednich pozostaje jednak poza ramami prawa wspólnotowego. Kwestie opodatkowania transgranicznych przepływów dochodów

podlegają uregulowaniom zawartym w szeregu **porozumień dwustronnych w sprawie podatków**, zarówno między państwami członkowskimi, jak i z krajami trzecimi.

Cele

Dwa cele szczególne to **zapobieganie uchylaniu się od płacenia podatków** (np. proponowane pobieranie u źródła podatku od odsetek) oraz **zlikwidowanie podwójnego opodatkowania** (np. umowy o wypłacaniu dywidend podmiotom niemającym siedziby/miejsca zamieszkania w danym państwie).

Ogólnie rzecz biorąc, pewien stopień ujednoczenia opodatkowania działalności gospodarczej (podatek od osób prawnych i podatek od dywidend) uznaje się za konieczny w celu **zapobiegania zakłóceniom konkurencji**, zwłaszcza w odniesieniu do decyzji inwestycyjnych. Uzasadnieniem ujednoczenia może być również zapobieganie zagrożeniu dla poziomu dochodów ze względu na konkurencję podatkową (→4.18.1) oraz ograniczanie zakresu manipulacji księgowych (np. poprzez ceny transferowe).

Osiągnięcia

A. Opodatkowanie przedsiębiorstw

Wnioski w sprawie ujednoczenia **podatku dochodowego od osób prawnych** są przedmiotem debaty we Wspólnocie Europejskiej już od ponad 30 lat. Zarówno w raporcie Fritza Neumarka z 1962 r., jak i w raporcie A.J. van den Tempła z 1970 r. opowiadano się za jego ujednoczeniem, choć w ramach różnych systemów. W 1975 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący dyrektywy, w którym zaproponowała wprowadzenie we wszystkich państwach członkowskich jeszcze innego systemu, przewidującego ujednoczenie stawek opodatkowania w przedziale 45% do 55%. Okazało się to jednak niemożliwe do przyjęcia i do 1980 r. Komisja argumentowała, że choć wspólny system może być konieczny ze względu na konkurencyjność, to „wszelkie próby rozwiązania tego problemu w drodze harmonizacji prawdopodobnie są skazane na niepowodzenie” (Sprawozdanie w sprawie zakresu konwergencji systemów podatkowych, COM(80) 139).

W zamian Komisja postanowiła skoncentrować się na bardziej ograniczonych środkach koniecznych do urzeczywistnienia jednolitego rynku. W wytycznych dotyczących opodatkowania przedsiębiorstw z 1990 r. (SEC(90) 601) pierwszeństwo nadano trzem już opublikowanym wnioskom, które przyjęto jeszcze w tym samym roku:

- **dyrektywa dotycząca łączenia spółek** (90/434/EWG) w sprawie sposobu traktowania zysków kapitałowych powstających z połączenia spółek,
- **dyrektywa dotycząca spółek dominujących i spółek zależnych** (90/435/EWG), na mocy której unika się podwójnego opodatkowania dywidend wypłacanych

przez spółkę zależną w jednym państwie członkowskim spółce dominującej w innym państwie członkowskim, oraz

- **konwencja arbitrażowa** (90/436/EWG), w której wprowadzono procedury rozstrzygania sporów dotyczących zysków spółek zależnych w różnych państwach członkowskich.

Na początku następnego roku Komisja opublikowała również wniosek dotyczący **wspólnego systemu opodatkowania odsetek oraz należności licencyjnych pomiędzy spółkami dominującymi a spółkami zależnymi z różnych państw członkowskich** (COM(90) 571). Mimo dokonanego dwa lata później przeglądu (COM(93) 196) i pozytywnej opinii Parlamentu wniosek został wycofany z powodu braku zgody w Radzie. W 1998 r. powstał nowy tekst (COM(98) 67), będący częścią „pakietu Montiego” (→4.18.1), który zawiera również kodeks postępowania oraz wniosek dotyczący opodatkowania dochodów z oszczędności (patrz niżej).

Tymczasem Komisja Niezależnych Ekspertów H. Onno Rudinga, powołana w 1991 r., przedstawiła w marcu 1999 r. Raport Komisji Niezależnych Ekspertów w sprawie opodatkowania przedsiębiorstw, w którym zaleciła realizację programu działania na rzecz unikania podwójnego opodatkowania, ujednoczenie stawek podatku dochodowego od osób prawnych w przedziale od 30% do 40% oraz zapewnienie pełnej przejrzystości różnorodnych ulg podatkowych przyznawanych przez państwa członkowskie w celu wspierania inwestycji. Komisja opublikowała swoje wnioski w tym względzie w czerwcu 1992 r. (SEC(92) 1118). Chociaż nie zgodziła się ze wszystkimi propozycjami zawartymi w raporcie – zwłaszcza dotyczącymi stawek podatku dochodowego od osób prawnych – to jednak uznała konieczność podjęcia priorytetowych działań w zakresie podwójnego opodatkowania. W następnym roku Komisja zaproponowała **poprawki mające na celu rozszerzenie zakresu dyrektyw dotyczących łączenia spółek oraz spółek dominujących i zależnych** (COM(93) 293), a także zwróciła uwagę na dwa projekty dyrektyw złożone uprzednio: w sprawie **przenoszenia strat** (COM(84) 404) oraz w sprawie **strat spółek zależnych z innych państw członkowskich** (COM(90) 595).

W 1996 r. Komisja zainicjowała nowe podejście do podatków (→4.18.1). W dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw głównym skutkiem powyższego było opracowanie **Kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej**, przyjętego w styczniu 1998 r. w formie rezolucji Rady. Ponadto Rada powołała grupę ds. kodeksu postępowania (zwaną, od nazwiska przewodniczącego, **grupą Primarolo**) w celu zbadania zgłoszonych przypadków niesprawiedliwego opodatkowania działalności gospodarczej. W listopadzie 1999 r. grupa przedstawiła główny raport, w którym określiła 66 praktyk podatkowych, które należało zlikwidować w ciągu pięciu lat.

Tymczasem pod koniec 1998 r. rządy państw członkowskich zwróciły się do Komisji o przygotowanie „analizy

opodatkowania przedsiębiorstw we Wspólnocie Europejskiej". Komisja powołała dwie grupy ekspertów: jedną złożoną z naukowców, a drugą – z przedstawicieli środowisk biznesowych i związków zawodowych. Analizę pt. „Opodatkowanie przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym” (SEC(2001) 1681) opublikowano w październiku 2001 r. Następnie na podstawie tej analizy oraz w ramach jej uzupełnienia Komisja przedstawiła komunikat pt. „W kierunku rynku wewnętrznego bez przeszkód podatkowych: strategia na rzecz ustanowienia dla przedsiębiorstw jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych dla działalności prowadzonej na terenie całej UE” (COM(2001) 582).

Jak stwierdzono w powyższych dokumentach, głównym problemem przedsiębiorstw jest „funkcjonowanie w jednej strefie ekonomicznej, w której stosuje się 15 różnych systemów opodatkowania przedsiębiorstw”. Komisja zaproponowała kilka strategii ustanowienia jednolitej podstawy opodatkowania dla działalności przedsiębiorstw prowadzonej na terenie całej UE:

- opodatkowanie według zasad państwa macierzystego,
- opcjonalna wspólna jednolita podstawa opodatkowania,
- europejski podatek od przedsiębiorstw,
- obowiązkowa, w pełni ujednolicona podstawa opodatkowania.

W celu przedyskutowania tych propozycji Komisja zorganizowała w dniu 29 kwietnia 2002 r. konferencję, na której uzgodniono, że do przedsiębiorstw prowadzących działalność w więcej niż jednym kraju powinno się stosować jednolitą podstawę opodatkowania. W wypadku mniejszych przedsiębiorstw (MŚP) preferowano opodatkowanie według zasad państwa macierzystego, natomiast dla większych przedsiębiorstw – wspólną jednolitą podstawę opodatkowania.

Powołano grupę roboczą ds. wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania, której prace rozpoczęły się w listopadzie 2004 r. W skład grupy weszli eksperci z wszystkich 25 państw członkowskich oraz przedstawiciele Komisji; grupa ma pomóc opracować rozwiązania techniczne.

B. Opodatkowanie MŚP

W maju 1994 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie poprawy otoczenia podatkowego dla małych i średnich przedsiębiorstw (COM(94) 206). Stwierdzono w nim, że w porównaniu z większymi firmami MŚP borykają się z trzema głównymi problemami: zgromadzenie odpowiednich środków finansowych, złożoność systemu administracji oraz utrzymania ciągłości działalności w wypadku zmiany właściciela. Choć nie istnieje zamiar „jakiegokolwiek harmonizacji wyłącznie krajowych aspektów systemu opodatkowania małych i średnich przedsiębiorstw”, to niezbędne mogą się okazać działania dotyczące kwestii transgranicznych. Do komunikatu dołączono pierwszą inicjatywę w sprawie samofinansowania (94/390/WE). Wezwano w niej państwa członkowskie do podjęcia działań w dwóch obszarach dotyczących przedsiębiorstw

jednoosobowych i spółek osobowych: „naprawy sytuacji w zakresie hamujących skutków progresywnego podatku dochodowego należnego [...] z tytułu reinwestowanych zysków” – np. poprzez umożliwienie płacenia w zamian podatku dochodowego od osób prawnych – oraz „usunięcia przeszkód podatkowych utrudniających zmianę formy prawnej przedsiębiorstwa, zwłaszcza przekształcenia go z osoby fizycznej w osobę prawną [...]”. Od 2001 r. (ostatnio w 2005 r.) Komisja przedstawia projekt „opodatkowania według zasad państwa macierzystego” (COM(2005) 702) jako możliwe rozwiązanie dla MŚP. Zasadniczo w projekcie przewidziano, że w czasie prowadzenia działalności w innym państwie członkowskim MŚP będą mogły obliczać zyski zgodnie ze (znanymi im) zasadami państwa macierzystego spółki dominującej lub siedziby.

C. Podatki bezpośrednie od osób fizycznych

1. Podatek dochodowy

Opodatkowanie osób, które pracują bądź pobierają emeryturę lub rentę w jednym państwie członkowskim, lecz mieszkają lub mają krewnych na utrzymaniu w innym państwie członkowskim, jest źródłem licznych problemów. Ogólnie rzecz biorąc, umowy dwustronne pozwalają unikać podwójnego opodatkowania, lecz nie uwzględniają takich kwestii, jak stosowanie różnych form ulg podatkowych dostępnych w państwie miejsca zamieszkania w odniesieniu do dochodu uzyskiwanego w państwie zatrudnienia. Aby zapewnić równe traktowanie osób zamieszkałych i niezamieszkałych w danym państwie, Komisja przedstawiła na mocy art. 94 (dawny art. 100) wniosek dotyczący **dyrektywy w sprawie harmonizacji przepisów w zakresie podatku dochodowego w odniesieniu do swobody przepływu** (COM(79) 737). Dyrektywa wprowadziłaby ogólną zasadę opodatkowania w miejscu zamieszkania, lecz Rada nie przyjęła wniosku, który wycofano w 1993 r. W zamian Komisja wydała zgodnie z art. 211 (dawny art. 155) zalecenie dotyczące zasad, które powinny mieć zastosowanie do podatkowych **aspektów traktowania dochodu osób niezamieszkałych w danym państwie**.

W międzyczasie Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko tym państwom, które dopuściły się dyskryminacji pracowników niebędących ich obywatelami. Trybunał Sprawiedliwości orzekł w 1993 r. (sprawa C-112/91), że dane państwo może nakładać większe podatki na własnych obywateli, jeżeli mieszkają oni w innym państwie członkowskim. Trybunał stwierdził jednak, że dane państwo nie może traktować osób niezamieszkałych w tym państwie i będących obywatelami innego państwa członkowskiego w sposób mniej korzystny niż własnych obywateli (patrz wyżej: sprawa C-279/93). Ogólnie rzecz można, że integracja w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego osób fizycznych nastąpiła w większym stopniu w drodze orzeczeń Trybunału niż zwykłej procedury decyzyjnej w poszczególnych instytucjach UE.

2. Opodatkowanie odsetek bankowych i innych zysków kapitałowych wypłacanych osobom niezamieszkałym w danym państwie

Zasadniczo rzecz biorąc, podatnik ma obowiązek zadeklarować tego rodzaju dochód. W praktyce „swobodny przepływ kapitału [...] wraz z istnieniem tajemnicy bankowej [...] zwiększa możliwość uchylania się od płacenia podatków przez osoby fizyczne” (raport Rudinga). Niektóre państwa członkowskie pobierają u źródła podatek od odsetek. Kiedy jednak w 1989 r. Niemcy wprowadziły niewielki podatek tego rodzaju (10%), nastąpił masowy odpływ środków finansowych do Luksemburga, a Niemcy musiały tymczasowo znieść ten podatek.

W tym samym roku Komisja opublikowała wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie **wspólnego systemu podatku potrącanego od dochodów z odsetek** (COM(89) 60), którego stawka miała wynosić 15%. Niektóre państwa członkowskie sprzeciwiły się takiemu rozwiązaniu, uzasadniając, że doprowadziłoby to do odpływu kapitału ze Wspólnoty. Wniosek został ostatecznie wycofany, a Komisja przedstawiła nowy **w celu zapewnienia we Wspólnocie minimalnego efektywnego opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek** (COM(1998) 295).

Zaproponowana stawka wynosiła 20%, lecz jako rozwiązanie alternatywne miał powstać system udostępniania organom podatkowym w państwie pochodzenia informacji o odsetkach wypłacanych od oszczędności. Na posiedzeniu w Helsinkach w grudniu 1999 r. Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie kontynuowania dyskusji nad projektem dyrektywy, w oparciu o zasadę, zgodnie z którą „wszyscy obywatele mający miejsce zamieszkania w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej powinni płacić podatek należny od całego dochodu z oszczędności”. Następnie Ministerstwo Skarbu Zjednoczonego Królestwa opublikowało dokument zatytułowany „Wymiana informacji a projekt dyrektywy w sprawie opodatkowania oszczędności” (luty 2000 r.), w którym stwierdzono, że powyższy cel można osiągnąć jedynie w drodze pełnej wymiany informacji pomiędzy organami podatkowymi.

Po długich negocjacjach Rada Europejska osiągnęła kompromis na posiedzeniu w Santa Maria de Feira w dniu 20 czerwca 2000 r.:

- podstawowym celem będzie wprowadzenie modelu wymiany informacji w ciągu siedmiu lat od przyjęcia dyrektywy;
- w międzyczasie Austria i Luksemburg (gdzie obowiązuje tajemnica bankowa w odniesieniu do osób niezamieszkałych w tych państwach) oraz w miarę możliwości inne państwa członkowskie wprowadzą podatek pobierany u źródła od odsetek wypłacanych osobom niezamieszkałym w danym państwie; stawka tego podatku zostanie dopiero ustalona; „odpowiednia część

dochodu z tego tytułu” będzie przekazywana do państwa miejsca zamieszkania inwestora;

- przyjęcie prawodawstwa będzie jednak uzależnione od umów w sprawie równoważnych środków, zawartych z kluczowymi państwami trzecimi, zwłaszcza ze Szwajcarią i ze Stanami Zjednoczonymi; decyzja w tej sprawie zostanie podjęta, przy zastosowaniu jednomyślności, do końca 2002 r.

W dniu 3 czerwca 2003 r. Rada przyjęła dyrektywę w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2005 r. i zawiera następujące przepisy:

- Docelowo wszystkie państwa członkowskie będą wymieniać między sobą informacje dotyczące wypłaty odsetek osobom fizycznym, których miejsce zamieszkania ustala się do celów podatkowych w innym państwie członkowskim. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Austrii, Belgii i Luksemburga, bezzwłocznie wprowadzą system sprawozdawczości informacyjnej.
- Austria, Belgia i Luksemburg są uprawnione do otrzymywania informacji od innych państw członkowskich i wprowadzą system sprawozdawczości informacyjnej do końca okresu przejściowego, podczas którego będą pobierać podatek u źródła w wysokości 15% przez pierwsze trzy lata, 20% przez kolejne trzy lata i 35% po upływie tego okresu. 75% dochodu zostanie przekazane państwu członkowskiemu zamieszkania właściciela oszczędności.
- Okres przejściowy zakończy się, jeżeli WE podpisze ze Szwajcarią, Liechtensteinem, San Marino, Monako i Andorą umowę w sprawie wymiany informacji na wniosek (kraje te będą równolegle pobierały podatek u źródła) i jeżeli Rada uzgodni jednomyślnie, że Stany Zjednoczone są zobowiązane do wymiany informacji.

W dniu 2 czerwca 2004 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie umowy między WE a Szwajcarią, ustanawiającą środki równoważne do przewidzianych w dyrektywie. Umowę podpisano w dniu 26 października 2004 r. Jej główne elementy stanowią również podstawę umów z Andorą, Liechtensteinem, Monako i San Marino:

- w okresie przejściowym Austria, Belgia i Luksemburg będą stosować równe stawki i przedziały podatku u źródła i podziału dochodów;
- dana osoba fizyczna ma możliwość dobrowolnego ujawnienia swoich dochodów jako alternatywy wobec podatku u źródła;
- wniosek o wymianę informacji może być przedłożony w wypadku oszustwa lub podobnych działań;
- funkcjonowanie umów może podlegać przeglądowi w zależności od sytuacji międzynarodowej.

2004–2006	2007–2009	2010+	Po podpisaniu umowy ze Szwajcarią, Stanami Zjednoczonymi itd.
Austria, Belgia i Luksemburg: 15% podatek u źródła. Inne państwa: automatyczna wymiana informacji.	Austria, Belgia i Luksemburg: 20% podatek u źródła. Inne państwa: automatyczna wymiana informacji.	Austria, Belgia i Luksemburg: 35% podatek u źródła. Inne państwa: automatyczna wymiana informacji.	Głosowanie, przy zastosowaniu zasady jednomyślności, nad przyjęciem <i>automatycznej</i> wymiany informacji, uzależnionej od przyjęcia przez Szwajcarię, Liechtenstein, San Marino, Monako i Andorę systemu wymiany informacji „na wniosek, jak określono we wzorze umowy OECD”, a także od zobowiązania się Stanów Zjednoczonych do tego rodzaju wymiany informacji.

Rola Parlamentu Europejskiego

W wypadku wniosków w sprawie podatków rola Parlamentu ogranicza się do jednego czytania w ramach procedury konsultacji. W rezolucjach i poprawkach Parlament **w dużej mierze popierał wszystkie wnioski Komisji w dziedzinie bezpośredniego opodatkowania zarówno przedsiębiorstw, jak i osób fizycznych, w tym wszystkie elementy „pakietu Montiego”**, opowiadając się jednocześnie za rozszerzeniem ich zakresu. W sprawozdaniu przyjętym w kwietniu 1994 r. Parlament Europejski wypowiedział się na temat raportu Rudinga i dotyczących go uwag Komisji. Zatwierdzając co do zasady stanowisko Komisji w sprawie MŚP w dniu 24 października 1994 r., Parlament wezwał do opracowania planu działania w formie mogącej stanowić element **zintegrowanego programu dla MŚP**.

W rezolucji z marca 2002 r. Parlament przedstawił swoje wstępne opinie na temat wniosków Komisji w dziedzinie opodatkowania osób prawnych (→4.18.2). Spośród szeregu

rozważanych rozwiązań alternatywnych Parlament wykazywał „zainteresowanie koncepcją opodatkowania według zasad państwa macierzystego, które mogłoby stanowić pośredni etap w procesie przechodzenia na wspólną podstawę opodatkowania”, czyli w kierunku „nowych zharmonizowanych przepisów UE, istniejących równoległe do przepisów krajowych, dostępnych dla spółek europejskich jako system opcjonalny”. W dniu 13 grudnia 2005 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie opodatkowania osób prawnych. Parlament z zadowoleniem przyjmuje w niej wnioski Komisji dotyczące wprowadzenia wspólnej ujednoliconej podstawy opodatkowania i systemu opodatkowania według zasad państwa macierzystego dla MŚP i ponownie podkreśla swoje poparcie dla tych wniosków.

→ Arttu **MAKIPAA**
lipiec 2008 r.

Unia gospodarcza i walutowa

Unia gospodarcza i walutowa oznacza większą koordynację polityki gospodarczej państw członkowskich na poziomie europejskim oraz obowiązek unikania nadmiernego deficytu budżetowego (pakt na rzecz stabilności i wzrostu). Unia gospodarcza i walutowa doprowadziła do wprowadzenia wspólnej waluty – euro. Od 1 stycznia 1999 r. Europejski Bank Centralny (EBC) odpowiada za prowadzenie europejskiej polityki monetarnej.

- | | |
|--|---|
| 5.1. Rozwój unii gospodarczej i walutowej, 457 | 5.4. Koordynacja polityki gospodarczej, 468 |
| 5.2. Instytucje unii gospodarczej i walutowej, 461 | 5.5. Ramy polityki finansowej, 471 |
| 5.3. Europejska polityka pieniężna, 465 | |





5.1. Rozwój unii gospodarczej i walutowej

Ukończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego obejmuje także unię walutową państw członkowskich UE. Unia walutowa została urzeczywistniona poprzez wprowadzenie jednolitej europejskiej waluty – euro. Obecnie wspólną walutę stosuje 16 państw członkowskich UE. Nowe państwa członkowskie także będą musiały wprowadzić euro po co najmniej dwuletnim uczestniczeniu w europejskim systemie walutowym ESW II i po spełnieniu kryteriów konwergencji.

Podstawa prawna

- Decyzje podjęte na szczytach europejskich w Hadze (1969 r.), Paryżu (1972 r.) i Brukseli (1978 r.).
- Artykuły 98–124 traktatu WE, wprowadzone traktatem z Maastricht.
- Protokoły załączone do Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przejścia do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej, procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, kryteriów konwergencji, możliwości nieprzystąpienia do unii walutowej przyznanej Zjednoczonemu Królestwu i Danii oraz statutów Europejskiego Instytutu Walutowego, Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

Cele

Głównymi celami unii walutowej są:

- ukończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego poprzez usunięcie wahań kursów walutowych, kosztów transakcyjnych wiążących się z transakcjami walutowymi, jak również kosztów zabezpieczenia przed ryzykiem wahań kursowych;
- zapewnienie pełnej porównywalności kosztów i cen na terytorium całej Unii, co pomoże konsumentom, ożywi handel wewnątrzspółnotowy i ułatwi prowadzenie działalności gospodarczej;
- wzmocnienie stabilności walutowej i siły finansowej Europy poprzez:
- wykluczenie, co do zasady, możliwości spekulacji walutami Wspólnoty;
- zapewnienie nowej walucie dużej odporności na spekulacje międzynarodowe poprzez gospodarczy wymiar ustanowionej w ten sposób unii walutowej;
- stworzenie warunków, dzięki którym euro stanie się główną walutą rezerwową i płatniczą.

Osiągnięcia

A. Okres pierwszy (1957–1969): brak europejskiego projektu w zakresie polityki pieniężnej i walutowej

Traktat rzymski określał jedynie mało istotne postanowienia dotyczące współpracy walutowej. Sześć państw członkowskich

będących założycielami Wspólnoty uczestniczyło w międzynarodowym systemie walutowym z Bretton Woods, który charakteryzował się stałymi kursami wymiany walut i przewidywał możliwość korekty. Tworzenie równoległego systemu nie było konieczne.

B. Okres drugi (1969–1979): pierwsze wysiłki na rzecz integracji

Wskutek upadku systemu z Bretton Woods – potwierdzonym przez zniesienie wymienialności dolara na złoto w dniu 15 sierpnia 1971 r. – nastąpił okres płynnych kursów walut. W związku z kryzysem naftowym na początku lat 70. waluty europejskie znalazły się pod jeszcze większą presją. W obliczu takiej ogólnej niestabilności, która była przyczyną poważnych trudności gospodarczych i społecznych, państwa członkowskie usiłowały wprowadzić ramy, które przynajmniej na szczeblu europejskim mogłyby zapewnić minimum stabilności i doprowadzić do powstania unii walutowej.

Już w **1969 r.**, kiedy istniało zagrożenie załamania się międzynarodowego systemu walutowego, szefowie państw i rządów postanowili na **szczycie w Hadze**, że Wspólnotę należy stopniowo przekształcić w unię gospodarczą i walutową.

W październiku **1970 r.** ówczesny premier Luksemburga, Pierre Werner, zaproponował, co następuje:

- na pierwszym etapie należy zmniejszyć przedziały wahań kursów walut państw członkowskich;
- następnie należałoby doprowadzić do pełnej liberalizacji przepływów kapitału wraz z integracją rynków finansowych, w szczególności systemów bankowych;
- na koniec należałoby ustalić nieodwołalne kursy wymiany walut.

Dnia **12 kwietnia 1972 r.** wprowadzono mechanizm nazywany **wężem w tunelu** (ang. *snake in the tunnel*), który ograniczył przedział wahań kursów walut Wspólnoty do $\pm 2,25\%$ (wąż) oraz przedział wahań kursów tych walut do dolara do $\pm 4,5\%$ (tunel). Aby zapewnić właściwe funkcjonowanie tego mechanizmu, w 1973 r. państwa członkowskie utworzyły Europejski Fundusz Współpracy Walutowej (EFWW), który został uprawniony do przejmowania części krajowych rezerw pieniężnych (→5.2).

Rezultaty tego mechanizmu były rozczarowujące. Państwa członkowskie różnie zareagowały na zakłócenia spowodowane wzrostem cen ropy naftowej, co doprowadziło do częstych i ostrych wahań kursowych. Zdarzały się wejścia i wyjścia z mechanizmu stabilności kursowej, a wąż walutowy, który pierwotnie powstał jako umowa o zasięgu wspólnotowym, został ograniczony do strefy stabilności walutowej wokół marki niemieckiej.

Pod koniec 1977 r. jedynie pięć z ówczesnych dziewięciu państw członkowskich (Niemcy, Belgia, Niderlandy, Luksemburg i Dania) było objętych mechanizmem, natomiast pozostałe postanowiły pozwolić na płynny kurs swoich walut. W tym samym roku zrezygnowano z planu Wernera.

C. Okres trzeci (1979–1987): pomyślne podjęcie procesu integracji; ESW

Z inicjatywy kanclerza Niemiec Helmuta Schmidta i prezydenta Francji Valéry'ego Giscarda d'Estaing na **szczyście w Brukseli w grudniu 1978 r.** postanowiono utworzyć **Europejski system walutowy (ESW)**, którego celem było utworzenie strefy stabilności walutowej w Europie poprzez zmniejszenie wahań kursów walut państw uczestniczących w systemie. ESW zaczął funkcjonować dnia 13 marca 1979 r.

1. Mechanizmy europejskiego systemu walutowego

ESW wprowadził system stałych, lecz podlegających korekcie kursów wymiany walut państw uczestniczących w systemie.

a. ECU (europejska jednostka monetarna)

Była ona głównym elementem systemu i stanowiła koszyk walut europejskich, w którym znaczenie każdej z nich zależało od udziału danego państwa w PKB Wspólnoty i handlu wewnątrzwspólnotowym. ECU była walutą rozliczeniową używaną jako instrument płatniczy między bankami centralnymi i stosowaną do określania budżetu Wspólnoty, ale nie była legalnym środkiem płatniczym.

b. Mechanizm kursów walut

Każdej walucie przypisano **kurs centralny** w ECU, a wszystkie kursy centralne łącznie określały kursy walutowe (dwustronne kursy wymiany).

c. Pasma wahań

Dopuszczalne pasmo wahań zostało ustalone według dwustronnych kursów: początkowo 2,25% (oraz 6% w wypadku lira włoskiego).

d. Wskaźniki rozbieżności

Jeżeli waluta osiągała 25% maksymalnej granicy wahań, uznawano ją za „rozbieżną”, a odpowiednie władze były wówczas zobowiązane do przedsięwzięcia określonych środków: podniesienia stóp procentowych, zacieśnienia polityki budżetowej, podwyższenia kursu walutowego w razie jego spadku i obniżenia kursu w wypadku jego wzrostu.

e. Zmiana parytetu

Parytety nie zostały ustalone na stałe. Mogły one zostać zmienione, jeżeli dana waluta wykraczała strukturalnie poza granice wahań. Jednakże takie zmiany, powodujące zmianę

kursów centralnych, musiały być dokonywane zgodnie ze wspólną procedurą.

2. Rozwój ESW: lata 80.

a. Przyjęcie nowych członków

Po utworzeniu ESW wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, przystąpiły do mechanizmu kursów walut. Ta ostatnia przyjęła ten mechanizm dopiero w 1990 r.

Grecja, która stała się członkiem Wspólnoty w 1981 r., nie przystąpiła do mechanizmu kursów walut, jednakże z uwagi na przyjęcie wspólnej waluty w 1999 r. została członkiem ESW II.

Hiszpania i Portugalia stały się państwami członkowskimi Wspólnoty w 1986 r.; Hiszpania przystąpiła do mechanizmu kursów walut w 1989 r., Portugalia w 1992 r., a granice wahań ustalono na 6%.

b. Kryzys lat 1992–1993

Europejski System Walutowy uległ poważnym zakłóceniom w wyniku gwałtownego wstrząsu na europejskich rynkach walutowych we wrześniu i październiku 1992 r., co nastąpiło wskutek trudności w ratyfikacji traktatu z Maastricht w Danii i Francji. Funt szterling i lir musiały wyjść z mechanizmu kursów walut we wrześniu 1992 r., a w listopadzie tego samego roku nastąpił spadek wartości pesety i escudo o 6% w stosunku do innych walut. W styczniu 1993 r. wartość funta irlandzkiego obniżyła się o 10%; w maju nastąpił dalszy spadek wartości pesety i escudo. W obliczu kolejnej fali spekulacji granice wahań podwyższono do 15% (1 sierpnia 1993 r.).

c. Ocena ESW

Główny cel ESW, którym było zapewnienie wyższego poziomu wewnętrznej i zewnętrznej stabilności walutowej, został osiągnięty. Niestabilność charakteryzująca międzynarodowy system walutowy w latach 80. została wyeliminowana w państwach uczestniczących. Po ponad dwudziestoletnich wysiłkach zapanowała określona stabilizacja.

Dyscyplina monetarna spowodowała zbieżność gospodarczą oraz obniżenie stóp inflacji i zbliżenie stóp procentowych.

Prywatne korzystanie z ECU (w przeciwieństwie do jej oficjalnego wykorzystania, tj. między bankami centralnymi należącymi do ESW) znacznie się rozwinęło. ECU była w coraz większym zakresie używana przy emitowaniu międzynarodowych obligacji przez instytucje Wspólnoty, państwa członkowskie i firmy. ECU stała się międzynarodowym instrumentem finansowym. W ten sposób ESW i ECU zapewniły silną podstawę wprowadzenia wspólnej waluty.

D. Okres czwarty (1988–1992): postępy na drodze ku unii gospodarczej i walutowej

Ustanowienie rynku wewnętrznego skłoniło Wspólnotę do **ponownego wyznaczenia celu utworzenia unii walutowej**.

Podczas szczytu w Hanowerze (czerwiec 1988 r.) Rada Europejska zaznaczyła, że „przyjmując Jednolity akt europejski (który wszedł w życie z dniem 1 lipca 1987 r.), państwa członkowskie Wspólnoty potwierdziły, że ich celem jest stopniowa realizacja unii gospodarczej i walutowej (UGW)”. Powierzyła ona komitetowi pod przewodnictwem przewodniczącego Komisji Jacques’a Delors’a „zadanie przeanalizowania i zaproponowania konkretnych etapów dochodzenia do takiej unii”.

W kwietniu 1989 r. w sprawozdaniu komitetu Delors’a przewidziano realizację UGW w trzech etapach: zacieśnienie współpracy między bankami centralnymi; utworzenie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC); stopniowe przekazanie uprawnień decyzyjnych w zakresie polityki pieniężnej instytucjom ponadnarodowym; nieodwołalne ustalenie parytetów między walutami krajowymi oraz wprowadzenie wspólnej waluty europejskiej.

Podczas szczytu w Madrycie w czerwcu 1989 r. Rada Europejska przyjęła plan Delors’a jako podstawę swojej pracy i postanowiła od dnia 1 lipca 1990 r. realizować pierwszy z tych trzech etapów, który przewidywał całkowitą liberalizację przepływów kapitału i usług finansowych.

Podczas szczytu w Strasburgu w grudniu 1989 r. Rada Europejska musiała wziąć pod uwagę nową sytuację – perspektywę zjednoczenia Niemiec. Postanowiono zwołać konferencję międzyrządową w celu przygotowania zmiany traktatu rzymskiego z uwzględnieniem UGW.

Po zatwierdzeniu przez Radę Europejską w grudniu 1991 r. poprawki zaproponowane przez konferencję międzyrządową zostały włączone do **Traktatu o Unii Europejskiej** podpisanego w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. Przewidziany traktatem projekt UGW opierał się na ogólnych elementach planu Delors’a, lecz różnił się od niego w kilku znaczących kwestiach. W szczególności drugi etap rozpoczął się dopiero dnia 1 stycznia 1994 r. i nie obejmował przekazania kompetencji w zakresie polityki pieniężnej ponadnarodowemu organowi, a jedynie zacieśnienie współpracy między bankami centralnymi, zastępując były Komitet Prezesów Banków Centralnych Europejskim Instytutem Walutowym (EIW) (→5.2), który wraz z Komisją miał odpowiadać za techniczne przygotowanie UGW. Ustanowienie ESBC przełożono na etap trzeci.

E. Okres piąty (1990–2002): etapy unii gospodarczej i walutowej

1. Etap pierwszy (1 lipca 1990 r. – 31 grudnia 1993 r.)

Osiągnięcia:

- **ukończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego**, co skutkowało w szczególności całkowitą liberalizacją przepływów kapitału;
- **wzmocnienie koordynacji gospodarczej** poprzez większą zbieżność w zakresie stabilności cen i reformy finansów publicznych.

2. Etap drugi (1 stycznia 1994 r. – 31 grudnia 1998 r.)

a. Europejski Instytut Walutowy (EIW)

Utworzony dnia 1 stycznia 1994 r. (→5.2) instytut był poprzednikiem przyszłego Europejskiego Banku Centralnego i jego zadaniem było przygotowanie do trzeciego etapu UGW.

b. Dyscyplina budżetowa i monetarna

Na tym etapie państwa członkowskie miały:

- uniezależnić swoje banki centralne od władz publicznych (art. 116 ust. 5 TWE);
- zaprzestać praktyki udzielania pożyczek na pokrycie deficytu przez banki centralne oraz odebrać władzom publicznym uprzywilejowany dostęp do instytucji finansowych (art. 101, 102 i 103 TWE);
- dołożyć starań w celu spełnienia następujących pięciu kryteriów konwergencji (art. 121 TWE):
 - stopa inflacji nieprzekraczająca maksymalnie 1,5% średniej trzech państw członkowskich, które osiągnęły najlepszy rezultat w zakresie stabilności cen w roku poprzedzającym etap trzeci,
 - deficyt budżetowy nieprzekraczający 3% PKB lub przynajmniej pozostający na bardzo zbliżonym poziomie, pod warunkiem że ulegał on stałemu obniżeniu,
 - dług publiczny nieprzekraczający 60% PKB lub przynajmniej zbliżający się do tego poziomu ze względu na zdecydowanie zniżkową tendencję,
 - długoterminowa stopa procentowa nieprzekraczająca maksymalnie 2% średniej trzech państw, które osiągnęły najlepszy rezultat w zakresie stabilności cen,
 - utrzymywanie waluty krajowej w ramach zwykłego przedziału wahań mechanizmu wymiany walut Europejskiego Systemu Walutowego przy jednoczesnym braku dewaluacji w stosunku do waluty innego państwa członkowskiego przez co najmniej dwa lata.

c. Decyzja o przejściu do etapu trzeciego

Artykuł 121 przewidywał, że Rada ustali datę przejścia do etapu trzeciego, określając termin najwcześniejszy i ostateczny.

Podczas szczytu w Madrycie w dniach 15 i 16 grudnia 1995 r. Rada Europejska postanowiła, że trzeci etap rozpocznie się w dniu 1 stycznia 1999 r. Nadała ona wspólnej walucie nazwę euro i po konsultacji z Komisją oraz EIW przyjęła scenariusz jej wprowadzenia.

Podczas szczytu w Brukseli w dniu 2 maja 1998 r. Rada Europejska, działając na podstawie zalecenia Komisji i Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) oraz opinii Parlamentu Europejskiego, postanowiła, że 11 państw – Niemcy, Belgia, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Austria, Niderlandy, Portugalia i Finlandia – wejdzie do trzeciego etapu.

3. Etap trzeci (1 stycznia 1999 r. – 1 lipca 2002 r.)

Dnia 1 stycznia 1999 r. zaczęła funkcjonować UGW obejmująca 11 wspomnianych państw. Grecja przystąpiła do UGW w dniu 1 stycznia 2001 r.

a. *Europejski System Banków Centralnych (ESBC) i Europejski Bank Centralny (EBC) zaczęły funkcjonować dnia 1 stycznia 1999 r. (→5.2)*

b. *Proces wprowadzania euro*

Dnia 1 stycznia 1999 r. euro stało się jedyną oficjalną walutą uczestniczących państw członkowskich:

- ustalono nieodwołalnie parytety uczestniczących walut i ich kursy wymiany na euro;
- euro stało się samoistną walutą, a koszyk ECU przestał istnieć;
- polityka pieniężna i polityka kursowa jest prowadzona w euro, a uczestniczące państwa członkowskie emitują w euro własne nowe instrumenty dłużne sektora publicznego.

W okresie między 1 stycznia 1999 r. i 1 stycznia 2002 r. ESBC oraz publiczne władze krajowe i wspólnotowe miały monitorować proces przejścia na wspólną walutę we wszystkich sektorach gospodarki, w szczególności w sektorze finansowym i bankowym.

Dnia 1 stycznia 2002 r. w obiegu znalazły się banknoty i monety euro, które były używane równolegle z banknotami i monetami waluty krajowej. Podwójna waluta znajdowała się w obiegu przez dwa miesiące, po czym prawnym środkiem płatniczym stały się wyłącznie banknoty i monety euro.

c. *Koordinacja polityk gospodarczych*

Od początku trzeciego etapu państwa członkowskie muszą uznawać swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania (art. 99 i 104 TWE). W tym celu traktat przewiduje przyjęcie przez Radę ogólnych wytycznych w dziedzinie polityki gospodarczej mających zastosowanie do wszystkich państw członkowskich oraz mechanizm monitorowania nadmiernego deficytu budżetowego (→5.4).

d. *Pakt stabilności i wzrostu*

Celem paktu, który został przyjęty przez Radę Europejską w Amsterdamie w dniach 16 i 17 czerwca 1997 r. (→5.5), jest zapewnienie dyscypliny budżetowej poprzez utrzymanie obowiązku spełnienia określonych kryteriów dotyczących deficytu i zadłużenia przed przystąpieniem do unii walutowej. Dnia 20 marca 2005 r. Rada przyjęła sprawozdanie zatytułowane „Poprawa wdrażania paktu stabilności i wzrostu”. Sprawozdanie zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w jej konkluzjach z dnia 22 marca 2005 r., w których stwierdziła ona, że sprawozdanie stanowi aktualizację i uzupełnienie paktu stabilności i wzrostu i jest obecnie jego nieodłączną częścią. Dnia 27 czerwca 2005 r. pakt został uzupełniony dwoma dodatkowymi rozporządzeniami zmieniającymi rozporządzenia (WE) nr 1466/97 i 1467/97.

e. *ESW II*

Podczas szczytu w Amsterdamie Rada Europejska określiła również podstawowe zasady i charakterystykę funkcjonowania nowego mechanizmu kursów walut, który miał regulować stosunek między wspólną walutą a walutami państw członkowskich Unii Europejskiej niebędących członkami unii walutowej. ESW II został wprowadzony dnia 1 stycznia 1999 r. w momencie rozpoczęcia trzeciego etapu UGW. W przeciwieństwie do ESW, w którym dla wszystkich walut ustanawiano wzajemne parytety centralne (kursy centralne) i wzajemne pasmo wahań, parytety i pasmo wahań w ramach nowego mechanizmu kursów walut są obecnie ustalane wyłącznie w stosunku do euro.

Uczestnictwo w mechanizmie jest dobrowolne. Jednakże państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 i w 2007 roku, jak również Szwecja, będą musiały uczestniczyć w ESW II w ramach przygotowań do przyjęcia euro. Dnia 27 czerwca 2004 r. do ESW II dołączyły: korona estońska, lit litewski i talar słoweński. Uczestnictwo talaria słoweńskiego w ESW II zakończyło się wraz z przystąpieniem Słowacji do strefy euro w dniu 1 stycznia 2007 r. Dnia 2 maja 2005 r. do mechanizmu kursowego (ERM (ii)) dołączyły trzy inne waluty państw członkowskich: Cypru, Łotwy i Malty. Z dniem przystąpienia Cypru i Malty do strefy euro, tj. 1 stycznia 2008 r., kończy się uczestnictwo liry maltańskiej i funta cypryjskiego w ESW II. Dnia 25 listopada 2005 r. do mechanizmu weszła korona słowacka. Jej uczestnictwo dobiegnie końca z dniem przystąpienia Słowacji do strefy euro, tj. 1 stycznia 2009 r. Ponadto w ESW II uczestniczy również korona duńska, dla której pasmo wahań wynosi $\pm 2,25\%$ kursu centralnego w stosunku do euro.

Państwo (waluta krajowa)	Kurs centralny (dla 1 euro)	Pasmo wahań
Dania (korona)	7,46038	+/- 2,25%
Estonia (korona)	15,6466	+/- 15%
Łotwa (łat)	0,702804	+/- 15%
Litwa (lit)	3,45280	+/- 15%
Słowacja (korona)	30,1260	+/- 15%

F. Rozszerzenie strefy euro

Państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007, jak również Szwecja, nie korzystają z klauzuli opt-out. Aby przystąpić do strefy euro, muszą one uczestniczyć w europejskim mechanizmie kursów walut (ESW (ii)) przez co najmniej dwa lata oraz spełnić wszystkie pozostałe nominalne kryteria konwergencji. Komisja Europejska oraz Europejski Bank Centralny składają co dwa lata sprawozdanie z konwergencji, zawierające analizę spełnienia kryteriów przez te państwa. Ponadto, na wniosek państwa członkowskiego, obowiązują sporządzenie także sprawozdania międzyokresowego.

W pierwszej połowie 2006 r. Słowenia i Litwa wystąpiły o to, aby Komisja i EBC przedstawiły Radzie sprawozdanie z postępów tych państw w zakresie spełnienia kryteriów konwergencji z myślą o przystąpieniu do strefy euro w dniu 1 stycznia 2007 r.

Komisja i EBC pozytywnie oceniły Słowenię, lecz odrzuciły wniosek Litwy o wejście do strefy euro. Dnia 1 stycznia 2007 r. Słowenia stanie się 13. państwem należącym do strefy euro. Na początku 2007 r. Cypr i Malta wystąpiły o zbadanie konwergencji ich gospodarek narodowych. Oba kraje otrzymały zielone światło dla przystąpienia do strefy euro od 1 stycznia 2008 r. Wiosną 2008 r. Komisja Europejska i EBC przedłożyły regularne sprawozdanie z konwergencji, w którym stwierdzono, iż Słowacja spełnia wymagane kryteria. Z dniem 1 stycznia 2009 r. Słowacja, jako 16. państwo, przystąpi do strefy euro.

Rola Parlamentu Europejskiego

Konsultacji Parlamentu Europejskiego zasięga się w następujących kwestiach:

- porozumienia w sprawie kursów euro w stosunku do walut spoza UE;
- wybór państw kwalifikujących się do przyjęcia wspólnej waluty w 1999 r. i w okresie późniejszym;

- mianowanie prezesa, wiceprezesa i innych członków Zarządu EBC;
- przepisy wykonawcze do procedury dotyczącej nadmiernego deficytu przewidzianej w akcie stabilności i wzrostu.

Parlament domaga się ściślejszego włączenia w proces mianowania i zatwierdzania członków Zarządu EBC i wyraża pogląd, że europejska sprawozdawczość *ex ante* oraz przejrzystość uległyby poprawie, gdyby proponowany przez Radę kandydat poddał się głosowaniu w Parlamencie w sprawie udzielenia mu wotum zaufania. W obliczu dalszego rozszerzania strefy euro Parlament oczekuje usprawnienia procedury, ponieważ ograniczony harmonogram czasowy procedury konsultacji znacząco utrudnia obiektywną analizę treści sprawozdań z konwergencji.

→ Christine **BAHR**
lipiec 2008 r.

5.2. Instytucje unii gospodarczej i walutowej

Instytucje europejskiej unii gospodarczej i walutowej ponoszą główną odpowiedzialność za określanie europejskiej polityki pieniężnej, decyzje o emisji euro i stabilność cen w UE. Instytucje te to: EBC, ESBC, Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Eurogrupa oraz Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN).

Podstawa prawna

- Artykuły 105–124 traktatu WE.
- Protokoły załączone do traktatu o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht):
 - w sprawie Europejskiego Instytutu Walutowego (art. 1–23),
 - w sprawie statutu Europejskiego Instytutu Walutowego, Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (art. 1–53);
 - deklaracja w sprawie art. 10.6 statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, załączona do traktatu z Nicei.

Cele

Głównymi celami instytucji unii gospodarczej i walutowej są:

- ukończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego poprzez usunięcie wahań kursów walutowych i kosztów nieodłącznie wiążących się z transakcjami walutowymi, jak również kosztów zabezpieczenia przed ryzykiem wahań kursowych;

- zapewnienie porównywalności kosztów i cen na terytorium Unii, co pomoże konsumentom, pobudzi handel wewnątrzspółnotowy i ułatwi prowadzenie działalności gospodarczej;
- wzmocnienie stabilności walutowej i siły finansowej Europy poprzez:
 - wykluczenie, co do zasady, możliwości spekulacji walutami Wspólnoty;
 - zapewnienie nowej walucie dużej odporności na spekulacje międzynarodowe poprzez gospodarczy wymiar ustanowionej w ten sposób unii walutowej,
 - stworzenie warunków, dzięki którym euro stanie się ważną walutą rezerwową i płatniczą.

Osiągnięcia

W trakcie pierwszego etapu unii gospodarczej i walutowej (UGW) (od 1 lipca 1990 r. do 31 grudnia 1993 r.) nie ustanowiono żadnych instytucji pieniężnych.

A. Instytucje drugiego etapu UGW (od 1 stycznia 1994 r. do 31 grudnia 1998 r.)

1. Europejski Instytut Walutowy (EIW)

a. Funkcja

Europejski Instytut Walutowy, ustanowiony na początku drugiego etapu UGW zgodnie z art. 117 traktatu WE, przejął obowiązki Komitetu Prezesów i Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej (EFWW). Instytut nie miał wpływu na realizację polityki pieniężnej, która pozostawała w gestii władz krajowych. Jego główne zadania w trakcie wdrażania drugiego etapu UGW obejmowały:

- umacnianie współpracy między krajowymi bankami centralnymi;
- umacnianie koordynacji polityk pieniężnych państw członkowskich w celu zapewnienia stabilności cen;
- nadzorowanie funkcjonowania europejskiego systemu walutowego;
- ułatwienie korzystania z europejskiej jednostki walutowej (ECU) i nadzorowanie jej rozwoju;
- zapewnienie spełnienia przez państwa członkowskie kryteriów konwergencji, będących warunkiem przystąpienia do UGW i składanie na ten temat sprawozdań Radzie.

Zadania EIW w ramach przygotowań do trzeciego etapu UGW obejmowały:

- przygotowanie dokumentów i procedur niezbędnych do prowadzenia jednolitej polityki pieniężnej;
- wspieranie skuteczności płatności transgranicznych;
- wspieranie harmonizacji reguł i praktyk dotyczących danych statystycznych;
- sprecyzowanie ram regulacyjnych, organizacyjnych i logistycznych, które są potrzebne Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (ESBC) do wykonywania jego zadań.

b. Status instytucjonalny

Europejski Instytut Walutowy posiadał osobowość prawną i był kierowany i zarządzany przez Radę, która:

składała się z prezesa EIW i prezesów krajowych banków centralnych;

- była niezależna i nie mogła przyjmować instrukcji od żadnej z instytucji Wspólnoty lub jej organów czy rządów państw członkowskich (art. 8 statutu).
- Prezes był mianowany za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich na szczeblu szefów państw lub rządów na zalecenie Rady EIW oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Radą (art. 117 TWE).

Zgodnie z art. 123 ust. 2 traktatu WE Europejski Instytut Walutowy został rozwiązany w momencie ustanowienia EBC, dla którego przygotował podstawy (1 czerwca 1998 r.).

2. Komitet Walutowy

Instytucja ta składała się z członków mianowanych, w takiej samej liczbie, przez Komisję i państwa członkowskie.

Komitet, który został utworzony w celu wspierania koordynacji polityk państw członkowskich w pełnym zakresie niezbędnym do funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 114 TWE), pełnił rolę doradczą.

Miał za zadanie:

- śledzenie sytuacji pieniężnej i finansowej państw członkowskich i Wspólnoty, jak również ogólnego systemu płatności państw członkowskich oraz regularne składanie Radzie i Komisji sprawozdań na ten temat;
- wydawanie opinii Radzie lub Komisji, przyczynianie się do przygotowania prac Rady i badanie, przynajmniej raz w roku, sytuacji w dziedzinie przepływów kapitału i swobody płatności oraz regularne składanie sprawozdań na ten temat Komisji i Radzie.

Na początku trzeciego etapu Komitet został rozwiązany i zastąpiony przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy.

B. Instytucje trzeciego etapu (od 1 stycznia 1999 r.)

1. Europejski Bank Centralny (EBC)

a. Organizacja

Utworzony 1 czerwca 1998 r. EBC nie jest instytucją europejską, posiada natomiast osobowość prawną (art. 107 ust. 2 TWE i art. 9 statutu EBC). Jego siedziba znajduje się we Frankfurcie nad Menem. Kierowany jest przez dwa organy, które pozostają niezależne od instytucji wspólnotowych i władz krajowych: Radę Prezesów i Zarząd, a także – w wypadku niektórych zadań – przez Radę Ogólną, która sama nie jest organem decyzyjnym ESBC.

(i) Rada Prezesów

Składa się z członków Zarządu i prezesów krajowych banków centralnych państw, które przyjęły euro (art. 112 ust. 1 TWE i art. 10.1 statutu).

Jako najwyższy organ decyzyjny uchwała wytyczne i podejmuje decyzje niezbędne do zapewnienia wykonania zadań powierzonych ESBC, ustala politykę pieniężną Wspólnoty, włącznie z odpowiednimi decyzjami w sprawach pośrednich celów pieniężnych, podstawowych stóp procentowych i wielkości rezerw ESBC oraz określa wytyczne konieczne do ich realizacji (art. 12 statutu).

(ii) Zarząd

Zarząd składa się z prezesa, wiceprezesa i czterech innych członków, mianowanych za wspólnym porozumieniem przez szefów państw lub rządy państw członkowskich należących do strefy euro, na nieodnawialną ośmioletnią kadencję (art. 112 ust. 2 TWE).

Zarządowi została powierzona realizacja polityki pieniężnej i udzielanie w tym zakresie niezbędnych instrukcji krajowym bankom centralnym. Jest również odpowiedzialny za

przygotowanie posiedzeń Rady Prezesów i za prowadzenie bieżących spraw EBC (art. 11 i 12 statutu).

(iii) Rada Ogólna

Rada Ogólna (art. 45.1 statutu) składa się z prezesa i wiceprezesa EBC oraz prezesów krajowych banków centralnych wszystkich państw członkowskich niezależnie od tego, czy przyjęły euro, czy nie.

Rada wspiera gromadzenie informacji statystycznych, koordynuje polityki pieniężne państw członkowskich, które nie przyjęły euro oraz nadzoruje działanie europejskiego mechanizmu kursów walut (→5.1).

b. Funkcja

Europejski Bank Centralny ma wyłączne prawo do upoważnienia do emisji banknotów w strefie euro. Banknoty takie mogą być emitowane przez EBC lub krajowe banki centralne. Państwa członkowskie mogą emitować monety, z zastrzeżeniem zgody EBC co do wielkości emisji (art. 106 TWE).

Bank podejmuje decyzje niezbędne do wykonania zadań powierzonych ESBC na podstawie statutu ESBC i traktatu (art. 110 TWE).

Europejski Bank Centralny, wspomagany przez krajowe banki centralne, gromadzi niezbędne informacje statystyczne od właściwych władz krajowych bądź bezpośrednio od podmiotów gospodarczych (art. 5 statutu).

EBC jest konsultowany w sprawie każdego projektu aktu wspólnotowego w dziedzinach podlegających jego kompetencji oraz na żądanie władz krajowych w sprawie każdego projektu regulacji (art. 105 TWE).

Bank może wykonywać specyficzne zadania, związane z polityką nadzoru ostrożnościowego instytucji kredytowych i innych instytucji finansowych (art. 25.2 statutu). Władze państw członkowskich nadal nadzorują jednak system bankowy, tak jak przed wprowadzeniem euro.

Europejski Bank Centralny jest również odpowiedzialny za sprawne działanie transeuropejskiego zautomatyzowanego błyskawicznego systemu rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym, systemu płatniczego w euro, który łączy krajowe systemy płatnicze i mechanizm płatniczy EBC.

Europejski Bank Centralny dokłada starań, aby włączyć banki centralne państw członkowskich przystępujących do strefy do ESBC.

2. Europejski System Banków Centralnych (ESBC) i Eurosystem

a. Organizacja

Europejski System Banków Centralnych złożony jest z EBC i krajowych banków centralnych wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 107 ust. 1 TWE i art. 1.2 statutu). ESBC jest kierowany przez te same organy decyzyjne co EBC (art. 107 ust. 2 TWE).

Eurosystem obejmuje tylko EBC i krajowe banki centralne państw członkowskich należących do strefy euro.

b. Funkcja

Głównym zadaniem ESBC jest zapewnianie stabilności cen (art. 105 TWE). Bez uszczerbku dla tego celu ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą, przyczyniając się do osiągnięcia celów Wspólnoty. ESBC spełnia to zadanie poprzez (art. 105 ust. 2 TWE i art. 3 statutu):

- definiowanie i realizacja polityki pieniężnej Wspólnoty;
- przeprowadzanie operacji walutowych zgodnie z art. 111 TWE;
- utrzymywanie i zarządzanie oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich;
- popieranie należytego funkcjonowania systemów płatniczych;
- przyczynianie się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego.

3. Komitet Ekonomiczno-Finansowy

Komitet Ekonomiczno-Finansowy składa się z nie więcej niż sześciu członków, w tym dwóch mianowanych przez państwa członkowskie, dwóch – przez Komisję i dwóch przez EBC. Jego obowiązki są takie same jak Komitetu Walutowego, którego zastąpił dnia 1 stycznia 1999 r., z jedną ważną różnicą – informowanie Komisji i Rady o rozwoju sytuacji pieniężnej jest teraz obowiązkiem EBC.

4. Eurogrupa

Posiedzenie ministrów gospodarki i finansów państw należących do strefy euro, noszące pierwotnie nazwę Euro-11, zmieniło swoją nazwę na „Eurogrupa” w 1997 r. Ten nieformalny organ doradczy odbywa regularne posiedzenia, aby omawiać kwestie związane ze sprawnym działaniem strefy euro i UGW. Komisja i, w razie potrzeby, EBC są zapraszani do uczestniczenia w tych posiedzeniach. Na nieformalnym posiedzeniu ECOFIN w Scheveningen w dniu 10 września 2004 r. na przewodniczącego Eurogrupy wybrano Jean-Claude’a Junckera, premiera i ministra finansów Luksemburga. W ten sposób został on pierwszym wybranym i stałym przewodniczącym z mandatem, który rozpoczął się dnia 1 stycznia 2005 r. i wygaśł dnia 31 grudnia 2006 r. We wrześniu 2006 r. jego mandat został odnowiony na kolejne dwa lata.

5. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN)

ECOFIN, organ decyzyjny na szczeblu europejskim, składa się z ministrów finansów wszystkich państw członkowskich UE. Po konsultacjach z ECB podejmuje decyzje dotyczące polityki kursowej euro w odniesieniu do walut państw niebędących członkami UE, jednocześnie starając się zachować stabilność cen.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Funkcja prawodawcza

1. Parlament Europejski jest konsultowany w następujących kwestiach:

- uzgodnienia dotyczące wprowadzenia monet euro przez państwa członkowskie (wprowadzanie banknotów euro leży w gestii EBC);
- porozumienia w sprawie kursów euro w stosunku do walut spoza UE;
- wybór państw kwalifikujących się do przyjęcia wspólnej waluty w 1999 r. i w okresie późniejszym;
- mianowanie prezesa, wiceprezesa i innych członków Zarządu EBC;
- wszelkie zmiany procedury głosowania w Radzie Prezesów EBC (art. 10.2 statutu ESBC i EBC) zgodnie z deklaracją w sprawie art. 10.6 statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, załączonego do traktatu z Nicei;
- przepisy wykonawcze do procedury dotyczącej nadmiernego deficytu przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.

1. Zgoda PE jest konieczna w wypadku:

- wszelkich zmian kompetencji Banku związanych z nadzorem instytucji finansowych;
- większości zmian w statucie.

B. Funkcje kontrolne

1. Funkcje kontrolne wynikające z traktatu

Europejski Bank Centralny kieruje sprawozdanie roczne z działalności ESBC i w sprawie polityki pieniężnej za rok ubiegły i rok bieżący do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji oraz do Rady Europejskiej (art. 113 ust. 3 TWE).

Prezes EBC musi następnie przedstawić to sprawozdanie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu, który może odbyć na tej podstawie ogólną debatę.

Prezes EBC i inni członkowie Zarządu mogą, na żądanie Parlamentu lub z inicjatywy własnej, być wysłuchani przez właściwe komisje Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z art. 113 ust. 3 TWE posłowie Parlamentu Europejskiego zadają pytania prezesowi EBC podczas dialogu pieniężnego odbywającego się cztery razy do roku. Omawiane są decyzje pieniężne EBC i sytuacja ekonomiczna, a tym samym zapewnienia demokratyczna odpowiedzialność EBC.

2. Inicjatywa Parlamentu

Parlament wezwał do zrównoważenia rozległych kompetencji EBC wynikających z traktatu – to znaczy

możliwości określania realizowanej polityki pieniężnej – przez odpowiedzialność demokratyczną (rezolucja z dnia 18 czerwca 1996 r.). Aby osiągnąć ten cel, „dialog pieniężny” odbywa się regularnie. Prezes EBC lub inni członkowie Rady Prezesów, przynajmniej raz na trzy miesiące, odpowiadają na pytania parlamentarnej Komisji Gospodarczej i Monetarnej dotyczące perspektyw ekonomicznych i przedstawiają uzasadnienie prowadzonej polityki pieniężnej w strefie euro. Ponadto Parlament regularnie ustosunkowuje się do sprawozdań rocznych EBC, przyjmując sprawozdania z własnej inicjatywy.

Zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony

A. Europejski Bank Centralny

Traktat z Lizbony nadaje EBC status instytucji Unii Europejskiej (art. 282–284 TFUE), natomiast zgodnie z postanowieniami traktatu WE nie ma on takiego statusu, posiada natomiast osobowość prawną. EBC uważa, że zaklasyfikowanie go jako instytucji jest sprzeczne z jego niezależnością. Traktat z Lizbony stanowi poza tym, że członkowie Rady Prezesów EBC są mianowani przez Radę większością kwalifikowaną (art. 283 TFUE), a nie, jak przewidziano w traktacie WE, wybierani i mianowani za wspólnym porozumieniem.

Parlament Europejski natomiast przyjmuje z zadowoleniem status EBC jako instytucji UE i uważa, że uznanie EBC za instytucję wzmocni odpowiedzialność Parlamentu jako organu, przed którym EBC jest odpowiedzialny za decyzje dotyczące polityki pieniężnej. Ponadto PE jest zdania, że wobec nadania EBC statusu instytucji należy rozszerzyć rolę PE w odniesieniu do mianowania członków Rady Prezesów EBC.

B. Eurogrupa

W traktacie z Lizbony wzmocniono rolę Eurogrupy, aby zwiększyć koordynację w strefie euro. Ponadto termin „Eurogrupa” po raz pierwszy pojawia się w traktacie. Nowości formalne obejmują wybór przewodniczącego Eurogrupy na okres dwóch i pół roku większością głosów państw członkowskich reprezentowanych w Eurogrupie (art. 2 protokołu nr 14 do TFUE).

Parlament Europejski uznaje rosnący wkład Eurogrupy w tworzenie znacznej części programu gospodarczego Unii Europejskiej i z zadowoleniem przyjmuje zmiany formalne w odniesieniu do Eurogrupy wprowadzone traktatem z Lizbony.

→ Christine BAHR
lipiec 2008 r.

5.3. Europejska polityka pieniężna

Zadaniem EBC i ESBC jest doprowadzenie do realizacji głównego celu Europejskiej Unii Walutowej, jakim jest utrzymanie stabilności cen. Do najważniejszych instrumentów jednolitej polityki pieniężnej dla strefy euro należą operacje otwartego rynku, operacje banku centralnego na koniec dnia oraz utrzymywanie rezerwy obowiązkowej.

Podstawa prawna

- Artykuły 98–124 traktatu WE.
- Protokół załączony do traktatu z Maastricht w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Banku Centralnego (EBC): art. 1–52.

Cele

Zgodnie z art. 105 ust. 1 traktatu WE głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen.

Bez uszczerbku dla wyżej wymienionego celu ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą Wspólnoty, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Wspólnoty ustanowionych w art. 2 traktatu WE. ESBC działa w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów.

Osiągnięcia

A. Główne zasady polityki EBC

1. Niezależność EBC

Podstawowa zasada niezależności EBC została zawarta w art. 108 traktatu WE i art. 7 jego Statutu. W wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków ani EBC, ani żaden krajowy bank centralny (KBC), ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji czy organów wspólnotowych, rządów państw członkowskich ani jakiegokolwiek innego organu. Przestrzeganie postanowień art. 108 jest zagwarantowane charakterem mandatu powierzonego członkom Zarządu i Rady Prezesów EBC (→5.2).

Niezależność EBC jest zagwarantowana **zakazami**, o których mowa w art. 101 TWE i które mają zastosowanie również do KBC: zakazane jest udzielanie pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom lub organom Wspólnoty, rządowi centralnemu, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom prawa publicznego lub przedsiębiorstwom publicznym (→5.2).

Niezależność EBC opiera się na swobodnym doborze instrumentów polityki pieniężnej. Traktat przewiduje wykorzystanie tradycyjnych instrumentów (art. 18 i 19 Statutu) oraz pozwala Radzie Prezesów EBC decydować większością dwóch trzecich głosów o zastosowaniu innych metod, które uzna za stosowne (art. 20 Statutu).

2. Zasada odpowiedzialności i przejrzystości EBC

Aby zapewnić wiarygodność EBC, zarówno traktat (art. 113 ust. 3 TWE), jak i Statut (art. 15) nakładają na niego obowiązek składania sprawozdań. Co najmniej raz na kwartał EBC opracowuje i publikuje sprawozdania z działalności ESBC. Skonsolidowane zestawienie finansowe ESBC jest publikowane co tydzień. EBC kieruje do Parlamentu Europejskiego sprawozdanie roczne z działalności ESBC i w sprawie polityki pieniężno-walutowej za rok ubiegły i rok bieżący. W praktyce EBC publikuje sprawozdania miesięczne, zawierające szczegółową analizę sytuacji gospodarczej i prognozy zmian cen.

Europejski Bank Centralny odpowiada również przed Parlamentem Europejskim. Szefowie EBC regularnie stawiają się w Parlamencie (→5.2). Jednakże PE nie może udzielać EBC żadnych instrukcji i nie posiada żadnej kontroli *a posteriori* nad EBC.

3. Zasady podejmowania decyzji w Radzie Prezesów EBC (art. 11 Statutu)

W działaniu Rada Prezesów kieruje się zasadą „jedna osoba, jeden głos”. Każdy z członków Rady Prezesów dysponuje jednym głosem. Decyzje z zakresu polityki pieniężnej podejmowane są zwykłą większością głosów, przy czym w wypadku równowagi decydujący jest głos prezesa EBC.

Od dnia, w którym liczba członków Rady Prezesów przekroczy 21, każdy członek Zarządu będzie miał jeden głos, a liczba prezesów krajowych banków centralnych uprawnionych do głosowania, a tym samym głosów przysługujących KBC, wynosić będzie 15. Prawa do głosowania zostają przydzielone, a ich rotacja odbywa się następująco:

- od dnia, w którym liczba prezesów KBC przekroczy 15 – do chwili, gdy osiągnie 22 – prezesi zostają przydzieleni do dwóch grup, zgodnie z uszeregowaniem wielkości udziału państwa członkowskiego danego krajowego banku centralnego w całkowitym produkcie krajowym brutto w cenach rynkowych oraz w łącznym zagregowanym bilansie pieniężnych instytucji finansowych państw członkowskich, które przyjęły euro; udziały w całkowitym produkcie krajowym brutto w cenach rynkowych oraz w łącznym zagregowanym bilansie pieniężnych instytucji finansowych zostają przydzielone odpowiednio w stosunkach 5:6 lub 1:6; pierwsza grupa złożona jest z pięciu prezesów z pięcioma głosami, a druga z pozostałych prezesów z pozostałą liczbą głosów;

- od dnia, w którym liczba prezesów wyniesie 22, prezesi zostaną przydzieleni do trzech grup, zgodnie z uszeregowaniem na podstawie powyższych kryteriów; pierwsza grupa złożona jest z pięciu prezesów i zostaną jej przydzielone cztery prawa do głosowania; druga grupa złożona jest z połowy łącznej liczby prezesów, z zastrzeżeniem zaokrąglenia ułamków w górę do najbliższej liczby całkowitej, i zostanie jej przydzielonych osiem praw do głosowania; trzecia grupa złożona jest z pozostałych prezesów i zostaną jej przydzielone trzy prawa do głosowania.

Wszelkie decyzje wymagane dla przeprowadzenia rotacji prawa głosu Rada Prezesów podejmuje większością dwóch trzecich głosów zarówno z udziałem członków Rady posiadających prawo głosu, jak i go nieposiadających. Rada Prezesów może w szczególności zdecydować o odsunięciu w czasie systemu rotacji do chwili, gdy liczba prezesów KBC przekroczy 18.

Prezesi nie mogą kierować się interesem krajowym, lecz powinni działać w zbiorowym interesie strefy euro. Protokoły z posiedzeń Rady Prezesów, jak również przebieg głosowania, nie są publikowane.

B. Strategia polityki pieniężnej EBC

1. Przegląd

Podczas posiedzenia w dniu 13 października 1998 r. Rada Prezesów uzgodniła główne elementy swojej strategii polityki pieniężnej: ilościowa definicja stabilności cen; istotna rola ilości pieniądza podczas oceny zagrożeń stabilności cen oraz kompleksowa ocena perspektyw zmiany cen.

EBC zdecydował się na strategię pieniężną opartą na dwóch filarach, których funkcje zostały szczegółowo omówione podczas niedawnego przeglądu strategii pieniężnej w dniu 8 maja 2003 r.

2. Stabilność cen

Stabilność cen była początkowo definiowana jako roczna podwyżka **poniżej 2%** w zharmonizowanym indeksie cen konsumpcyjnych (HICP) w strefie euro w porównaniu do roku ubiegłego, którą należy utrzymać w średnim terminie.

Definicję tę potwierdzono i doprecyzowano dnia 8 maja 2003 r.: należy dążyć do utrzymania stopy inflacji w średnim okresie na poziomie **niższym niż, ale bliskim 2%**. Decyzja ta wskazuje na zaangażowanie EBC w zapewnianie odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa, którego rolą jest ochrona przed ryzykiem deflacji. Dotyczy ona również kwestii możliwych błędów w pomiarach HICP oraz konsekwencji różnic w stopie inflacji w strefie euro.

3. Pierwszy filar strategii polityki pieniężnej

Pierwszy filar strategii polityki pieniężnej EBC obejmuje analizę ekonomiczno-gospodarczą. Analiza ekonomiczna koncentruje się głównie na ocenie aktualnego rozwoju gospodarczego i finansowego oraz na powiązanych krótko- i średniookresowych zagrożeniach dla stabilności cen. Zmienne gospodarcze i finansowe, które podlegają analizie, to: popyt zagregowany

i jego składniki, polityka fiskalna, warunki na rynku kapitałowym i rynku pracy, szeroka gama wskaźników cen i kosztów; zmiany kursów wymiany walut, zmiany w gospodarce jako całości i w bilansie płatniczym; rynki finansowe oraz wyniki bilansowe sektorów strefy euro. Wszystkie te czynniki pomagają ocenić dynamikę realnej działalności gospodarczej i prawdopodobny rozwój cen z perspektywy współzależności między popytem a podażą na rynkach towarów, usług i produkcji w krótszej perspektywie czasu.

4. Drugi filar strategii polityki pieniężnej

Drugi filar strategii polityki pieniężnej obejmuje analizę monetarną. Spośród zestawu wybranych kluczowych wskaźników, które EBC monitoruje i analizuje, szczególne znaczenie przypisywane jest masie pieniądza w obiegu. Podstawą takiej decyzji jest uznanie ścisłego związku pomiędzy wzrostem podaży pieniądza i inflacją w perspektywie średnio- i długoterminowej. Zależność ta jest powszechnie przyjmowana i zapewnia polityce pieniężnej trwałą i wiarygodną kotwicę nominalną w okresie wykraczającym poza konwencjonalnie przyjęte ramy czasowe stosowane przy opracowywaniu prognoz inflacji. Podejmowanie decyzji dotyczących polityki i ocena ich skutków nie tylko na podstawie krótkoterminowych wskaźników wynikających z analizy warunków gospodarczych i finansowych, ale również na podstawie rozważań na temat pieniądza i płynności, umożliwiła bankowi centralnemu przyjęcie szerszej perspektywy, wykraczającej poza przejściowy wpływ różnych wstrząsów gospodarczych, i uniknięcie sytuacji, w których przyjmowano by nazbyt aktywne stanowisko.

Aby wyznaczyć punkt odniesienia dla oceny sytuacji pieniężnej, EBC ogłosił wartość referencyjną dla agregatu pieniężnego M3. Wartość ta odnosi się do rocznej stopy wzrostu M3, którą uważa się za kompatybilną ze stabilnością cen w perspektywie średnioterminowej i która od początku istnienia UGW wynosi 4,5%.

C. Wdrażanie polityki pieniężnej: instrumenty i procedury

Ustanawiając stopy procentowe, według których banki komercyjne mogą nabywać pieniądze z banku centralnego, Rada Prezesów EBC pośrednio wpływa na stopy procentowe w całej gospodarce strefy euro, a w szczególności na oprocentowanie pożyczek udzielanych przez banki komercyjne i oprocentowanie oszczędności.

EBC wykorzystuje cały szereg instrumentów polityki pieniężnej do wdrażania swojej polityki.

1. Operacje otwartego rynku

Operacje otwartego rynku odgrywają ważną funkcję w sterowaniu stopami procentowymi, zarządzaniu płynnością na rynku oraz sygnalizowaniu kierunku polityki pieniężnej. Odbywa się to za pomocą czterech kategorii operacji.

a. Podstawowe operacje refinansujące

Podstawowe operacje refinansowe to najważniejsze instrumenty polityki pieniężnej. Są to regularne transakcje

terminowe zasilające w płynność, przeprowadzane co tydzień, z dwutygodniowym terminem zapadalności. Są głównym źródłem płynności systemu bankowego. Minimalna oferowana stopa procentowa dla podstawowych operacji refinansowych to podstawowa stopa procentowa EBC. Mieści się ona w granicach stóp procentowych depozytu w banku centralnym na koniec dnia i kredytu banku centralnego na koniec dnia. Poziom tych trzech podstawowych stop jest wskaźnikiem kierunku polityki pieniężnej strefy euro.

b. Dłuższe operacje refinansowe

Są to transakcje terminowe zasilające w płynność, przeprowadzane co miesiąc, z trzymiesięcznym terminem zapadalności. Stanowią one tylko niewielką część całkowitego poziomu refinansowania i ich zadaniem nie jest wysyłanie sygnałów na rynek.

c. Operacje dostrajające

Te operacje *ad hoc* mają na celu regulację niespodziewanych wahań płynności na rynku, a w szczególności łagodzenie ich wpływu na stopy procentowe.

d. Operacje strukturalne

Operacje te mają głównie na celu regularne korygowanie pozycji strukturalnej systemu euro wobec sektora finansowego.

2. Operacje banku centralnego na koniec dnia

Operacje banku centralnego na koniec dnia mają na celu zasilanie w płynność finansową lub absorbowanie bieżącej płynności z zapadalnością typu *overnight*. Ich stopy procentowe mają stanowić górną i dolną granicę dla wahań rynkowej stopy procentowej typu *overnight*. Stopa ta jest znana jako EONIA (Euro Overnight Index Average). Dla uprawnionych kontrahentów dostępne są dwie operacje banku centralnego na koniec dnia:

- **kredyt banku centralnego na koniec dnia** pozwala kontrahentom uzyskać płynność *overnight* w zamian za aktywa kwalifikowane; oprocentowanie kredytu stanowi górny pułap dla rynkowej stopy procentowej typu *overnight*;
- **depozyt w banku centralnym na koniec dnia** umożliwia kontrahentom składanie depozytu typu *overnight* w systemie euro; oprocentowanie depozytu w banku centralnym na koniec dnia stanowi dolny poziom dla rynkowej stopy procentowej typu *overnight*.

Obie te stopy procentowe mają za zadanie zapewnienie sprawnego działania rynku pieniężnego w sytuacji dużego popytu na pieniądź i podaży pieniądza.

3. Utrzymywanie rezerwy obowiązkowej

Zgodnie z art. 19 ust. 1 statutu EBC ma prawo żądać od instytucji kredytowych ustanowionych w państwach

członkowskich utrzymywania obowiązkowych rezerw w EBC i krajowych bankach centralnych. Celem rezerw obowiązkowych jest stabilizacja krótkoterminowych stóp procentowych na rynku oraz stworzenie (lub zwiększenie) strukturalnego niedoboru płynności wewnątrz systemu bankowego względem Eurosystemu, co ułatwia sterowanie rynkowymi stopami procentowymi poza regularnymi transakcjami zasilającymi płynność finansową. Metody obliczania i określania wymaganej kwoty są określane przez Radę Prezesów.

D. Ocena

Zaraz po jego wprowadzeniu, euro, namacalny symbol tożsamości europejskiej, stało się drugą pod względem znaczenia walutą na świecie. Euro stało się międzynarodową walutą inwestycji i walutą na rynkach finansowych obok dolara i jena.

Odkąd system euro zaczął funkcjonować, konieczne było podjęcie odpowiednich działań w związku ze spadkiem wartości euro (spadek wartości o 25% w stosunku do dolara od początku 1999 r. do początku 2002 r.), a następnie od czerwca 2002 r. z długotrwałym wzrostem wartości względem dolara, który w następstwie obserwowanego od sierpnia 2007 r. światowego kryzysu finansowego osiągnął jeszcze wyższy poziom.

W 2007 r. inflacja wyniosła średnio 2,1%, nieznacznie przekraczając poziom określony w definicji stabilności cen. Od końca 2007 r., w następstwie światowego kryzysu gospodarczego, zauważa się wyraźny wzrost inflacji. Jednak w obliczu tego wzrostu EBC nie zdecydował się na podjęcie krótkoterminowych działań, ale, zgodnie z udzielonym mu mandatem, pracuje nad utrzymaniem stabilności cen w średnim okresie czasu.

Rola Parlamentu Europejskiego

W rezolucji w sprawie rocznego sprawozdania EBC za 2007 r. Parlament Europejski przypomina o wymaganym przez niego zapewnieniu większej przejrzystości działań EBC i jednocześnie domaga się stanowczo poprawy polityki komunikacyjnej EBC. W odniesieniu do strategii polityki pieniężnej EBC Parlament Europejski jest zdania, że model dwóch filarów stanowi właściwą metodę pomiaru stabilności cen.

Zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim

Traktat lizboński nie przewiduje żadnych istotnych zmian w zakresie prowadzenia europejskiej polityki pieniężnej.

→ Christine BAHR
lipiec 2008 r.

5.4. Koordynacja polityki gospodarczej

Koordynacja polityki gospodarczej jest niezbędnym krokiem w kierunku urzeczywistnienia celów traktatu. Szczególne znaczenie ma koordynacja w zakresie polityki podatkowej, budżetowej i polityki zatrudnienia. Jedną ze stosowanych metod jest metoda otwartej koordynacji, która umożliwia zdefiniowanie optymalnej praktyki stosowanej w jednym z państw członkowskich i zastosowanie jej w innym państwie.

Podstawa prawna

- Artykuły 2, 4, 98–104 wprowadzone traktatem z Maastricht; art. 125, 126 traktatu WE wprowadzone traktatem z Amsterdamu.
- Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączony do traktatu.

Cele

A. Postanowienia Traktatu

Artykuł 98 stanowi podstawę koordynacji i wymaga od państw członkowskich uznania ich polityki gospodarczej za przedmiot wspólnego zainteresowania oraz koordynacji ich w ramach Rady. Kolejne artykuły opisują obszary i formy koordynacji. Artykuł 99 zawiera procedury odnoszące się do ogólnych zaleceń dotyczących polityki (ogólne wytyczne polityki gospodarczej). Artykuł 100 dotyczy specjalnych postanowień stosowanych w wypadku wystąpienia poważnych trudności gospodarczych. Artykuły 101–103 mają na celu zapobieganie uprzywilejowanemu dostępowi jakiegokolwiek organu publicznego do funduszy Unii Europejskiej lub Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i banków centralnych państw członkowskich. W art. 104 określono procedurę w wypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. Wartości progowe dla wysokości długu publicznego i deficytu zostały zdefiniowane w oddzielnym protokole załączonym do traktatu (protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu). Zgodnie z tytułem dotyczącym zatrudnienia, wprowadzonym w traktacie z Amsterdamu, polityka zatrudnienia staje się jednym z obszarów objętych koordynacją polityki gospodarczej (art. 125 i 126) (→4.9.3).

B. Cele

1. Wkład w osiągnięcie celów traktatu

Ogólne cele koordynacji polityki gospodarczej są tożsame z celami Unii Europejskiej, dążącej do zrównoważonego, trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego, który byłby powiązany z wysoką stopą zatrudnienia i konkurencyjnym przemysłem w warunkach gospodarki rynkowej. Powyższe powinno prowadzić do podwyższenia standardów i jakości życia, jak również zwiększyć konwergencję dokonań gospodarczych państw członkowskich.

2. Dostrojenie polityki fiskalnej poszczególnych państw do jednolitej polityki pieniężnej

Strefa euro jest unią walutową, w której obszar walutowy nie pokrywa się z obszarem uprawnień do decydowania o budżecie. Koordynacja polityki poszczególnych państw członkowskich jest konieczna, aby połączyć jednolitą politykę pieniężną, prowadzoną przez niezależny bank centralny, z polityką strukturalną i fiskalną, za którą odpowiadają państwa członkowskie.

3. Czerpanie maksymalnych korzyści z integracji gospodarczej

W dziedzinie handlu i przepływu inwestycji Unia Europejska jest już w dużym stopniu zintegrowana. Należy wziąć pod uwagę znaczny stopień współzależności między krajowymi gospodarkami, ponieważ zwiększa ona wpływ decyzji politycznych jednego państwa członkowskiego na rozwój gospodarki w innych państwach członkowskich. Skuteczna koordynacja gwarantuje, że tego rodzaju wzajemny wpływ zostanie uwzględniony w trakcie opracowywania założeń politycznych, co pozwoli w pełni wykorzystać zalety sprawnie funkcjonującego, dużego rynku wewnętrznego.

4. Osiągnięcie konwergencji gospodarczej

Celem koordynacji polityki strukturalnej, m.in. na rynku towarów i usług, jest sprzyjanie długoterminowej konwergencji gospodarek krajowych, ponieważ ich rozwój decyduje o kierunku rozwoju gospodarki UE.

C. Zakres koordynacji

Zakres koordynacji polityki gospodarczej jest szeroki, ale nieprecyzyjnie zdefiniowany. Można założyć, że obejmuje ona wszelkie działania mające na celu zapewnienie warunków gospodarczych sprzyjających zrównoważonemu i trwałemu wzrostowi gospodarczemu w europejskiej unii gospodarczej i walutowej (UGW) oraz w UE. Do głównych elementów koordynacji powinny należeć:

- wspólna ocena sytuacji gospodarczej;
- porozumienie w kwestii odpowiednich długo- i krótkoterminowych rozwiązań politycznych;
- zaakceptowanie wzajemnej presji i, jeżeli to konieczne, dostosowanie realizowanej polityki.

Osiągnięcia

A. Ramy procesu decyzyjnego

Koordynacja polityki gospodarczej, oprócz ram polityki fiskalnej, ma miejsce głównie na podstawie porozumienia, bez stosowania przepisów egzekwowalnych z mocy prawa (→5.5). W innych obszarach na wykorzystane środki składają się: wymiana informacji, dyskusje, wzajemna weryfikacja i, jeśli jest to właściwe, wspólnie opracowane cele i działania. Podstawowa koncepcja „metody otwartej koordynacji” została wprowadzona podczas szczytu w Lizbonie w marcu 2000 r., na którym przywódcy europejscy zachęcali państwa członkowskie do ustalenia wartości odniesienia, określenia najlepszych praktyk i wdrożenia polityki na ich podstawie.

Podstawę ram prawnych koordynacji polityki gospodarczej, opracowanych od momentu wejścia w życie traktatu z Maastricht, stanowią:

- rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 (zmienione rozporządzeniem (WE) nr 475/2000) w sprawie stosowania protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005) w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 (zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1056/2005) w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu oraz
- pakt stabilności i wzrostu (→5.5).

Dalsze ramy koordynacji są definiowane poprzez decyzje podejmowane w Radzie Europejskiej. Decyzje te tworzą nieobowiązującą podstawę prawną koordynacji polityki w różnych obszarach lub umożliwiają jej lepsze zrozumienie:

- zatrudnienie: konkluzje szczytu w Luksemburgu z listopada 1997 r.;
- polityka strukturalna: konkluzje Rady Europejskiej z Cardiff z czerwca 1998 r.;
- cele strategiczne reformy strukturalnej, które mają zostać osiągnięte do 2010 r.: konkluzje Rady Europejskiej z Lizbony z marca 2000 r. i powtórzone w strategii lizbońskiej w 2005 r.;
- rezolucja Rady Europejskiej z Kolonii z czerwca 1999 r. ustanawiająca dialog makroekonomiczny;
- kodeks postępowania w zakresie zawartości i formatu programów stabilności i konwergencji, przyjęty przez Radę dnia 11 października 2005 r., włączający istotne elementy rozporządzenia Rady 1467/97 do wytycznych, których celem jest wsparcie państw członkowskich w trakcie tworzenia ich własnych programów; kodeks ten ma również na celu ułatwienie Komisji, Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu i Radzie kontrolę programów.

B. Uczestnicy

Rada Europejska wyznacza skoordynowane priorytety polityczne i przekazuje wytyczne na najwyższym szczeblu. Państwa członkowskie odpowiedzialne są za krajowe sprawozdania, wymianę informacji oraz wdrażanie zaleceń i decyzji przyjętych przez Radę Ecofin. Eurogrupa (ministrowie finansów państw, które wprowadziły euro jako własną walutę) omawia nieformalnie kwestie dotyczące UGW, zazwyczaj przed posiedzeniem Rady Ecofin. EBC jest zaangażowany w sprawy powiązane z polityką pieniężną i walutową. Komisja (a w szczególności właściwy członek Komisji i Dyrekcja Generalna do Spraw Gospodarczych i Finansowych) jest odpowiedzialna za składanie sprawozdań, opracowywanie i przekazywanie zaleceń, jak również kontrolę wykonania decyzji. Komitet Ekonomiczno-Finansowy (EFC) przekazuje opinie i przygotowuje pracę Rady, podobnie jak Komitet Polityki Gospodarczej (EPC), który ma również swój wkład w pracę Komisji. Wreszcie partnerzy społeczni zaangażowani są w obszary ich głównych zainteresowań, takich jak: zatrudnienie, zmiany płac i reforma strukturalna.

C. Główne narzędzia

1. Ogólna koordynacja polityki – ogólne wytyczne polityki gospodarczej

a. Sposób i częstotliwość

Ogólne wytyczne polityki gospodarczej są głównym i nadrzędnym dokumentem dotyczącym polityki dla różnych obszarów koordynacji polityki gospodarczej. Dotyczą zarówno spraw makroekonomicznych, jak i zagadnień dotyczących polityki strukturalnej. Rada Ecofin przyjmuje ten strategiczny dokument, zatwierdzony przez Radę Europejską, na początku lata każdego roku, na podstawie zalecenia Komisji. Od 2003 r. okres przeprowadzania istotnych przeglądów wydłużono do trzech lat, co odzwierciedla średnioterminowy charakter tego dokumentu strategicznego. Od 2005 r. ogólne wytyczne polityki gospodarczej i wytyczne na rzecz zatrudnienia połączone są w zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

b. Treść

Celem ogólnych wytycznych polityki gospodarczej jest dostarczenie państwom członkowskim konkretnych zaleceń w zakresie polityki makroekonomicznej i strukturalnej. Dokument ten składa się z dwóch obszernych sekcji; pierwsza z nich poświęcona jest kierunkom wspólnym dla wszystkich państw członkowskich lub dla wszystkich państw członkowskich należących do strefy euro, podczas gdy druga zawiera zalecenia dla konkretnych państw.

c. Status prawny

Ogólne wytyczne polityki gospodarczej nie są egzekwowalne na mocy prawa, ale poprzez nacisk wywierany przez inne państwa członkowskie zalecenia te powinny stać się politycznie wiążące. Aby zwiększyć nacisk, Rada może wydać zalecenie dla państw członkowskich, które nie spełniają wytycznych oraz podać to zalecenie do wiadomości publicznej.

d. *Wdrażanie i dalsze działania*

Od 2000 r. Komisja publikuje roczne sprawozdanie z realizacji wytycznych dla polityki gospodarczej, aby poprawić jakość kontroli wykonania zaleceń. Celem sprawozdania jest uwidocznienie poczynionych postępów lub ich braku, co pozwala na uwzględnienie wyników w trakcie przygotowywania ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na rok następny. Sprawozdanie z realizacji stanowi również istotny łącznik między ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczo-walutowej a polityką budżetową poszczególnych państw członkowskich w ramach paktu stabilności i wzrostu (→5.5).

e. *Powiązania z koordynacją sektorową*

Aby zagwarantować spójność koordynacji sektorowej, należy zapewnić przepływ informacji pomiędzy nimi a jednostkami odpowiedzialnymi za ogólną koordynację opartą na ogólnych wytycznych polityki gospodarczo-walutowej. Podczas przygotowania przedmiotowych wytycznych wykorzystuje się dane pochodzące z koordynacji polityki budżetowej i finansów publicznych, zatrudnienia, reformy strukturalnej i ogólnego dialogu makroekonomicznego. Proces ten działa również w drugą stronę; zalecenia wydane w wytycznych mają być stosowane w trakcie wyznaczania celów w innych obszarach.

2. Dialog makroekonomiczny – proces koloński

W trakcie szczytu w Kolonii w czerwcu 1999 r. wprowadzono odbywające się co dwa lata spotkania przedstawicieli różnych instytucji europejskich i partnerów społecznych zwane dialogiem makroekonomicznym lub procesem kolońskim. Dialog ten pełni funkcję forum dla wymiany poglądów, a przez to ułatwia wspólną ocenę sytuacji gospodarczej na szczeblu Unii Europejskiej. Istnieje przekonanie, że tego typu wymiana informacji doprowadzi do sytuacji, w której żądania płacowe będą zorientowane na stabilizację oraz powstanie zrównoważona polityka makroekonomiczna, wspierająca znaczący nieinflacyjny wzrost gospodarczy. Wzorem dla tej procedury jest dialog między przedstawicielami rządów przedsiębiorstw i organizacjami związków zawodowych, który jest częstą praktyką w niektórych państwach członkowskich. Stronami dialogu makroekonomicznego są partnerzy społeczni, Rada, Komisja i EBC.

3. Ramy polityki finansowej – pakt stabilności i wzrostu

Zadaniem koordynacji polityki budżetowej jest zapewnienie odpowiedniego stopnia spójności polityki finansowej państw członkowskich w świetle wspólnej polityki pieniężnej prowadzonej przez EBC. Na koordynację polityki budżetowej składa się wielostronny nadzór oraz procedura dotycząca nadmiernego deficytu, których szczegółowe zasady określono w pakcie stabilności i wzrostu (→5.5).

4. Zatrudnienie – proces luksemburski i wytyczne na rzecz zatrudnienia

a. *Procedury*

Wytyczne na rzecz zatrudnienia stanowią główną część procesu koordynacji polityki w tym obszarze. Rada przyjmuje

ten dokument na podstawie wniosku Komisji. Od państw członkowskich wymaga się uwzględnienia tych wytycznych w trakcie tworzenia krajowej polityki zatrudnienia. Państwa członkowskie muszą dostarczyć Komisji krajowe plany działania w sprawie zatrudnienia, które następnie są analizowane przez Komisję i Radę. Krajowe plany działania dostarczają danych dla wspólnego sprawozdania Komisji na temat zatrudnienia, a przez to również dla wytycznych na rzecz zatrudnienia opracowywanych na następny rok. Oprócz państw członkowskich, również Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów mają wpływ na wytyczne na rzecz zatrudnienia, które aktualnie są połączone z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej w ramach nowych zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia (→4.9.3).

b. *Status prawny*

Koordynacja polityki państw członkowskich dotyczącej zatrudnienia prowadzona jest metodą otwartej koordynacji. Oparta jest ona na regularnych sprawozdaniach, wzajemnych weryfikacjach i ogólnych wytycznych przekazywanych państwom członkowskim. Istnieje również możliwość wydawania zaleceń dla konkretnych państw, ale nie są one prawnie wiążące.

5. Reforma strukturalna – proces z Cardiff i cele strategii lizbońskiej

a. *Ustanowienie i treść*

Celem reformy strukturalnej jest zwiększenie efektywności rynków towarów, usług i rynków kapitałowych, a przez to zapewnienie wysokiego standardu życia obywateli Europy w dobie globalizacji. Postępy w tym zakresie monitorowane są w ramach procesu z Cardiff, którego nazwa pochodzi od szczytu Rady Europejskiej z Cardiff, gdzie został wprowadzony.

b. *Procedury*

Koordynacja jest dobrowolna i oparta na monitorowaniu, wymianie najlepszych praktyk między państwami członkowskimi oraz wzajemnej presji. Głównym elementem procesu jest system sprawozdawczości w zakresie środków wykorzystywanych dla poprawy funkcjonowania rynku towarowego i kapitałowego. Państwa członkowskie dostarczają co roku krajowe sprawozdania, na podstawie których Komisja przygotowuje „sprawozdanie na temat procesu z Cardiff” dla UE. Sprawozdanie to dostarcza danych dla oceny wdrażania ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.

c. *Przyspieszanie reformy strukturalnej – cele strategii lizbońskiej*

Podczas szczytu w Lizbonie w 2000 r. państwa członkowskie zobowiązały się do przyspieszenia procesu reformy strukturalnej, aby do 2010 r. uczynić z Unii Europejskiej najbardziej dynamiczną gospodarkę na świecie. Uzgodniono cele wyznaczające wartości, które należy osiągnąć do tego roku w takich dziedzinach, jak zatrudnienie oraz badania i rozwój. Postępy poczynione w trakcie pierwszych pięciu lat okazały się zdecydowanie niewystarczające, zatem w 2005 r. ponownie uruchomiono strategię lizbońską.

Od 2000 r. wiosenne szczyty, na których spotykają się szefowie państw i rządów, poświęcone są szczególnie polityce gospodarczej; podczas tych spotkań dokonywana jest zwłaszcza ocena postępów w zakresie realizacji reform strukturalnych.

6. Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia

W marcu 2005 r. Rada Europejska stwierdziła, że niezwykle istotne jest niezwłoczne odnowienie strategii lizbońskiej i ponowne zdefiniowanie priorytetów, które mają się koncentrować na wzroście i zatrudnieniu. W tym kontekście Rada zatwierdziła zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia, na które składają się ogólne wytyczne polityki gospodarczej, zapewniające ogólną spójność gospodarczą trzech wymiarów strategii lizbońskiej oraz wytyczne na rzecz zatrudnienia.

Owa restrukturyzacja instrumentów koordynacji stanowi pierwszy rezultat nowego podejścia zdefiniowanego podczas posiedzenia Rady w marcu 2005 r.; umożliwia mianowicie koordynację polityki makroekonomicznej, mikroekonomicznej i zatrudnienia, w sposób spójny i dynamiczny oraz na podstawie zintegrowanych wytycznych, zgodnie z procedurami przewidzianymi w Traktacie.

Aby utrzymać zgodność z nowym cyklem zarządzania gospodarką, zintegrowane wytyczne służą jako podstawa do przygotowania krajowych programów reform, przedstawianych przez państwa członkowskie. Programy te są odpowiedzią na konkretne potrzeby państw członkowskich oraz odzwierciedlają podejście zawarte w zintegrowanych wytycznych dotyczące działań w zakresie polityki makroekonomicznej, mikroekonomicznej i zatrudnienia.

Przedmiotowe wytyczne, podobnie jak krajowe programy, obowiązują w latach 2008–2010 i, w razie potrzeby, mogą

każdego roku podlegać dostosowaniom, zgodnie z postanowieniami traktatu. Programy krajowe, w okresie ich obowiązywania, mogą być również w razie konieczności zmieniane przez państwa członkowskie w celu uwzględnienia wymogów polityki krajowej.

Równoległe do programów krajowych Komisja przedstawiła wspólnotowy program lizboński, zawierający wszystkie działania na rzecz rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia na szczeblu Wspólnoty przewidziane na lata 2008–2010.

Rola Parlamentu Europejskiego

W kilku rezolucjach Parlament wielokrotnie wyrażał pogląd, że proces koordynacji polityki poszczególnych państw członkowskich wymaga ściślejszej współpracy z parlamentami krajowymi, które mają duży wpływ na krajowe działania w zakresie polityki finansowej i strukturalnej. Parlament spełnia ten postulat, organizując szereg corocznych spotkań z członkami parlamentów państw członkowskich.

W kwestii wytycznych dla polityki gospodarczej na krótko przed wiosennym spotkaniem na szczycie szefów państw i rządów Parlament przyjmuje rezolucję, w której wyraża swoje stanowisko na temat procesu zarządzania gospodarką. Konsultacje z Parlamentem w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia przeprowadzane są co roku.

Zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim

Traktat lizboński nie przewiduje żadnych istotnych zmian w zakresie koordynacji polityki gospodarczej.

→ Christine BAHR
lipiec 2008 r.

5.5. Ramy polityki finansowej

Ramy polityki finansowej państw członkowskich UE mają na celu przede wszystkim obserwację i nadzorowanie deficytu i ogólnego poziomu zadłużenia państw członkowskich, przy czym chodzi tu o osiągnięcie zrównoważenia pozycji budżetowych w okresie przekraczającym cykle koniunkturalne. Za nadzór odpowiedzialna jest Komisja.

Podstawa prawna

- Artykuły 2, 4 i art. 98–104 traktatu WE, wprowadzone traktatem z Maastricht.
- Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączony do Traktatu.
- Protokół w sprawie kryteriów konwergencji określonych w art. 121, załączony do Traktatu.

Cele

A. Cele

Ramy polityki finansowej państw członkowskich służą wypełnieniu traktatowego celu, jakim jest zapewnienie prawidłowej kondycji finansów publicznych w kontekście pogłębionej integracji gospodarczej, szczególnie w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Przepisy wyznaczające wspólne ramy krajowej polityki finansowej zostały wprowadzone do prawa UE traktatem z Maastricht jako

podstawowy element przygotowań do utworzenia UGW. Mimo utrzymania suwerenności krajowej w zakresie polityki finansowej autonomia państw członkowskich została ograniczona przez kryteria konwergencji, których należało przestrzegać, aby móc przyjąć euro (→5.2).

1. Wymogi budżetowe w unii walutowej

W unii walutowej, w której panuje swoboda wyboru polityki budżetowej, wspólne ramy tej polityki są uzasadnione ze względu na ryzyko nadużyć w wyniku braku bodźców do staranności działań (*moral hazard*). Problem tego rodzaju pojawia się, gdy jeden z uczestników wie, że nie poniesie (pełnych) konsekwencji swoich działań. W UGW mogłoby tak być w wypadku państwa członkowskiego, które celowo utrzymywałoby wysoki deficyt budżetowy i poziom długu publicznego, oczekując, że uniknie pełnych kosztów takiego działania, ponieważ część tych kosztów poniosą inni członkowie UGW. W wypadku braku unii walutowej na kraj prowadzący tak nieostrożną politykę nałożono by wyższe koszty zadłużenia poprzez podniesienie stóp procentowych. W skrajnym przypadku dług mógłby wzrosnąć do poziomu, którego dłużnik nie byłby w stanie sfinansować bez pomocy partnerów, którzy z kolei byliby zmuszeni zapłacić, aby sytuacja ta nie zaszkodziła wspólnej walucie. Gdyby nieostrożną politykę finansową prowadził jeden z krajów o dużej gospodarce, jego postępowanie mogłoby prowadzić do podniesienia stóp procentowych dla całej UGW. Mimo że zdaniem niektórych ekonomistów światowym rynkiem finansowym udało się obciążyć poszczególne państwa członkowskie pełnymi kosztami wyższego zadłużenia, skłaniając je w ten sposób do unikania nadmiernego deficytu i długu publicznego, to absolutnie nie można tego poglądu przyjąć za pewnik. Inni ekonomiści wysuwają przekonujące argumenty na potwierdzenie tezy, że powyższe mechanizmy rynkowe nie działają z uwagi na problem zaniedbań. Niemożliwe jest pociągnięcie poszczególnych krajów do odpowiedzialności za nieostrożną politykę budżetową, gdyż brakuje skutecznych mechanizmów umożliwiających ich ukaranie. Taka sytuacja ma miejsce przede wszystkim dlatego, że przepisy o nieprzejmowaniu zobowiązań (*no bail-out*) w ramach UGW (art. 103 TUE) trudno uznać za rzeczywiście skuteczne. Ze względu na brak pewności i dotychczasową skłonność do stałego podwyższania poziomu długu publicznego państwa członkowskie zdecydowały się na oparte na przepisach ramy polityki budżetowej.

Zachowanie równowagi finansów publicznych w normalnych warunkach pozostawia państwom członkowskim pole manewru, umożliwiając im stosowanie indywidualnej polityki budżetowej w ramach odpowiedzi na asymetryczne wstrząsy gospodarcze, tj. dotykające wyłącznie dane państwo członkowskie, a nie całą strefę euro.

Osiągnięcia

A. Ramy

1. Kryteria konwergencji

Kryteria konwergencji określają ogólny kształt polityki finansowej państw członkowskich UE przed ich wstąpieniem

do UGW, a zatem mają nadal zastosowanie do tych państw członkowskich, które dotąd nie przyjęły euro. W wypadku pierwszych 11 państw członkowskich, które przystąpiły do UGW na jej trzecim etapie w 1999 r., a także Grecji, która dołączyła na początku 2001 r., oraz wszystkich innych państw, które w międzyczasie przyjęły euro jako własną walutę, pierwotne kryteria nie mają już zastosowania. Obecnie obowiązująca w stosunku do nich polityka budżetowa jest jednak ściśle związana z kryteriami konwergencji i obejmuje procedury dotyczące sprawozdawczości oraz kar. Nadal obowiązuje rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 w sprawie stosowania protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu.

2. Pakt stabilności i wzrostu

Pakt stabilności i wzrostu składa się z:

- rezolucji Rady Europejskiej z Amsterdamu z czerwca 1997 r. w sprawie stabilności, wzrostu i zatrudnienia;
- rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r.;
- rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r.

W przedmiotowym prawodawstwie określono sposób wdrożenia postanowień Traktatu, zwłaszcza procedury nadmiernego deficytu. Do przestrzegania paktu zobowiązane są wszystkie państwa członkowskie, zarówno te, które przyjęły już euro, jak i te, które wciąż na to czekają (Szwecja, Republika Czeska, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska i Słowacja – wprowadzenie euro na Słowacji nastąpi dnia 1 stycznia 2009 r.) lub odrzuciły tę możliwość (Dania i Zjednoczone Królestwo).

W kwestii prawidłowości pozycji budżetowych obowiązują te same zasady co w wypadku kryteriów konwergencji. Obowiązują górne limity:

- deficyt finansów publicznych do 3% PKB w każdym roku, oraz
- stosunek długu publicznego do PKB do 60%.

Co więcej, sekcja rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/1997 dotycząca średniookresowych celów budżetowych zawiera wymóg osiągnięcia przez finanse publiczne wyniku zbliżonego do równowagi lub nadwyżki budżetowej w średnim okresie. W połączeniu z górnym limitem deficytu na poziomie 3% PKB niezależnie od aktualnego etapu w cyklu koniunkturalnym oznacza to, że w okresach wysokiego wzrostu gospodarczego finanse publiczne muszą wykazać nadwyżkę dla sfinansowania deficytu w okresach gorszej koniunktury. Równowaga w perspektywie średniookresowej pozwala zastosować tzw. automatyczne stabilizatory, prowadzące do powstania deficytu w okresie gorszej koniunktury, gdyż niższy wzrost powoduje

obniżenie wpływów z podatków, zaś wyższa stopa bezrobocia wiąże się równocześnie ze zwiększeniem wydatków publicznych.

Rozporządzeniami Rady (WE) nr 1055/2005 i 1056/2005 zmieniono pierwotne rozporządzenia w ramach reformy paktu stabilności i wzrostu. Zważywszy, że wiele państw członkowskich miało problemy z przestrzeganiem postanowień paktu, reforma polegała na jego istotnym uelastycznieniu. Co ważniejsze, w zreformowanym pakcie poświęcono więcej uwagi zmianom zadłużenia oraz wdrożeniu polityki strukturalnej, a także umożliwiono bardziej zróżnicowaną w zależności od kraju ocenę wykonania średniookresowych celów budżetowych. Pozostawiono także szersze pole manewru w egzekwowaniu procedury nadmiernego deficytu (patrz pkt 3 poniżej). Bezpośrednio po jej przyjęciu reforma spotkała się przede wszystkim z krytyką za nadmierne sprzyjanie szczególnym potrzebom niektórych państw członkowskich, które borykają się z wysokim deficytem budżetowym. Jednak doświadczenia nabyte od 2006 r. pozwalają przyjąć założenie, że większa elastyczność i indywidualna dla każdego kraju ocena przynoszą w sumie pozytywne wyniki i prowadzą do obniżenia deficytu budżetowego.

B. Egzekwowanie

Procedury gwarantujące osiągnięcie celów polegają na wielostronnym nadzorze obejmującym regularne sprawozdania i zalecenia dotyczące działań naprawczych, w wypadku gdy wspólnie uzgodnione cele nie zostaną osiągnięte. Możliwe jest nałożenie kar finansowych w wypadku przekroczenia obowiązującego pułapu deficytu, ale nie w wypadku przekroczenia ustalonego pułapu ogólnego zadłużenia państwa.

1. Programy stabilności i konwergencji

Do celów wielostronnego nadzoru wszystkie państwa członkowskie mają obowiązek przedstawiać Radzie i Komisji średniookresowe programy dotyczące ich sytuacji budżetowej oraz prognoz gospodarczych, na podstawie których sporządzane są plany budżetowe. Programy te nazywane są programami stabilności w wypadku państw członkowskich należących do UGW i programami konwergencji w wypadku państw spoza UGW. Muszą one obejmować okres trzech lat liczony od roku ich przedłożenia, a także rok poprzedni i bieżący. Programy muszą być aktualizowane co roku. Aktualizacje są przedkładane jesienią, co w większości państw członkowskich zbiega się z przedstawieniem w parlamencie krajowym projektu budżetu na następny rok.

a. Treść

Programy muszą zawierać informacje na temat:

- sposobu osiągnięcia średniookresowego celu polegającego na zbliżeniu się do równowagi lub nadwyżki budżetowej, jak również spodziewanych zmian wskaźnika długu publicznego;
- najważniejszych założeń dotyczących zmian w gospodarce, na podstawie których przygotowano program, a także

działań w ramach polityki budżetowej i gospodarczej, przeprowadzonych dla osiągnięcia celów wyznaczonych w programie.

b. Ocena

Programy oceniane są przez Komisję oraz Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Opierając się na sporządzonych ocenach, Rada sprawdza, czy:

- na podstawie określonych w programie celów średniookresowych prawdopodobne jest uniknięcie nadmiernego deficytu;
- podjęte lub proponowane działania są wystarczające do osiągnięcia równowagi budżetowej w średnim okresie;
- podstawowe założenia ekonomiczne są realistyczne;
- program jest spójny z zaleceniami dla państw członkowskich zawartymi w ogólnych wytycznych polityki gospodarczej (→5.4).

Rada wydaje opinię na temat każdego programu zgodnie z zaleceniem Komisji i po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego.

2. System wczesnego ostrzegania

a. Niespełnienie wymogu zapewnienia równowagi budżetowej

Jeżeli Rada uzna, że stan finansów publicznych danego państwa członkowskiego zdecydowanie odbiega od docelowej równowagi budżetowej w średnim okresie lub od dążenia w tym kierunku, kieruje do tego państwa członkowskiego wczesne ostrzeżenie. Wczesne ostrzeżenie wydawane jest w formie zalecenia Rady dotyczącego podjęcia niezbędnych działań korygujących.

b. Niewdrożenie zaleceń zawartych w ogólnych wytycznych polityki gospodarczej

Rada może również wydać wczesne ostrzeżenie, jeżeli zgodnie z zaleceniem Komisji uzna, że państwo członkowskie nie wdrożyło w ramach programu stabilności lub konwergencji skierowanych do niego zaleceń zawartych w ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.

3. Procedura nadmiernego deficytu

a. Pojęcie

Procedura służy zagwarantowaniu, że nadmierny deficyt zostanie szybko skorygowany. W normalnych okolicznościach ogólny deficyt budżetowy przekraczający poziom 3% produktu krajowego brutto (PKB) w cenach rynkowych jest uważany za nadmierny. Pułap deficytu nie obowiązuje w okresach dotkliwej recesji. Przed reformą paktu w czerwcu 2005 r. dotkliwa recesja była definiowana jako roczny spadek realnej stopy PKB o co najmniej 2%. Po reformie wystarczy już ujemna stopa wzrostu PKB lub przedłużający się okres niskiego wzrostu gospodarczego. Procedura nadmiernego deficytu może również zostać pominięta w wyjątkowych okolicznościach, których zakres został rozszerzony w ramach reformy w czerwcu 2005 r. (nazywanych obecnie „istotnymi czynnikami”). Co ważniejsze, do dodatkowych istotnych czynników zalicza się okoliczności, w których państwa członkowskie podejmują starania mające na

celu zwiększenie „wkładu finansowego na rzecz wspierania solidarności międzynarodowej i osiągnięcia celów polityki europejskiej, w szczególności zjednoczenia Europy, jeżeli mają one niekorzystne skutki na wzrost i obciążenia fiskalne w danym państwie członkowskim”.

b. Wdrożenie

Komisja jest odpowiedzialna za monitorowanie sytuacji budżetowej państw członkowskich i wysokości ich długu publicznego. W związku z powyższym państwa członkowskie informują Komisję o planowanym i bieżącym deficycie wydatków państwa dwa razy do roku, do dnia 1 marca i 1 września. Jeżeli Komisja stwierdzi deficyt, który osiąga lub może osiągnąć nadmierny poziom, musi sporządzić sprawozdanie. Komisja może je sporządzić nawet w wypadku, gdy wartości referencyjne nie zostały przekroczone, jeżeli uzna, że istnieje ryzyko wystąpienia nadmiernego deficytu lub zadłużenia. Na podstawie zalecenia Komisji Rada orzeka, czy doszło do wystąpienia nadmiernego deficytu. Jeżeli Rada uzna, że tak się stało, kieruje zalecenie do państwa członkowskiego, wyznaczając termin sześciu miesięcy na podjęcie skutecznych działań naprawczych. Jeżeli państwo członkowskie nie podejmie odpowiednich działań, Rada może od niego zażądać – najpóźniej dziesięć miesięcy od przedstawienia danych wskazujących na istnienie nadmiernego deficytu – złożenia nieoprocentowanego depozytu. Zgodnie ze zreformowanym paktem Rada może jednak dodatkowo wydłużyć ten okres o jeden rok. Wymagany depozyt składa się ze stałego składnika odpowiadającego 0,2% PKB oraz ze składnika zmiennego, którego wartość uzależniona jest od wysokości deficytu. W każdym kolejnym roku Rada może zdecydować o zaostreniu kary, wymagając złożenia dodatkowego depozytu, jednakże w ciągu roku kwota depozytu nie może przekroczyć pułapu 0,5% PKB. Depozyt jest z reguły zamieniany na karę pieniężną, jeżeli po dwóch latach Rada uzna, że nadmierny deficyt nie został skorygowany.

c. Praktyka

Od początku trzeciego etapu UGW Komisja sporządziła szereg sprawozdań w ramach procedury nadmiernego deficytu. We wrześniu 2002 r. uznała, że rzeczywisty deficyt budżetowy portugalskiego rządu w wysokości 4,1% PKB w 2001 r. był nadmierny. W listopadzie 2002 r. Komisja doszła do podobnego wniosku w odniesieniu do przewidywanego przez Niemcy deficytu w 2002 r. W kwietniu 2003 r. uznano francuski deficyt na poziomie 3,1% PKB w 2002 r. za nadmierny. We wszystkich wymienionych przypadkach Rada przyjęła następnie decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu oraz zalecenia dotyczące zakończenia tej sytuacji. W lipcu 2004 r. Rada uznała, że Węgry wraz z pięcioma innymi krajami (Cypr, Malta, Polska, Republika Czeska i Słowacja) osiągnęły nadmierny deficyt, gdyż przekraczał on zdecydowanie trzyprocentowy poziom referencyjny określony w traktacie z Maastricht. Zważywszy, że w dniu przystąpienia jako poziom znacznie przekraczał wartość referencyjną i mając na uwadze przeprowadzane strukturalne przekształcenia w nowoczesną, skoncentrowaną na usługach gospodarkę rynkową, deficyt

miał zostać skorygowany do 2008 r. Uzgodniono roczne cele na podstawie węgierskiego programu konwergencji. Zgodnie z określoną w traktacie o Unii Europejskiej i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 procedurą nadmiernego deficytu Rada wyznaczyła także termin podjęcia „skutecznych działań” służących zmniejszeniu deficytu. W styczniu 2005 r. Rada stwierdziła, że działania planowane przez rząd węgierski są niewystarczające, by osiągnąć docelowy poziom deficytu w 2005 r., w związku z czym wydano nowe zalecenie. W październiku 2005 r. Komisja stwierdziła, że perspektywy budżetowe Węgier znacznie się pogorszyły od czasu ostatniej oceny. Pierwotny cel rządu na rok bieżący wzrósł do poziomu 6,1% z początkowego 3,6% na 2005 r., a w 2006 r. deficyt miał wynieść 5,2%. Komisja zaleciła więc, by Rada uznała, że Węgry po raz kolejny nie podjęły skutecznych działań służących skorygowaniu nadmiernego deficytu. Termin skorygowania deficytu przez Węgry wyznaczono na 2009 r. W międzyczasie wstrzymano postępowanie przeciwko Cyprowi (2006 r.), Malcie (2007 r.), Słowacji, Polsce i Republice Czeskiej (wszystkie w 2008 r.). Również w 2008 r. wszczęto nowe postępowanie przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, przewidując korektę nadmiernego deficytu w roku budżetowym 2009/2010.

C. Zmiany deficytu i zadłużenia

W kontekście reguł polityki finansowej łączny bilans wypada pozytywnie – poziom deficytu i zadłużenia znacznie się obniżył od czasu wprowadzenia przedmiotowych przepisów traktatem z Maastricht. Po tym jak w fazie „rozruchu” UGW osiągnięto znaczący spadek deficytów budżetowych, wiele państw członkowskich przystąpiło do niej z deficytem niewiele przekraczającym wyznaczone pułapy, co doprowadziło do określenia terminów zbliżenia się do równowagi lub osiągnięcia nadwyżki budżetowej. Próbowano w ten sposób uniknąć sytuacji, w której cel średniookresowy stałby się ruchomym celem, który nigdy nie zostałby osiągnięty. Jednak większość państw członkowskich wykorzystała dobrą koniunkturę końca lat 90. do przywrócenia równowagi budżetowej, mając również na uwadze kryteria kwalifikujące do przyjęcia euro, co w efekcie doprowadziło do znacznego zmniejszenia deficytu finansów publicznych. Przed końcem 2001 r. siedem z ówczesnych dwunastu państw członkowskich UGW osiągnęło cel polegający na zbliżeniu się do równowagi lub osiągnięciu nadwyżki budżetowej. Obraz ten chwilowo zaciemnia późniejsze pogorszenie sytuacji w niektórych państwach członkowskich oraz fakt, że wśród krajów, którym jak dotąd nie udało się osiągnąć stanu równowagi budżetowej, znajdują się trzy największe gospodarki strefy euro (Francja, Niemcy i Włochy), na które przypada ponad 70% łącznej produkcji. Po reformie paktu stabilności i wzrostu od 2006 r. można zauważyć lekką poprawę w zakresie średnich pozycji budżetowych, czego jednak nie można w żadnym wypadku uznać za oznakę perfekcyjnego funkcjonowania paktu.

Dług publiczny w strefie euro się zmniejszył, lecz średni poziom nadal nieco przekracza 60% wartość referencyjną ze względu na wpływ trzech ogromnie zadłużonych krajów (Belgii, Grecji i Włoch).

Rola Parlamentu Europejskiego

W dziedzinie koordynacji polityki finansowej Parlament ma pewne przywileje:

- Rada informuje Parlament o podjętych decyzjach w kwestii wielostronnego nadzoru oraz nadmiernego deficytu budżetowego;
- Parlament wydaje opinie na temat prawodawstwa wtórnego wdrażającego procedurę nadmiernego deficytu, w tym na temat paktu stabilności i wzrostu.

W kilku rezolucjach powtórzono stanowisko, zgodnie z którym Parlament Europejski i parlamenty krajowe powinny zostać

w szerszym stopniu włączone w procedury koordynacji polityki wywierające znaczny wpływ na krajową politykę finansową.

Zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim

Traktat lizboński nie przewiduje żadnych istotnych zmian w zakresie ram polityki finansowej.

→ Christine **BAHR**
Arttu **MAKIPAA**
lipiec 2008 r.

Stosunki zewnętrzne UE

Aby rozszerzyć i pogłębić stosunki z innymi krajami i regionami, Unia Europejska uczestniczy regularnie w spotkaniach na szczycie z głównymi partnerami, takimi jak Stany Zjednoczone, Japonia, Kanada, a ostatnio także Rosja, Indie i Chiny. Liczne umowy regulują współpracę, stosunki handlowe i dialog polityczny między UE i krajami śródziemnomorskimi, państwami Bliskiego Wschodu, Azji, Ameryki Łacińskiej, Europy Wschodniej, Azji Środkowej i Bałkanów Zachodnich. W ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) Unia prowadzi także europejską politykę bezpieczeństwa i obrony (EPBiO), która być może umożliwi, po uprzednim podjęciu stosownej decyzji, powołanie wspólnej struktury obronnej.

6.1. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB), 479

- 6.1.1. Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia, 479
- 6.1.2. Obrona praw człowieka i demokracji, 482
- 6.1.3. Polityka bezpieczeństwa i obrony, 486

6.2. Polityka gospodarcza i handel zagraniczny, 490

- 6.2.1. Unia Europejska jako potęga

6.3. Relacje z niektórymi grupami państw

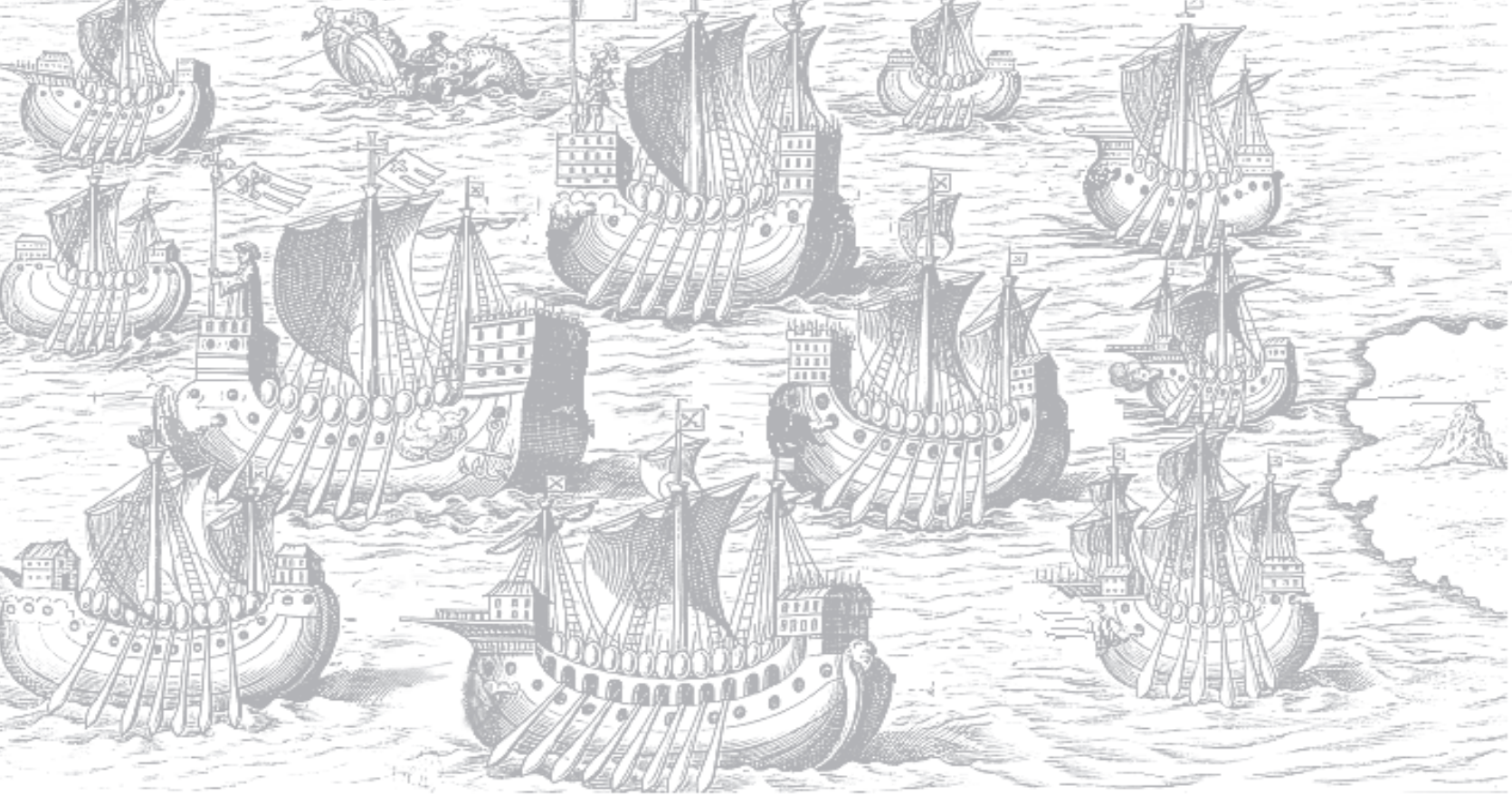
6.3.1. Rozwój Unii

- 6.3.1.1. Unia Europejska i WTO
- 6.3.1.2. Unia Europejska i ASEAN
- 6.3.1.3. Unia Europejska i Korea Południowa
- 6.3.1.4. Unia Europejska i Japonia
- 6.3.1.5. Unia Europejska i Australia
- 6.3.1.6. Unia Europejska i Nowa Zelandia
- 6.3.1.7. Unia Europejska i Kanada
- 6.3.1.8. Unia Europejska i Stany Zjednoczone
- 6.3.1.9. Unia Europejska i Chiny
- 6.3.1.10. Unia Europejska i Indie
- 6.3.1.11. Unia Europejska i Rosja
- 6.3.1.12. Unia Europejska i Turcja
- 6.3.1.13. Unia Europejska i Ukraina
- 6.3.1.14. Unia Europejska i Białoruś
- 6.3.1.15. Unia Europejska i Armenia
- 6.3.1.16. Unia Europejska i Azerbejdżan
- 6.3.1.17. Unia Europejska i Georgia
- 6.3.1.18. Unia Europejska i Armenia
- 6.3.1.19. Unia Europejska i Azerbejdżan
- 6.3.1.20. Unia Europejska i Georgia

6.4. Stosunki z niektórymi regionami

- 6.4.1. Kraje Bałkanów Zachodnich
- 6.4.2. Federacja Rosyjska
- 6.4.3. Południowy Wschód Azji
- 6.4.4. Azja Środkowa
- 6.4.5. Południowe i wschodnie kraje śródziemnomorskie
- 6.4.6. Półwysep Arabski, Irak i Iran
- 6.4.7. Stosunki transatlantyckie: Stany Zjednoczone Ameryki i Kanada
- 6.4.8. Ameryka Łacińska
- 6.4.9. Japonia
- 6.4.10. Chińska Republika Ludowa i Tajwan





6.1. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB)

6.1.1. Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia

Podstawy europejskiej polityki zagranicznej zostały stworzone w 1969 r. w sprawozdaniu Davignona, stanowiącym pierwszy krok na drodze ku europejskiej współpracy politycznej. W Traktacie o Unii Europejskiej rozwinięto następnie koncepcję wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), którą zmodyfikowano i rozszerzono w traktacie amsterdamskim i nicejskim.

Podstawa prawna

Podstawę prawną wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) ustanowiono w tytule V art. 11–28 Traktatu o Unii Europejskiej.

WPZiB została następnie konsolidowana następującymi przepisami:

— w Traktacie o Unii Europejskiej:

- tytuł I dotyczący postanowień wspólnych, zwłaszcza art. 2 i art. 3;
- tytuł VIII dotyczący postanowień końcowych;
- protokół w sprawie art. 17, dołączony do Traktatu przez traktat z Amsterdamu;
- deklaracje 27–30, przyjęte przez konferencję międzyrządową w 1990 r. (w ramach traktatu z Maastricht) oraz pięć deklaracji dotyczących WPZiB, przyjętych przez konferencję międzyrządową w 1996 r. (w ramach traktatu z Amsterdamu): nr 2 w sprawie ściślejszej współpracy między UE a Unią Zachodnioeuropejską (UZE); nr 3 w sprawie UZE; nr 4 w sprawie art. 24 oraz art. 38; nr 5 w sprawie art. 25 oraz nr 6 w sprawie ustanowienia jednostki planowania polityki i wczesnego ostrzegania (→6.1.3). Równie istotna jest deklaracja nr 1 w sprawie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, przyjęta w 2000 r. przez konferencję międzyrządową (w ramach traktatu z Nicei);

— w traktacie WE: art. 296, 297, 300 oraz 301.

Cele

W art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej określono pięć przedstawionych poniżej celów WPZiB:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich formach;

- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu końcowego z Helsinek i celami Karty paryskiej, w tym dotyczącymi granic zewnętrznych;
- wspieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawa, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności;
- W art. 2 lit. b) tytułu I Traktatu o Unii Europejskiej (Postanowienia wspólne) określono **ogólne cele Unii**, które mają zastosowanie także do ram WPZiB.
- Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania **klauzuli lojalności wobec UE**. Artykuł 11 ust. 2 stanowi, że:
 - popierają one aktywnie i bez zastrzeżeń WPZiB;
 - powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności w stosunkach międzynarodowych;
 - współpracują na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej.

Osiągnięcia

A. Europejska współpraca polityczna

Na szczycie haskim w dniu 2 grudnia 1969 r. – po niepowodzeniu planu Plevna w 1954 r., który przewidywał stworzenie jednolitej armii europejskiej pod wspólnym dowództwem – wola polityczna po raz pierwszy nabrała realnych kształtów. Sześciu ministrów spraw zagranicznych przedstawiło dokument, zwany sprawozdaniem Davignona, stanowiący pierwszy krok w kierunku europejskiej współpracy politycznej, opartej na procedurze współpracy między państwami członkowskimi poza strukturą Wspólnoty. W ramach europejskiej współpracy politycznej państwa członkowskie w większym stopniu skoordynowały politykę zagraniczną, a także przyjmowały szereg wspólnych stanowisk,

dotyczących zwłaszcza Bliskiego Wschodu. Europejska współpraca polityczna została następnie umocniona poprzez ustanowienie Rady Europejskiej w 1974 r., która wytycza ogólny kierunek działań w ramach europejskiej współpracy politycznej, oraz poprzez Jednolity akt europejski z 1987 r., który stanowi podstawę prawną tej współpracy.

B. Traktat z Maastricht (1992 r.)

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) wprowadził system oparty na trzech filarach, różniący poszczególne obszary interwencji Unii. Drugi filar, obejmujący wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, podobnie jak trzeci filar, obejmujący współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, opierał się na procedurach międzyrządowych, w przeciwieństwie do pierwszego, największego filaru, obejmującego wyłącznie obszary polityki wspólnotowej. TUE stanowił przełom w kształtowaniu WPZiB.

1. Instrumenty

WPZiB tym różni się od europejskiej współpracy politycznej, że dysponuje konkretnymi środkami strategicznymi, wychodzącymi poza zwykłe oświadczenia słowne. W art. 12 oraz 13 w wersji z Maastricht ustanowiono przyjmowanie wspólnych stanowisk i podejmowanie wspólnych działań. Decyzje w obu sprawach były podejmowane jednogłośnie przez Radę i obowiązywały wszystkie państwa członkowskie.

2. Jednolite ramy instytucjonalne

Jednym z najbardziej nowatorskich aspektów TUE jest wprowadzenie jednolitych ram instytucjonalnych. W ten sposób WPZiB, mimo że opiera się na konsultacjach międzyrządowych, zakłada udział wielu uczestników: Rady Europejskiej, Rady (w postaci Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych – GAERC), Komisji, Parlamentu Europejskiego oraz Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa.

3. Bezpieczeństwo i obrona

→6.1.3

C. Traktat z Amsterdamu (1997 r.)

Początkowo oczekiwane wprowadzenie szeroko zakrojonej reformy instytucjonalnej, mającej zwiększyć spójność WPZiB, ostatecznie zakończyło się pozostawieniem w traktacie amsterdamskim istniejących struktur w znacznej mierze niezmienionych. Wprowadzono natomiast szeroki wachlarz nowych instrumentów oraz stworzono dużo bardziej skuteczny proces podejmowania decyzji.

1. Instrumenty

Wskutek rozszerzenia art. 12 traktat z Amsterdamu przewidywał następujące instrumenty WPZiB:

- zasady i ogólne wytyczne (art. 13), o których decyduje Rada, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie obronne;
- wspólne strategie, o których decyduje Rada Europejska na zalecenie Rady w dziedzinach, w których państwa członkowskie mają ważne wspólne interesy; wspólne

strategie określają ich cele, czas trwania i środki, które mają być przekazane do dyspozycji przez Unię i państwa członkowskie; są one również wprowadzane przez Radę;

- wspólne działania (art. 14);
- wspólne stanowiska (art. 15);
- systematyczna współpraca między państwami członkowskimi, które muszą informować się wzajemnie i uzgadniać w ramach Rady kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania.

2. Jednostka planowania polityki i wczesnego ostrzegania

Została ona utworzona na mocy deklaracji dołączonej do traktatu z Amsterdamu. Jej głównymi zadaniami w ramach WPZiB są:

- nadzorowanie i analiza postępów oraz dokonywanie we właściwym czasie ocen i wczesne ostrzeganie;
- ocenianie interesów Unii oraz ustalanie dziedzin, na których można byłoby skupić się w przyszłości w ramach WPZiB;
- opracowanie dokumentów prezentujących opcje polityczne jako wkład do określenia polityki w ramach Rady;
- dostarczanie bezpośredniego wsparcia politycznego wysokiemu przedstawicielowi.

3. Proces podejmowania decyzji

W art. 23 przewidziano, że decyzje są podejmowane jednomyślnie przez Radę. W celu pokonania przeszkód, które stwarza zasada jednomyślności, wprowadzono w traktacie instrument **konstruktywnego wstrzymania się od głosu** (art. 23 ust. 1) jako środek umożliwiający większą elastyczność. Jeżeli jakieś państwo członkowskie wstrzymuje się od głosu, nie jest zobowiązane do wykonania danej decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta jest wiążąca dla Unii;

Ponadto w traktacie próbowano rozszerzyć obszar **głosowania większością kwalifikowaną**. Rada stanowi większością kwalifikowaną w sytuacji, gdy na podstawie wspólnych strategii przyjmuje wspólne działania i wspólne stanowiska lub podejmuje inne decyzje, bądź też podejmuje decyzję dotyczącą wspólnego działania lub wspólnego stanowiska, jednakże nie dotyczy to decyzji dotyczących spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Jeżeli żadne państwo członkowskie nie wniesie sprzeciwu lub nie wezwie do jednomyślnej decyzji w Radzie Europejskiej (tzw. hamulec bezpieczeństwa), decyzja jest podejmowana przez Radę większością kwalifikowaną (obecnie wymagającą 62 głosów z przynajmniej 10 państw członkowskich).

4. Wykonanie

Odpowiedzialność za wykonanie spoczywa na prezydencji, wspieranej przez sekretarza generalnego Rady, działającego jako wysoki przedstawiciel ds. WPZiB, która to funkcja została ustanowiona przez Radę Europejską w grudniu 1999 r.

5. Finansowanie

Zgodnie z art. 28 zarówno wydatki operacyjne, jak i administracyjne są pokrywane z budżetu Wspólnot Europejskich.

D. Traktat z Nicei (2003 r.)

W odpowiedzi na nową sytuację w stosunkach międzynarodowych w kwestii wyzwań w zakresie polityki bezpieczeństwa państwa członkowskie rozpatrzyły ponownie ramy instytucjonalne WPZiB. W traktacie nicejskim, który wszedł w życie z dniem 1 lutego 2003 r., wprowadzono następujące zmiany:

1. Proces podejmowania decyzji

Na zasadzie odstępstwa od postanowień art. 23 ust. 1 Rada stanowi większością kwalifikowaną w sytuacji, gdy mianuje specjalnego przedstawiciela.

2. Umowy z jednym lub z większą liczbą państw bądź z organizacjami międzynarodowymi

Artykuł 24 TUE stanowi, że jeżeli umowa ma na celu wprowadzenie w życie wspólnego działania lub wspólnego stanowiska, Rada stanowi większością kwalifikowaną.

3. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, ustanowiony decyzją Rady w styczniu 2001 r., jest uprawniony przez Radę Europejską do sprawowania kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacjami zarządzania kryzysami (art. 25 TUE).

4. Ścisła współpraca

W art. 27a–27e procedura ścisłej współpracy została rozszerzona na wprowadzanie w życie wspólnych działań lub wspólnych stanowisk w kwestiach wchodzących w zakres WPZiB, lecz nieodnoszących się do spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Należy zauważyć, że podobnie jak w wypadku innych obszarów polityki, ścisła współpraca może być podejmowana jedynie w ostateczności, po uprzednim ustaleniu, że zamierzony cel nie może zostać osiągnięty w rozsądnym czasie przy zastosowaniu odpowiednich postanowień traktatu.

E. Traktat z Lizbony

Po niepowodzeniu projektu konstytucji europejskiej w 2005 r. istotne postanowienia instytucjonalne umieszczono w kolejnym traktacie reformującym, który został podpisany w dniu 19 października 2007 r. w Lizbonie. Jeżeli, mimo odrzucenia traktatu lizbońskiego w irlandzkim referendum z dnia 12 czerwca 2008 r., zostanie on ostatecznie ratyfikowany, w zakresie polityki zewnętrznej pojawią się daleko idące zmiany:

1. Wysoki przedstawiciel

Urząd wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa sprawowany obecnie na zasadzie unii personalnej przez sekretarza generalnego Rady nabrałby zdecydowanie większego znaczenia, ponieważ nowy wysoki przedstawiciel (w konstytucji nazwany pierwotnie ministrem spraw zagranicznych UE) zostałby jednocześnie

wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, co zwiększyłoby wpływ, spójność i rozpoznawalność polityki zagranicznej UE.

2. Wspólna Europejska Służba Działań Zewnętrznych

W celu wsparcia wysokiego przedstawiciela we wdrażaniu WPZiB we współpracy ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich miałaby powstać nowa Europejska Służba Działań Zewnętrznych złożona z urzędników Komisji, Rady i państw członkowskich.

3. Osobowość prawna

Otrzymując osobowość prawną w przedstawicielstwie zagranicznym Unia Europejska stałaby się bardziej dostępną jako partner dla państw trzecich i organizacji międzynarodowych. Dzięki temu jej udział w forach wielostronnych oraz w negocjacjach dwustronnych przynosiłby lepsze rezultaty.

4. Ścisła współpraca

W europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony obowiązywałyby wprawdzie nadal szczególne zasady podejmowania decyzji, lecz jednocześnie zostałaby otwarta droga do ścisłej współpracy mniejszych grup państw członkowskich także w tej dziedzinie.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Postanowienia Traktatu

Zgodnie z art. 21 traktatu z Amsterdamu Prezydencja będzie konsultowała z Parlamentem Europejskim najważniejsze kwestie i podstawowe kierunki WPZiB. Parlament Europejski może kierować do Rady pytania lub formułować zalecenia pod jej adresem.

B. Porozumienie międzyinstytucjonalne

Na mocy ust. 40 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 6 maja 1999 r. państwa członkowskie są zobowiązane przygotować doroczny dokument Rady określający główne aspekty i podstawowe wybory w ramach WPZiB, włączając w to skutki finansowe dotyczące budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich.

C. Konkretnie działania

Pomimo skromnej roli **formalnej** w tym procesie Parlament Europejski popierał koncepcję WPZiB od początku i dążył do rozszerzenia jej zakresu. Wobec konfliktów rozgrywających się na świecie, szczególnie na Bałkanach i Bliskim Wschodzie, a także zmiennego charakteru stanu bezpieczeństwa po atakach terrorystycznych z dnia 11 września 2001 r., Parlament wielokrotnie podkreślał, że skuteczność WPZiB jest osłabiana trójfilarową strukturą i równocześnie apelował do państw członkowskich o mniej regularne wykorzystywanie mechanizmu konstruktywnego wstrzymywania się od głosu. Nalegał także na powołanie „ministra spraw zagranicznych UE” oraz utworzenie jednolitej europejskiej służby dyplomatycznej.

Głównym instrumentem Parlamentu w tym dialogu politycznym są roczne sprawozdanie oraz rezolucja w sprawie WPZiB (zwane

„sprawozdaniem Broka” od nazwiska autora, obecnego i wieloletniego przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych). Sprawozdanie to stanowi bezpośrednią odpowiedź Parlamentu na roczny dokument Rady w sprawie WPZiB (patrz wyżej) i jest wkładem do procedury budżetowej, w ramach której konieczna jest zgoda Parlamentu, jako jednego z dwóch organów władzy budżetowej, na budżet przeznaczony na WPZiB.

Oczekując na traktat konstytucyjny, który bardziej sformalizuje jego rolę w ramach WPZiB, Parlament Europejski już osiągnął w praktyce pewien stopień **nieformalnej** współpracy z Prezydencją, Sekretariatem Rady oraz Komisją.

Przedstawiciele wszystkich trzech instytucji uczestniczą regularnie w posiedzeniach i przesłuchaniach parlamentarnej Komisji Spraw Zagranicznych (AFET) oraz Podkomisji ds. Bezpieczeństwa i Obrony (SEDE), utworzonej w 2004 r. Parlament Europejski utrzymuje również kontakty z parlamentami państw członkowskich dotyczące działalności w zakresie polityki zagranicznej, corocznie dokonując z nimi wymiany na temat WPZiB oraz EPBiO.

→ Stefan **SCHULZ**
lipiec 2008 r.

6.1.2. Obrona praw człowieka i demokracji

Unia Europejska prowadzi politykę wspierającą demokrację i prawa człowieka w stosunkach zewnętrznych, operując się na podstawowych zasadach, takich jak wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwo prawa. W praktyce polityka Unii Europejskiej w dziedzinie praw człowieka obejmuje różne instrumenty, mające na celu włączanie problematyki praw człowieka we wszystkie strategie i programy, jak również finansowanie konkretnych projektów przy pomocy instrumentów finansowych UE, mających na celu promowanie i ochronę praw człowieka.

Kontekst

Artykuł 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który jest zasadniczym przepisem dotyczącym praw człowieka, stanowi: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności”.

Artykuł 6 traktatu lizbońskiego (wersja skonsolidowana, oczekująca na ratyfikację) pogłębia jeszcze to zobowiązanie, stanowiąc: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”. Jeśli chodzi o stosunki zewnętrzne Unii, ten sam artykuł potwierdza zobowiązanie Unii do „wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”.

Cele

Artykuł 11 TUE stwierdza dalej, że jednym z celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) jest „rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności”.

Ponadto, jeśli chodzi o dziedzinę współpracy na rzecz rozwoju, „polityka Wspólnoty w tej sferze przyczynia się do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju i wzmocnienia demokracji i zasady

państwa prawnego oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności” (art. 177 TWE).

Artykuł 21 traktatu lizbońskiego (wersja skonsolidowana, oczekująca na ratyfikację) potwierdza i pogłębia te deklaracje: „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”.

Instrumenty

A. Ogólne

1. Podejmowanie decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Problematykami dotyczącymi praw człowieka pojawiającymi się w stosunkach zewnętrznych UE przy okazji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) czy polityki Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie handlu czy rozwoju zajmują się głównie ministrowie spraw zagranicznych UE w Radzie ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, która zbiera się co miesiąc. Na szczeblu roboczym w Radzie problematyką praw człowieka w stosunkach zewnętrznych UE zajmują się urzędnicy, którzy spotykają się w ramach tematycznej Grupy Roboczej ds. Praw Człowieka (COHOM). W skład tej grupy

roboczej wchodzi zazwyczaj szefowie wydziałów praw człowieka w ministerstwach spraw zagranicznych państw członkowskich oraz przedstawiciel Komisji.

2. Mianowanie osobistego przedstawiciela ds. praw człowieka w urzędzie wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

W dniu 29 stycznia 2007 r. sekretarz generalny / wysoki przedstawiciel ds. WPZiB Javier Solana mianował dr Riinę Kionkę swoim osobistym przedstawicielem ds. praw człowieka w obszarze WPZiB. Dr Riina Kionka jest drugą osobą, po Michaelu Matthiessenie, pełniącą funkcję, której ustanowienie Rada przyjęła z zadowoleniem w grudniu 2004 r. „jako wkład w zapewnianie spójności i ciągłości polityki UE dotyczącej praw człowieka”.

3. Włączanie polityki w dziedzinie praw człowieka i demokratyzacji do stosunków zewnętrznych UE

Proces ten polega na włączaniu problematyki praw człowieka i demokratyzacji do wszystkich aspektów związanych z podejmowaniem przez UE decyzji politycznych i ich wdrażaniem, w tym do pomocy zewnętrznej. Komisja Europejska po raz pierwszy przedstawiła środki w tym zakresie w swoim komunikacie z maja 2001 r. w sprawie roli UE w promowaniu praw człowieka i demokracji w krajach trzecich. W 2006 r. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa Rady UE poparł zalecenia w sprawie dalszych środków dotyczących włączania problematyki praw człowieka i demokratyzacji we wszystkie nurty polityki, takich jak bardziej regularne wykorzystywanie sprawozdań i zaleceń specjalnych sprawozdawców ONZ i organów monitorujących Traktat oraz systematyczne uwzględnianie ochrony praw człowieka we wszystkich fazach operacji w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO).

4. Przyjęcie wytycznych polityki UE w zakresie kluczowych problemów dotyczących praw człowieka

Wytyczne UE w sprawie praw człowieka to dokumenty polityczne przyjęte przez Radę UE. Wytyczne są praktycznym instrumentem polityki UE w zakresie praw człowieka, przeznaczonym dla różnych podmiotów UE, pozwalającym na długotrwałe działania w wielu ważnych dziedzinach będących przedmiotem troski: działania przeciwko karze śmierci (1998 r.), zainicjowanie specjalistycznego dialogu na temat praw człowieka (2001 r.), działania przeciwko torturom i innym formom okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania (2001 r.), ochrona dzieci w konfliktach zbrojnych (2003 r.), ochrona obrońców praw człowieka (2004 r.), przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarne (2005), a ostatnio, w grudniu 2007 r., wytyczne dotyczące praw dziecka. W związku z każdą z powyższych wytycznych UE podjęła szczególnie działania i udzieliła zaleceń państwu członkowskim.

5. Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR)

Dnia 1 stycznia 2007 r. weszło w życie nowe rozporządzenie dotyczące europejskiego instrumentu na rzecz demokracji

i praw człowieka (EIDHR). Jest to kluczowy instrument pomocy finansowej UE w dziedzinie promowania praw człowieka i demokracji. W praktyce odbywa się to często poprzez wspieranie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz praw człowieka i demokracji w krajach trzecich. Zastępuje on wcześniejszą europejską inicjatywę na rzecz demokracji i praw człowieka (funkcjonującą w latach 1994–2006), w ramach której corocznie przyznawano około 120 mln euro na projekty związane z poprawą sytuacji w zakresie praw człowieka i demokracji w krajach trzecich na całym świecie.

Zgodnie ze strategią EIDHR na lata 2007–2010 finansowanie w ramach tego instrumentu będzie się skupiać na następujących obszarach:

- wzmocnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności w krajach i regionach, w których są one najbardziej zagrożone;
- umacnianie roli społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu praw człowieka i reform demokratycznych;
- wspieranie obszarów objętych wytycznymi UE dotyczącymi najbardziej problemowych zagadnień z zakresu praw człowieka;
- wpieranie międzynarodowych struktur na rzecz praw człowieka;
- wysyłane przez UE misje obserwacji wyborów.

6. Opracowywanie rocznego sprawozdania na temat praw człowieka

Począwszy od 1999 r., Rada publikuje corocznie sprawozdanie na temat praw człowieka, dążąc do nadania większej przejrzystości swojej polityce i działaniom w tym obszarze. Parlament przedstawia własne roczne sprawozdanie dotyczące praw człowieka na świecie od 1984 r.

B. Inicjatywy UE w krajach trzecich

1. Klauzula dotycząca praw człowieka i demokracji w umowach zewnętrznych zawieranych przez UE

Od 1995 r. do dwustronnych umów handlowych oraz różnego rodzaju umów stowarzyszeniowych i dotyczących współpracy między UE i krajami trzecimi lub organizacjami regionalnymi włączana jest klauzula dotycząca praw człowieka. Jest to oficjalna „klauzula zasadnicza” – przepis, który mówi, że poszanowanie praw człowieka i zasad demokratycznych stanowi podstawę wewnętrznej i zewnętrznej polityki stron i stanowi zasadniczy element umowy. Często towarzyszy jej dodatkowa klauzula w sprawie niewykonania umowy w wypadku naruszenia tego zasadniczego elementu umowy. Środki podejmowane na mocy klauzuli dotyczącej praw człowieka mogą przybierać różne formy, od ograniczenia bądź zawieszenia współpracy, do bardziej poważnych sankcji.

2. Wspólne strategie, działania, stanowiska

Unia Europejska dąży do osiągnięcia celów w zakresie praw człowieka i demokracji, określając ogólne zasady, na których opiera się jej polityka. Zasady te mogą znaleźć

odzwierciedlenie we wspólnych strategiach, w wypadku gdy UE i państwa członkowskie mają istotne wspólne interesy (np. Rosja, rejon śródziemnomorski), we „wspólnych działaniach”, gdy podjęcie działań operacyjnych przez UE zostanie uznane za niezbędne (np. mianowanie specjalnych przedstawicieli UE oraz operacje zarządzania kryzysowego) lub we „wspólnych stanowiskach”, w wypadku gdy chodzi o określenie stanowiska UE w szczególnej kwestii geograficznej lub merytorycznej. Mimo że środki te nie są przeznaczone specjalnie do obrony praw człowieka, są jednak regularnie wykorzystywane do tego celu.

3. Démarche i deklaracje

Démarche dyplomatyczne wystosowywane wobec władz kraju trzeciego przez prezydencję UE, trojkę lub państwa członkowskie w imieniu wszystkich państw członkowskich stanowią ważny sposób wywierania presji. Z reguły podejmowane są z zachowaniem zasady poufności i polegają na przypomnieniu władzom o ich zobowiązaniach w zakresie międzynarodowych praw człowieka, czy to w poszczególnych obszarach (np. kamieniowanie, kara śmierci), czy to w odniesieniu do poszczególnego obrońcy lub organizacji praw człowieka narażonych na szczególne niebezpieczeństwo. W 2007 r. wydano ponad 90 démarche w związku z przypadkami tortur i maltretowania. Ogólne démarche w sprawie kary śmierci wydano wobec prawie 30 krajów. Na podobnej zasadzie może zostać podjęta decyzja o ogłoszeniu publicznie deklaracji w celu wezwania danego rządu do przestrzegania praw człowieka lub w celu wyrażenia zadowolenia z pozytywnego rozwoju sytuacji (np. przeprowadzenie wyborów).

4. Dialog polityczny i specjalne dialogi w kwestii praw człowieka

Kwestia praw człowieka jest systematycznie poruszana w dialogu politycznym, jaki Unia Europejska prowadzi z krajami trzecimi lub grupami regionalnymi w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Oprócz tego Unia Europejska uczestniczy w specjalnych dialogach w kwestii praw człowieka z coraz większą liczbą krajów; pierwsze takie dialogi nawiązano z Chinami i Iranem. W 2001 r. Rada przyjęła „wytyczne Unii Europejskiej dotyczące dialogu w kwestii praw człowieka”. Zgodnie z tymi wytycznymi dialogi w kwestii praw człowieka powinny obejmować dyskusje wzmacniające współpracę w zakresie praw człowieka, uwzględniać obawy UE dotyczące sytuacji w zakresie praw człowieka w danym kraju i dążyć do poprawy sytuacji w zakresie praw człowieka w danym kraju. W 2007 r. uzgodniono, że dialog w kwestii praw człowieka UE–UA powinien stanowić nieodłączną część strategicznego partnerstwa UE–Afryka. Wtedy po raz pierwszy UE jako podmiot rozpoczęła dialog w kwestii praw człowieka z innym podmiotem niebędącym państwem. Kluczowym wyzwaniem dla dialogów w kwestii praw człowieka jest wyjście poza prezentację dobrze znanych stanowisk i doprowadzenie na szczeblu lokalnym do konkretnej poprawy sytuacji w zakresie praw człowieka.

Obecna sytuacja

Polityka UE w dziedzinie praw człowieka ma na celu promowanie poszanowania wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności – obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Jednakże w szerokim wachlarzu problemów dotyczących praw człowieka, którymi zajmuje się UE, znalazły się pewne zagadnienia z zakresu promowania praw człowieka i demokracji, na które ostatnio Unia Europejska zwraca szczególną uwagę.

A. Walka z karą śmierci

Unia Europejska aktywnie oręduje za zniesieniem kary śmierci, opierając się na „Wytycznych dotyczących polityki UE w stosunku do państw trzecich w sprawie kary śmierci”, przyjętych w czerwcu 1998 r. Unia Europejska wzywa kraje, w których nadal wykonuje się karę śmierci, do podjęcia wszystkich możliwych środków w celu jej zniesienia, a przynajmniej na początku do wprowadzenia moratorium na karę śmierci, będącego pierwszym krokiem na drodze do jej zniesienia. Dla zapewnienia specjalnego poparcia tej polityki, mającego postać konkretnych projektów, wykorzystywane są istniejące instrumenty finansowe. Od 1994 r. do 2008 r. Komisja Europejska sfinansowała na całym świecie ponad 30 projektów mających na celu zniesienie kary śmierci, których budżet wyniósł około 15 mln euro. Działania UE w tej dziedzinie obejmują także doroczne oświadczenie w sprawie kary śmierci, przy okazji Światowego Dnia przeciwko Karze Śmierci, który obchodzony jest 10 października.

B. Walka z torturami oraz okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem

Zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej przeciwko torturom, które przyjęto w kwietniu 2001 r., UE jest niezwykle mocno zaangażowana w światową walkę ze stosowaniem tortur. Unia Europejska aktywnie realizuje tę politykę na szczeblu dwustronnym, regionalnym i wielostronnym. W Organizacji Narodów Zjednoczonych UE odegrała wiodącą rolę w przyjęciu w grudniu 2002 r. protokołu dodatkowego do konwencji ONZ przeciwko torturom, który wszedł w życie z dniem 22 czerwca 2006 r. Przedmiotowy protokół ustanawia system krajowych i międzynarodowych mechanizmów inspekcji więzień w celu zapobiegania torturom. W ustanowionym przez ONZ Międzynarodowym Dniu Pomocy Ofiarom Tortur, 26 czerwca 2008 r., Unia Europejska raz jeszcze podkreśliła, że priorytetem dla niej jest likwidacja tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania na całym świecie, a także całkowita rehabilitacja ofiar tortur.

C. Międzynarodowe mechanizmy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i walka z bezkarnością

Unia Europejska postawiła sobie za zadanie przekonywanie krajów za pomocą dyplomatycznych démarche, inicjatyw uświadamiających i wsparcia finansowego do ratyfikowania

statutu rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK), który wszedł w życie w 2002 r. Polityka UE wobec MTK została przedstawiona we wspólnym stanowisku uzgodnionym w 2003 r., które w 2004 r. zostało uzupełnione o plan działania. W konsekwencji zapis o ratyfikacji i wdrożeniu statutu rzymskiego został już włączony do poprawionej umowy z Kotonu z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), podpisanej w 2005 r. Stanowi to odzwierciedlenie zobowiązań UE i państw AKP wobec instytucji zarządzania globalnego. Podobne zapisy zostały następnie włączone do wszystkich umów o partnerstwie z krajami trzecimi.

D. Prawa dziecka

W grudniu 2007 r. Rada UE przyjęła nowy zbiór wytycznych UE w sprawie promowania i ochrony praw dziecka. Znaczenie, jakie UE przywiązuje do promowania praw dziecka, zostało już odzwierciedlone we wcześniejszych wytycznych w sprawie dzieci w konfliktach zbrojnych (2003 r.), dotyczących krótko-, średnio- i długoterminowego oddziaływania konfliktów zbrojnych na dzieci.

E. Prawa kobiet i równość płci

Od światowej konferencji w sprawach kobiet, która odbyła się w 1995 r. w Pekinie, Unia Europejska odgrywa znaczącą rolę w promowaniu praw kobiet i równości płci zarówno w samej UE, jak i wobec krajów trzecich. Dzięki polityce włączania problematyki płci do wszystkich swoich strategii Unia Europejska dąży do włączenia priorytetów i potrzeb kobiet i mężczyzn we wszystkie kluczowe polityki. Niedawno, dnia 8 marca 2007 r., Komisja przyjęła komunikat zatytułowany „Równość płci oraz równouprawnienie kobiet w kontekście współpracy na rzecz rozwoju”, będący częścią szeregu inicjatyw politycznych UE mających na celu koordynację i harmonizację pomocy rozwojowej państw członkowskich i Komisji.

F. Rasizm, ksenofobia i ochrona mniejszości

Walka z rasizmem i ksenofobią stanowi wewnętrzny i zewnętrzny priorytet UE. Na szczeblu międzynarodowym Unia zdecydowanie popiera powszechną ratyfikację konwencji ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej i aktywnie działa w celu zapewnienia należytej kontynuacji przełomowej światowej konferencji na temat rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z tym nietolerancji, która w 2001 r. odbyła się w Durbanie. W 2007 r. państwa członkowskie UE głosowały jednomyślnie za Deklaracją praw ludności rdzennej ONZ.

G. Pomoc przy wyborach i ich obserwowanie

Od 2000 r. do krajów Afryki, Bliskiego Wschodu, Ameryki Środkowej i Południowej oraz Azji zostało skierowanych ponad 60 misji obserwacji wyborów oraz 10 misji wspierających wybory, w których uczestniczyło około 5000 ekspertów i obserwatorów. Celem obserwacji wyborczej jest zapobieganie nadużyciom i przemocy oraz budowanie zaufania do procesu wyborczego wśród kandydatów partii politycznych, społeczeństwa obywatelskiego i szeroko

pojętego elektoratu. Na czele misji UE obserwacji wyborów stoi zazwyczaj poseł lub posłanka do Parlamentu Europejskiego. Misje UE obserwacji wyborów stanowią bardzo istotne narzędzie budowania demokracji, przyczyniając się także do poszanowania praw człowieka.

Rola Parlamentu Europejskiego

Od wielu lat obrona praw człowieka na świecie stanowi jedną z głównych trosk Parlamentu i obszar, na którym w sposób najbardziej widoczny uczestniczy on w debacie publicznej.

A. Uprawnienia

Głos Parlamentu Europejskiego stał się ważnym głosem na temat praw człowieka i demokracji. Parlament uczestniczy w przygotowywaniu, wdrażaniu i ocenie polityki w dziedzinie praw człowieka dzięki swoim rezolucjom, sprawozdaniom, misjom do krajów trzecich, wydarzeniom związanym z prawami człowieka, delegacjom międzyparlamentarnym i wspólnym komisjom parlamentarnym z krajami trzecimi, pytaniom ustnym i pisemnym, specjalnym przesłuchaniom w konkretnych sprawach oraz dorocznej Nagrodzie Sacharowa. Poprzez dyskusje na posiedzeniach plenarnych, komisje, podkomisje i grupy robocze rozlicza Radę i Komisję. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego porusza także systematycznie kwestie praw człowieka z przedstawicielami krajów trzecich, podczas bezpośrednich rozmów lub w korespondencji.

B. Działania

1. Zapewnienie spójności działań Komisji Europejskiej i Rady

Parlament Europejski prowadzi stały dialog z Radą UE i Komisją Europejską, monitorując jednocześnie sposób osiągania wyznaczonych priorytetów. Parlament stara się także wyrażać swój pogląd na podejmowane przez nie działania i zachęca wszystkie instytucje do działania w sytuacji, gdy konieczna jest wspólna strategia lub wspólne działanie.

Głównym organem działań na rzecz praw człowieka i demokracji oraz ochrony mniejszości ze strony Parlamentu jest Podkomisja Praw Człowieka (DROI), Podkomisja Komisji Spraw Zagranicznych. Zajmuje się ona codziennym zarządzaniem dossier dotyczącymi praw człowieka, czasami we współpracy z innymi komisjami parlamentarnymi (takimi jak Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Rozwoju, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia, czy Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony) lub z delegacjami Parlamentu Europejskiego do parlamentów krajów trzecich. Parlament Europejski zatwierdza także roczne sprawozdanie dotyczące praw człowieka na świecie i politykę UE w dziedzinie praw człowieka.

2. Stały dialog ze społecznością międzynarodową i społeczeństwem obywatelskim

Podkomisja ds. praw człowieka jest ośrodkiem dyskusji na temat praw człowieka toczących się w Parlamencie. Podejmuje inicjatywy polityczne w tej sferze i stanowi stałe forum dyskusji

o sytuacji w zakresie praw człowieka i rozwoju demokracji w państwach nienależących do UE. Na posiedzeniach podkomisji systematycznie odbywają się dialogi z innymi instytucjami UE, specjalnymi sprawozdawcami ONZ i innymi przedstawicielami ONZ lub jej agencji, Radą Europy, przedstawicielami rządów, działaczami na rzecz praw człowieka i kompetentnymi organizacjami pozarządowymi. Realizuje ona także wizyty delegacji w poszczególnych krajach trzecich, w tym w krajach kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej (np. w Turcji). Ta stała wymiana informacji umożliwia stosowne działania w szybko zmieniającej się sytuacji i pozwala m.in. na uchwalanie pilnych rezolucji na posiedzeniach plenarnych.

3. Organizacja i przygotowanie procedury przyznania Nagrody Sacharowa

Parlament ustanowił Nagrodę im. Sacharowa na rzecz Wolności Myśli w dniu 13 grudnia 1985 r., kiedy Andriej Sacharow przebywał jeszcze na wygnaniu w mieście Gorki. Nagroda jest przyznawana corocznie w uznaniu działań lub zasług na polu poszanowania obrony praw człowieka. Obecnie służy ona podkreśleniu przywiązania Parlamentu do sprawy obrony praw człowieka i podstawowych wolności na całym świecie.

→ Jarmo OIKARINEN
lipiec 2008 r.

6.1.3. Polityka bezpieczeństwa i obrony

W dziedzinie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) dokonano w UE wielu postępów od czasu niepowodzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej do dziś. Niemniej jednak wciąż pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, a europejska strategia bezpieczeństwa stanowi w tej kwestii krok naprzód.

Podstawa prawna

Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczący wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) (→6.1.1) oraz pięć deklaracji w sprawie WPZiB załączonych do TUE, szczególnie deklaracje nr 2 i 3 w sprawie Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE).

Cele

Dla WPZiB (zmienionej traktatem amsterdamskim) wyznaczono pięć celów:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich formach;
- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu końcowego z Helsinek i celami Karty paryskiej, w tym dotyczącymi granic zewnętrznych;
- popieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie oraz umacnianie demokracji i praworządności, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

Osiągnięcia

A. Traktat amsterdamski

1. Treść WPZiB

a. Włączenie misji petersberskich

Zgodnie z art. 17 ust. 4 traktatu z Amsterdamu do TUE włączono tzw. misje petersberskie, które obejmują: misje humanitarne

i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju. Stały się one częścią WPZiB oraz wspólnej polityki obronnej. W realizacji tych zadań mogą uczestniczyć wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Danii, która w kwestiach obrony ma prawo do rezygnacji zgodnie z protokołem 5 do traktatu z Amsterdamu).

b. Wspólne strategie

Nowy instrument podlega decyzji Rady Europejskiej.

c. Stosunki UE i UZE

Zgodnie z art. 17 ust. 3 traktatu z Amsterdamu, który służy wyjaśnieniu charakteru tych stosunków, Unia zwracać się będzie do Unii Zachodnioeuropejskiej w celu wykonywania decyzji mających wpływ na kwestie obronne, a także będzie sporządzać wytyczne polityczne dla tego rodzaju przypadków. Jednakże od czasu Rady Europejskiej w Kolonii w 1999 r., w celu wzmocnienia unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, UZE znajduje się obecnie w stanie transformacji. W listopadzie 2000 r. w Marsylii Rada Ministrów UZE zdecydowała o utrzymaniu podstawowego Sekretariatu, aby móc zagwarantować, że zadania i struktury UZE będą mogły nadal służyć realizacji zobowiązań państw członkowskich na mocy zmienionego w 1954 r. traktatu brukselskiego. Posiedzenia Rady Ministrów UZE w Porto w maju 2000 r. i w Marsylii w listopadzie 2000 r. utworowały drogę do przekazania UE funkcji UZE wymaganych do realizacji misji petersberskich. Zamknięto kwaterę główną UZE i zlikwidowano jej sztab wojskowy.

2. Proces podejmowania decyzji

a. Inicjatywa

Na mocy art. 18 ust. 4 Komisja jest w pełni włączana w zadania prowadzone w zakresie WPZiB i, podobnie jak państwa

członkowskie, ma prawo inicjatywy. Może również, jak państwa członkowskie, zwrócić się do prezydencji o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Rady i przedstawiać działowi politycznemu propozycje dotyczące koniecznych działań.

b. Decyzja

Aby zapewnić pewną elastyczność w ramach ogólnej zasady jednomyślności w procesie podejmowania decyzji, traktatem z Amsterdamu wprowadzono procedurę konstruktywnego wstrzymania się od głosu, dzięki której państwo członkowskie może zdecydować o niezastosowaniu określonej decyzji, mimo że akceptuje jej wiążący charakter dla całej Unii. Tytułem odstępstwa, przyjmując wspólne działania, wspólne stanowiska lub inne decyzje na podstawie wspólnej strategii oraz wszelkie decyzje wdrażające wspólne działanie lub wspólne stanowisko, Rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów.

c. Wdrożenie

Traktatem z Amsterdamu ustanowiono nowy urząd wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB. Będzie on również pełnił funkcję sekretarza generalnego Rady. Zgodnie z art. 26 wysoki przedstawiciel wspomaga Radę w sprawach objętych wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa w formułowaniu, opracowaniu i wprowadzaniu w życie decyzji politycznych, a w stosownych przypadkach, działając w imieniu Rady i na zlecenie prezydencji, prowadzi dialog polityczny z krajami trzecimi. Na pierwszego wysokiego przedstawiciela powołano Javierę Solanę, który rozpoczął pełnienie funkcji dnia 18 października 1999 r.

Budżet WPZiB, będący częścią budżetu WE, jest zarządzany przez Komisję.

B. Traktat z Nicei

1. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa

Zgodnie z art. 25 traktatu z Nicei Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (ustanowiony obecnie na stałe po wprowadzeniu jako organ tymczasowy podczas Rady Europejskiej w Feirze w czerwcu 2000 r.) sprawuje pod kierunkiem Rady kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad operacjami zarządzania kryzysami. Rada może upoważnić Komitet do podjęcia, w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysami, określonych przez Radę decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacją. Powyższe przepisy zapewniają mu nawet ważniejszą rolę w ramach EPBiO.

2. Ścisła współpraca

Ścisła współpraca realizowana jest z poszanowaniem zasad, celów, ogólnych wytycznych i spójności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz podjętych w jej ramach decyzji. Odnosi się ona do wprowadzania w życie wspólnych działań lub wspólnych stanowisk, lecz nie do spraw mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. W wypadku braku sprzeciwu ze strony państw członkowskich lub wniosku o podjęcie jednomyślnej decyzji w Radzie Europejskiej ścisła współpraca jest przyjmowana przez

Radę większością kwalifikowaną, z minimalną liczbą zaledwie ośmiu państw.

C. Dalsze zmiany

1. Rada Europejska w Kolonii

Podczas Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. w związku z konfliktem w Kosowie Unia Europejska podjęła ważny krok w kierunku ustanowienia własnych sił wojskowych i wysunęła misje petersberskie na pierwszy plan procesu wzmocnienia wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO). Dążono w ten sposób do zapewnienia możliwości prowadzenia samodzielnych działań wspieranych przez wiarygodne siły wojskowe oraz gotowości do reagowania na międzynarodowe kryzysy bez uszczerbku dla działań NATO. Rada Europejska wyraźnie stwierdziła, że włączenie UZE do ram instytucjonalnych UE nie jest konieczne, mimo że w traktacie z Amsterdamu przewidziano taką możliwość; zamiast tego zdecydowano, że funkcje sprawowane przez UZE w zakresie misji petersberskich zostaną włączone do UE.

2. Rada Europejska w Helsinkach

Rada Europejska wyznaczyła konkretny cel wojskowy, zwany celem operacyjnym, zgodnie z którym do 2003 r. w ramach dobrowolnej współpracy państwa członkowskie powinny osiągnąć gotowość do skierowania w ciągu 60 dni, a następnie do utrzymywania oddziałów zdolnych do prowadzenia misji petersberskich w pełnym zakresie, w tym najtrudniejszych operacji w randze korpusu (do 15 brygad złożonych z 50 000–60 000 ludzi). Nowe oddziały, nazwane europejskimi siłami szybkiego reagowania, będą mogły zostać skierowane w ciągu 60 dni do obszaru objętego kryzysem oddalonego maksymalnie o 2500 mil i powinny móc tam pozostać przez okres do jednego roku. Należy zauważyć, że osiągnięcie tego celu nie wiąże się z ustanowieniem europejskiego wojska.

3. Rada Europejska w Feirze

Podczas Rady Europejskiej w Feirze w Portugalii w czerwcu 2000 r. Unia Europejska oficjalnie ustanowiła tymczasowy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa złożony z przedstawicieli krajowych odpowiedzialnych za wszelkie aspekty WPZiB, w tym za europejską politykę bezpieczeństwa i obrony. Podczas Rady w Feirze ustanowiono także organ zapewniający doradztwo wojskowe na rzecz Komitetu, w postaci tymczasowego Komitetu Wojskowego UE (wspieranego przez tymczasowy Sztab Wojskowy UE), złożonego z ministrów obrony reprezentowanych przez ich wojskowych przedstawicieli, którzy zapewniają doradztwo i przedstawiają zalecenia dla Komitetu. Podobnie w kwestii cywilnego zarządzania kryzysowego Rada w Feirze z zadowoleniem przyjęła pierwsze posiedzenie Komitetu ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (CIVCOM). Rada wprowadziła ponadto obszary priorytetowe w cywilnym zarządzaniu kryzysowym, m.in. zobowiązanie do zapewnienia do 2003 r. do 5000 policjantów na potrzeby międzynarodowych misji obejmujących operacje zapobiegania konfliktom oraz zarządzania kryzysowego, do

zapewnienia możliwości wyłonienia i skierowania do 1000 policjantów w ciągu 30 dni oraz przyjęcia udziału Komisji w cywilnym zarządzaniu kryzysowym w przypisanych jej obszarach działania. Policjanci znajdować się będą pod kontrolą Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, zaś kontrolę operacyjną sprawować będzie wysoki przedstawiciel. Według szacunków powyższe zobowiązanie wymagałoby zgromadzenia maksymalnie 15 000 oddelegowanych, przeszkolonych pracowników.

4. Konferencja dotycząca zobowiązań w zakresie zdolności wojskowych

Dnia 20 listopada 2000 r. w Brukseli państwa członkowskie wzięły udział w pierwszej konferencji dotyczącej zobowiązań w zakresie zdolności wojskowych, która obecnie odbywa się co roku. Konferencja zapewnia możliwość dobrowolnego zgłoszenia przez państwa członkowskie konkretnych krajowych zobowiązań odpowiadających celom w zakresie zdolności wojskowej, określonym przez Radę Europejską w Helsinkach. Wspomniane zobowiązania zostały przedstawione w dokumencie zwanym „katalogiem sił”. Zgodnie z wytycznymi Rady Europejskiej w Helsinkach i w Feirze w sprawie wspólnych celów w zakresie zdolności wojskowych państwa członkowskie zobowiązały się do podjęcia średnio- i długoterminowych działań na rzecz zwiększenia swoich zdolności operacyjnych i strategicznych poprzez wdrożenie reformy sił zbrojnych, koniecznej dla prowadzenia przez UE samodzielnych operacji.

5. Rada Europejska w Nicei

W grudniu 2000 r. podczas Rady Europejskiej w Nicei dokonano oceny przedsięwzięć poszczególnych państw członkowskich w zakresie tworzenia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

6. Rada Europejska w Göteborgu

W czerwcu 2001 r. Rada Europejska w Göteborgu zobowiązała UE do rozwinięcia i udoskonalenia swoich zdolności, struktur i procedur w celu zwiększenia możliwości dotyczących pełnego zakresu zadań w zakresie zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego w pełnym zakresie z wykorzystaniem środków wojskowych i cywilnych. Położono szczególny nacisk na zapobieganie konfliktom w ramach programu UE na rzecz zapobiegania gwałtownym konfliktom.

7. Rada Europejska w Laeken

Podczas Rady Europejskiej w Laeken w grudniu 2001 r. UE przyjęła deklarację w sprawie zdolności operacyjnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, zgodnie z którą:

- rozwój zdolności wojskowych **nie wiąże się** z utworzeniem europejskiego wojska;
- Unia rozpoczęła testowanie swoich struktur i procedur w zakresie cywilnych i wojskowych operacji zarządzania kryzysowego;
- zdolność Unii w zakresie zarządzania kryzysowego została wzmocniona poprzez zapewnienie konsultacji, współpracy

i przejrzystości w stosunkach UE i NATO w ramach zarządzania kryzysowego na zachodnich Bałkanach.

Ponadto w kwestii zdolności, które powszechnie uważa się za niewystarczające pod względem zasobów, ale niezwykle istotne dla operacji zarządzania kryzysowego, Rada Europejska w Laeken zatwierdziła Europejski plan działania na rzecz zdolności (ECAP). Wezwano w nim państwa członkowskie do dobrowolnego dołożenia wszelkich starań oraz podjęcia działań inwestycyjnych, rozwojowych i koordynacyjnych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i wielonarodowym, w celu poprawy stanu istniejących zasobów oraz stopniowego zwiększania niezbędnej zdolności Unii w zakresie zarządzania kryzysowego.

8. Rada Europejska w Sewilli

Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła pierwsze zadanie z zakresu zarządzania kryzysowego przeprowadzone przez Unię w 2002 r., w którym EPBiO pomyślnie przeszła sprawdzian swoich struktur i procedur podejmowania decyzji.

9. Rada Europejska w Kopenhadze

Rada Europejska podkreśliła także chęć Unii do poprowadzenia operacji wojskowej w Bośni po zakończeniu misji sił stabilizacyjnych NATO (SFOR). Rada potwierdziła gotowość Unii do jak najszybszego przejścia operacji wojskowej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM) w porozumieniu z NATO. Następnie w marcu 2003 r. osiągnięto porozumienie z NATO zwane „Berlin plus”, które uutorowało drogę do pierwszej operacji wojskowej EPBiO pod nazwą Concordia. Druga operacja wojskowa – Artemis – w Demokratycznej Republice Konga rozpoczęła się w czerwcu 2003 r., czym UE potwierdziła swoją zdolność do prowadzenia samodzielnej operacji zgodnie z koncepcją kraju zapewniającego ramy działania, w tym wypadku – Francji.

10. Rada Europejska w Brukseli

Podczas Rady Europejskiej w Brukseli w marcu 2003 r. Unia Europejska z zadowoleniem przyjęła misję policyjną w Bośni i Hercegowinie (1 stycznia 2003 r.). W grudniu tego samego roku rozpoczęto drugą unijną misję policyjną (Proxima) w FYROM, która była kontynuacją operacji wojskowej NATO pod kryptonimem „Allied Harmony”.

D. Stosunki między UE a NATO – „Berlin plus”

Porozumienie „Berlin plus” umożliwiło UE dostęp do planów i zdolności NATO w zakresie operacji zarządzania kryzysowego. Jego początki sięgają konferencji ministerialnej NATO w Berlinie w 1996 r., podczas której ministrowie spraw zagranicznych zgodzili się udostępnić zasoby NATO do celów operacji prowadzonych przez UZE w ramach próby zwiększenia udziału europejskiej obrony w NATO. W 1999 r. podczas szczytu w Waszyngtonie powyższe postanowienie zostało rozszerzone na prowadzone przez UE operacje zarządzania kryzysowego w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zgodnie z komunikatem ze szczytu powyższe ustalenia miały obejmować operacje, w których Sojusz jako taki nie uczestniczy. Ostateczne porozumienie

między UE a NATO zostało wstrzymane w okresie od 1999 r. do grudnia 2002 r. ze względu na działania blokujące ze strony Grecji i Turcji. Wynegocjowany przez Zjednoczone Królestwo układ, zawarty w trakcie Rady Europejskiej w Brukseli w listopadzie 2002 r., umożliwił przyjęcie w dniu 16 grudnia 2002 r. deklaracji UE i NATO w sprawie EPBiO.

Ostateczne porozumienie UE–NATO „Berlin plus” jest zatem złożone z szeregu ustaleń instytucjonalnych między UE a NATO, umożliwiających im bezpieczną wymianę informacji oraz określenie sposobu udostępniania zasobów NATO. Ostateczne porozumienie instytucjonalne, konieczne dla sformalizowania stosunków, nadeszło dnia 12 marca 2003 r. wraz z umową między UE a Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego w sprawie bezpieczeństwa informacji (zawierającą 18 artykułów). Cały pakiet Berlin plus mógł w ten sposób zostać połączony z tzw. umową ramową, która składała się z wymiany pism między wysokim przedstawicielem UE a sekretarzem generalnym NATO z dnia 17 marca 2003 r. – w samą porę, aby UE mogła rozpocząć w dniu 31 marca 2003 r. operację Concordia, wymagającą zasobów i planów NATO.

E. Europejska strategia bezpieczeństwa i nowy cel operacyjny na rok 2010

W grudniu 2003 r. państwa członkowskie UE przyjęły przełomową europejską strategię bezpieczeństwa, w której po raz pierwszy nakreślono w unijnych ramach ich wspólne aspiracje w tym obszarze polityki. Strategia stała się kluczowym dokumentem referencyjnym dla zmian politycznych w ramach EPBiO, w tym dla określenia stosunków z Organizacją Narodów Zjednoczonych, organizacjami regionalnymi i partnerami strategicznymi. W czerwcu 2003 r., podczas Rady Europejskiej w Salonikach państwa przyznały, że zdolności operacyjne UE w całym zakresie misji petersberskich są wciąż ograniczone i utrudnione ze względu na określone braki. W związku z powyższym opracowano nowy cel operacyjny na 2010 r., przyjęty w czerwcu 2004 r. podczas Rady Europejskiej w Brukseli, która rozszerzyła pierwotny zakres misji petersberskich na wspólne operacje rozbrojeniowe, wsparcie krajów trzecich w zwalczaniu terroryzmu oraz reformę sektora bezpieczeństwa, a także rozszerzyła potrzeby operacyjne na zdolność do prowadzenia i utrzymywania kilku równoczesnych operacji na różnych poziomach zaangażowania. Rada Europejska w Salonikach utarowała również drogę do ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony w 2004 r.

Dalszy rozwój zdolności wojskowych nastąpił kiedy ogłoszono, że **centrum operacyjne** oraz tzw. **grupy bojowe** (z których dwie były gotowe do rozmieszczenia od stycznia 2007 r.) **są w pełni gotowe do działania**, tj. osiągnęły pełną zdolność operacyjną (FOC) dnia 1 stycznia 2007 r. Poza ustanowieniem wojskowej struktury dowodzenia doszło ostatnio do wzmocnienia cywilnej struktury dowodzenia poprzez stworzenie cywilnych zdolności planowania i prowadzenia operacji (CPCC). Zarówno w wypadku dowodzenia cywilnego jak i wojskowego istniała możliwość korzystania z centrum operacyjnego w Brukseli, które jest

dostępne od stycznia 2007 r., ale może rozpocząć działalność jedynie wskutek decyzji Rady Europejskiej. Ponadto toczy się praca nad **rozwojem zdolności cywilnej**, zarządzanej w ramach tzw. procesu dotyczącego cywilnego celu operacyjnego na 2010 r.

Podsumowując: od czasu pierwszej cywilnej misji zarządzania kryzysami, misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie (EUPM) w styczniu 2003 r. doszło do szybkiego wzrostu liczby operacji przeprowadzonych w zakresie EPBiO w ramach wsparcia WPZiB. Po pierwszej operacji cywilnej wkrótce nastąpiła pierwsza wojskowa misja zarządzania kryzysami – operacja Concordia w Bułgarii i Republiki Macedonii w kwietniu 2003 r. Łącznie odbyło się dziesięć zakończonych misji, a dziewięć wciąż trwa (osiem z 19 było przynajmniej w części misjami wojskowymi).

Z tych 19 przeszłych lub będących w toku operacji pięć to operacje czysto wojskowe, a pozostałe z nich są operacjami cywilnymi lub łączą w sobie elementy cywilne i wojskowe, tak jak w wypadku DRK (misji reformującej sektor bezpieczeństwa o nazwie EUSEC) oraz misji AMIS II, prowadzonej przez Unię Afrykańską oraz należącą do niej (należy zauważyć, że korzysta ona ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju w ramach tzw. instrumentu na rzecz pokoju w Afryce). Wszystkie misje cywilne, w tym niedawne misje policyjne na dużą skalę w Kosowie i Afganistanie były finansowane z budżetu WPZiB i dlatego Parlament Europejski (wraz z Radą) zaangażowany jest jako władza budżetowa (tj. podmiot podejmujący decyzję) w kontekście budżetu wieloletniego (perspektyw finansowych) i rocznego.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski wielokrotnie wyrażał zadowolenie z powodu debaty w sprawie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO), która rozpoczęła się w Pörschach w październiku 1998 r. i została rozwinięta w dwustronnej francusko-brytyjskiej deklaracji z St. Malo, zanim została potwierdzona przez Radę Europejską w Kolonii w 1999 r. Na początku kadencji rozpoczętej w 2004 r., uwzględniając szybkie zmiany w EPBiO, Parlament Europejski utworzył nową podkomisję ds. bezpieczeństwa i obrony (SEDE) w Komisji Spraw Zagranicznych. Poprzez swoje rezolucje Parlament Europejski stale podkreślał brak wymiaru parlamentarnego w rozwoju EPBiO i zwracał uwagę na poważny deficyt demokratyczny.

W rezolucjach z dnia 15 czerwca 2000 r. i z dnia 30 listopada 2000 r. Parlament podkreślił znaczenie rozbudowy zasobów i zdolności wojskowych państw członkowskich, jak również cywilnych instrumentów zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego. Kwestia ta została szerzej omówiona w rezolucji z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie nowej europejskiej struktury bezpieczeństwa i obrony – priorytety i niedostatki. Następnie PE przyjął konkretne rezolucje w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa,

a w 2008 r. w sprawie wdrożenia „europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO)”. Ponadto, wskutek dyskusji w Podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony dotyczących kontroli EPBiO, Parlament Europejski przyjął rezolucję zatwierdzającą rozmieszczenie operacji w ramach EPBiO w Bośni i Hercegowinie (EUFOR Althea), DRK (EUFOR RD Konga) w Czadzie (EUFOR Tchad/RCA).

Parlament Europejski podkreśla w swoich rezolucjach, że ONZ powinna być jedyną organizacją uprawnioną do egzekwowania prawa międzynarodowego, przypominając, że na zastosowanie siły może zezwolić wyłącznie Rada Bezpieczeństwa ONZ.

Ponadto w kontekście WPZiB oraz EPBiO Parlament Europejski proponuje regularne posiedzenia z udziałem przedstawicieli właściwych przedmiotowo komisji parlamentów krajowych i PE, służące analizie rozwoju obu wymienionych polityk wraz z prezydenturą Rady, wysokim przedstawicielem ds. WPZiB oraz komisarzem ds. stosunków zewnętrznych.

W rezolucji z 2008 r. w sprawie wdrożenia europejskiej strategii bezpieczeństwa i EPBiO Parlament Europejski ponownie wezwał do wzmocnienia wymiaru parlamentarnego EPBiO poprzez rozszerzenie współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi w ramach wspólnych posiedzeń i regularnych konsultacji. Wezwał on także do dokonania przeglądu europejskiej strategii bezpieczeństwa skupiającego się na ważnych kwestiach, takich jak imigracja, bezpieczeństwo energetyczne, wpływ zmian klimatu na bezpieczeństwo międzynarodowe oraz zbiór kwestii związanych z bezpieczeństwem i rozwojem.

Co więcej, Parlament jest zdania, że zwalczanie terroryzmu powinno być kluczowym składnikiem europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w ramach której kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego powinny zostać połączone z bezpieczeństwem wewnętrznym.

→ Gerrard **QUILLE**
lipiec 2008 r.

6.2. Polityka gospodarcza i handel zagraniczny

6.2.1. Unia Europejska jako potęga handlowa

Unia Europejska jest największą potęgą handlową na świecie – jej udział w światowym eksporcie i imporcie wynosi około 20%. Obecnie zmierza się do włączenia również usług do wymiany handlowej UE.

I. Wymiana handlowa

A. Pozycja UE w światowej wymianie handlowej

1. W 2006 r. UE odpowiadała za blisko **jedną piątą światowej wymiany handlowej**:

- była pierwszym co do wielkości eksporterem (19,2%), wyprzedzając Stany Zjednoczone;
- była drugim co do wielkości importerem (19%), pod tym względem ustępując Stanom Zjednoczonym.

2. Jej **względna pozycja** jest jednak coraz **słabsza** w perspektywie długoterminowej. W 1980 r. (kiedy do Unii

należało tylko dziewięć państw członkowskich) udział UE w światowym wywozie sięgał 21%, a w przywozie – 27%. Dane te można porównać z wynikami osiąganymi przez Chiny (bez Hongkongu), które w tym samym okresie wzrosły

— z 1,3% do 11,2% w wypadku wywozu;

— z 1,3% do 7,9% w wypadku przywozu.

3. W latach 2002–2006 Unia Europejska odnotowała niewielki ujemny **bilans handlowy**, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych deficyt handlowy wzrastał. W Chinach występowała w tym czasie rosnąca nadwyżka handlowa, a w Japonii nadwyżka ta stale malała.

Tabela 1 – Wywóz towarów na świecie (w mld euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	% (2006)
UE-27	891,9	869,2	952,9	1 053,2	1 159,3	19,2% (*)
Stany Zjednoczone	713,6	624,4	639,0	709,1	804,8	12,0%
Chiny	337,5	379,6	466,1	599,5	752,8	11,2%
Japonia	412,9	389,5	421,1	443,0	478,3	7,1%
Świat	4689,1	4519,1	5026,8	5851,2	6718,2	100,0%

*z wyłączeniem handlu wewnątrzspółnotowego

Źródło: MFW, Eurostat-COMEXT (UE)

Tabela 2 – Przywóz towarów na świecie (w mld euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	% (2006)
UE-27	937,0	935,2	1027,5	1179,8	1351,7	19,0% (*)
Stany Zjednoczone	1235,9	1124,7	1197,3	1363,3	1491,6	21,0%
Chiny	272,1	321,3	399,3	470,7	559,2	7,9%
Japonia	342,2	325,9	352,2	399,6	443,2	6,2%
Świat	4976,8	4796,7	5353,4	6200,1	7094,1	100,0%

*z wyłączeniem handlu wewnątrzspółnotowego

Źródło: MFW, Eurostat -COMEXT (UE)

Tabela 3 – Bilans handlowy (w mld euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
UE-27	-45,1	-66,0	-74,6	-126,7	-192,5
Stany Zjednoczone	-522,4	-500,3	-558,3	-654,2	-686,8
Chiny	65,3	58,2	66,9	128,8	193,6
Japonia	70,7	63,6	68,9	43,4	35,1

Źródło: MFW, Eurostat -COMEXT (UE)

B. Charakter handlu w UE

1. Główne produkty

Unia Europejska kupuje i sprzedaje głównie towary przemysłowe: stanowią one w UE 90% wywozu i około trzy czwarte przywozu:

- same maszyny i sprzęt transportowy stanowią razem ponad 44% wywozu i ponad 30% przywozu;
- kolejne miejsca zajmują energia i produkty chemiczne;
- natomiast **produkty żywnościowe i surowce** stanowią łącznie niewiele ponad 5% wywozu i 5,3% przywozu.

Tabela 4 – Wywóz ogółem wg produktów

	2000	2007
Produkty żywnościowe i napoje	5,6%	5,0%
Surowce	2,1%	2,5%
Energia	3,4%	5,0%
Produkty chemiczne	14,0%	15,9%
Maszyny i sprzęt transportowy	46,3%	43,8%
Inne	28,6%	27,7%

Źródło: Eurostat

2. Bilans handlowy wg produktów

W 2007 r. UE odnotowała znaczną nadwyżkę w handlu produktami chemicznymi i bardzo dużą nadwyżkę w handlu maszynami i sprzętem transportowym.

Jednocześnie w UE występuje znaczny deficyt w handlu energią, który w latach 2000–2007 zwiększył się dwukrotnie.

Tabela 5 – Przywóz ogółem wg produktów

	2000	2007
Produkty żywnościowe i napoje	5,5%	5,3%
Surowce	5,0%	4,9%
Energia	16,2%	23,3%
Produkty chemiczne	7,1%	8,4%
Maszyny i sprzęt transportowy	37,4%	29,1%
Inne	28,8%	29,0%

Źródło: Eurostat

Tabela 6 – Bilans handlowy UE-27 wg produktów (w mld euro)

	2000	2007
Produkty żywnościowe i napoje	7,1	-13,4
Surowce	-31,4	-39,7
Energia	-131,9	-269,1
Produkty chemiczne	48,4	77,4
Maszyny i sprzęt transportowy	21,9	129,2
Inne	-42,7	-69,6
Ogółem	-142,9	-185,3

Źródło: Eurostat

C. Główni partnerzy handlowi UE

W latach 2000–2007 **Stany Zjednoczone**, których udział w całkowitej wymianie handlowej wyniósł ponad 16%, pozostawały głównym partnerem handlowym UE, zarówno jako główny odbiorca, jak i dostawca. Należy jednak zauważyć, że udział ten zmniejszył się odczuwalnie od 2000 r.

W tym samym okresie **Chiny** awansowały z czwartego miejsca na drugie, zajmując pozycję Japonii. Wywóz z Chin do UE zwiększył się czterokrotnie, a przywóz z UE – trzykrotnie.

W tym samym czasie Japonia spadła z drugiego miejsca na piąte, plasując się za Rosją i Szwajcarią. Bardzo poważnie zwiększył się udział Rosji, która z piątej pozycji awansowała na trzecią.

Tabela 7 – Główni partnerzy handlowi UE-27 (udział w wymianie handlowej ogółem: przywóz + wywóz)

2000		2007	
1. Stany Zjednoczone	24,1%	1. Stany Zjednoczone	16,6%
2. Japonia	7,5%	2. Chiny	11,4%
3. Szwajcaria	7,3%	3. Rosja	8,7%
4. Chiny	5,5%	4. Szwajcaria	6,4%
5. Rosja	4,7%	5. Japonia	4,6%
6. Norwegia	4,0%	6. Norwegia	4,5%
7. Turcja	2,7%	7. Turcja	3,7%
8. Korea Południowa	2,4%	8. Korea Południowa	2,4%
9. Tajwan	2,4%	9. Indie	2,1%
10. Kanada	2,2%	10. Brazylia	2,0%

Źródło: Eurostat

Należy ponadto zauważyć, że Indie i Brazylia zajęły miejsca odpowiednio Tajwanu i Kanady.

W latach 2000–2007 **wywóz produktów z UE w kierunku głównych obszarów gospodarczych** podlegał różnorodnej ewolucji. Można było zauważyć:

- **stagnację** w wypadku Ameryki Łacińskiej, ASEAN-u, dynamicznych gospodarek azjatyckich i Japonii;

- **lekki wzrost** w wypadku Stanów Zjednoczonych;
- **umiarkowany wzrost** w wypadku krajów AKP, EFTA, południowych i wschodnich krajów śródziemnomorskich (MEDA) i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG);
- **silny wzrost** w wypadku Chin, Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) i krajów OPEC oraz państw kandydujących (Chorwacja, Macedonia i Turcja);

Pomimo tych wzrostów, wyłączając Stany Zjednoczone, kraje kandydujące oraz południowe i wschodnie kraje śródziemnomorskie (MEDA), **saldo bilansu handlowego UE** pozostaje **ujemne** w wypadku większości obszarów gospodarczych, a zwłaszcza Chin.

Tabela 8 – Wywóz z UE wg obszarów gospodarczych (w mld euro)

Obszar lub kraj	2000	2007	Zmiana 2007/2000 (%)
Stany Zjednoczone	238,2	261,6	+8,9
Kraje kandydujące	39,5	67,9	+41,8
EFTA	101,6	140,4	+27,6
Kraje AKP	40,4	61,7	+15,1
OPEC	55,3	102,2	+45,8
MEDA	90,8	119,6	+24,0
ASEAN	41,8	54,5	+0,2
Ameryka Łacińska	55,6	71,3	+0,2
EOG	1693,9	2649,0	+36,0
CEEC	148,0	29,2	-80,2
DAE	83,6	98,9	+0,1
WNP	33,8	128,6	+73,7
Chiny	25,8	71,7	+64,0
Japonia	45,4	43,7	+3,7

Źródło: Eurostat

Kraje kandydujące: Chorwacja, Macedonia, Turcja

MEDA: południowe i wschodnie kraje śródziemnomorskie

EOG: kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego

CEEC: kraje Europy Środkowej i Wschodniej (ang. Central and Eastern European Countries)

DAE: dynamiczne gospodarki azjatyckie (ang. Dynamic Asian Economies)

(Tajlandia, Malesja, Singapur, Korea Południowa, Tajwan, Hongkong)

WNP: Wspólnota Niepodległych Państw (kraje byłego Związku Radzieckiego)

Tabela 9 – Przywóz do UE wg obszarów gospodarczych (w mld euro)

Obszar lub kraj	2000	2007	Zmiana 2007/2000 (%)
Stany Zjednoczone	206,2	181,1	-12,1
Kraje kandydujące	22,4	53,7	+58,2
EFTA	112,3	157,2	+28,5
Kraje AKP	44,6	61,7	+27,7

Obszar lub kraj	2000	2007	Zmiana 2007/2000 (%)
OPEC	87,2	126,3	+30,9
MEDA	67,3	107,1	+37,1
ASEAN	75,3	80,2	+6,1
Ameryka Łacińska	51,2	88,7	+42,2
EOG	1 656,6	2 624,7	+36,8
CEEC	122,5	13,3	-89,1
DAE	116,6	129,3	+9,8
WNP	76,5	184,6	+58,5
Chiny	74,6	231,4	+67,7
Japonia	92,0	78,1	-15,1

Źródło: Eurostat

Wyjaśnienia skrótów: patrz tabela 8.

II. Handel usługami

Oprócz właściwej wymiany handlowej obejmującej towary, należy również wspomnieć o handlu usługami, który w ostatnich latach bardzo zyskał na znaczeniu.

A. Kontekst ogólny

Udział Unii Europejskiej w światowym handlu usługami wynosi ponad jedną trzecią. Unia Europejska wciąż jest największym importerem i eksporterem w tej dziedzinie.

W latach 2004–2007 UE odnotowała rosnącą nadwyżkę, która obecnie przewyższa nadwyżkę Stanów Zjednoczonych. W Japonii natomiast utrzymuje się deficyt handlowy.

Tabela 10 – Wywóz, przywóz i bilans handlowy w zakresie usług (w mld euro)

	2004	2005	2006	2007
UE-27				
Wywóz	368,1	402,8	441,5	501,4
Przywóz	321,7	349,9	373,0	413,0
Bilans	46,3	52,8	68,4	88,3
Stany Zjednoczone				
Wywóz	278,3	309,1	333,5	346,6
Przywóz	234,9	253,7	273,0	271,6
Bilans	43,4	55,4	60,5	75,0
Japonia				
Wywóz	78,5	88,8	93,4	ng
Przywóz	109,0	108,1	107,9	ng
Bilans	-30,5	-19,3	-14,5	ng

Źródło: Eurostat, MFW

Tabela 11 – Handel usługami UE-27 (w mld euro)

	2004			2007		
	Wywóz	Przywóz	Bilans	Credit	Debit	Net
Usługi ogółem	368,1	321,7	46,4	501,4	413,0	88,4
Transport	93,5	79,5	14,0	118,5	102,0	16,5
Podróże	62,1	79,5	-17,4	76,7	94,1	-17,3
Usługi komunikacyjne	6,4	7,1	-0,7	9,8	10,7	0,9
Budownictwo	9,6	5,8	3,8	15,9	7,9	8,0
Ubezpieczenia	10,7	8,4	2,3	14,3	7,7	6,5
Usługi finansowe	29,6	11,9	17,7	54,3	21,3	33,0
Informatyka i informacja	16,3	8,1	8,2	23,6	10,3	13,2
Tantiemy i opłaty licencyjne	20,4	29,4	-9,0	25,5	36,1	-10,6
Inne usługi dla przedsiębiorstw	102,4	77,5	24,9	147,8	107,6	40,2
Usługi osobiste, kulturalne i rekreacyjne	5,1	6,3	-1,2	5,0	5,9	-0,9
Usługi administracyjne	9,1	5,5	3,7	7,7	7,2	0,7
Usługi niesklasyfikowane	2,9	2,9	0,1	2,5	2,2	0,3

Źródło: Eurostat

B. Rodzaj usług

Wśród eksportowanych usług na pierwszym miejscu plasują się obecnie usługi dla przedsiębiorstw (ubezpieczenia, usługi finansowe, usługi IT, licencje), które zastąpiły na nim usługi w zakresie transportu i podróży.

C. Główni partnerzy

W 2007 r. UE-27 prowadziła 48% handlu usługami ze Stanami Zjednoczonymi, 20% ze Szwajcarią, 6,6% z Japonią, 6,2% z Rosją i 6,1% z Chinami.

Tabela 12 – Główni partnerzy handlowi UE (w mld euro)

	2005			2006			2007		
	Wywóz	Przywóz	Bilans	Wywóz	Przywóz	Bilans	Wywóz	Przywóz	Bilans
Szwajcaria	49,4	38,1	11,3	52,7	37,8	15,0	60,6	41,8	18,9
Rosja	12,3	9,1	3,2	14,2	10,8	3,4	18,1	11,5	6,7
Kanada	9,0	7,6	1,3	10,2	8,2	2,0	11,3	9,5	1,8
Stany Zjednoczone	123,2	118,2	4,9	134,7	122,1	12,6	139,0	127,8	11,2
Brazylia	4,6	4,0	0,6	5,2	4,6	0,5	6,6	4,8	1,8
Chiny	12,3	9,6	2,7	12,8	11,3	1,4	17,7	13,1	4,6
Hong kong	8,3	5,6	2,6	6,9	6,7	0,2	8,3	7,8	0,7
Indie	5,4	4,8	0,6	7,0	5,5	1,4	9,0	6,6	2,4
Japonia	19,6	12,3	7,3	18,9	12,9	6,0	19,3	13,3	6,0

Źródło: Eurostat

→ Dominique DELAUNAY
lipiec 2008 r.

6.2.2. Unia Europejska i Światowa Organizacja Handlu (WTO)

Ze względu na wyłączną kompetencję w zakresie handlu Wspólnota Europejska uczestniczy w handlu międzynarodowym poprzez realizowanie własnych działań handlowych, lecz również poprzez czynny udział w strukturach, których celem jest ułatwienie światowej wymiany handlowej – GATT, a następnie od 1995 r. WTO.

Podstawa prawna

- Międzynarodowa: porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), które zostało podpisane w Marrakeszu w dniu 15 kwietnia 1994 r. i weszło w życie z dniem 1 stycznia 1995 r.
- Europejska: wspólna polityka handlowa: art. 26 i 27 oraz art. 131–134 traktatu WE; zawarcie umów międzynarodowych: art. 300 i 301 traktatu WE.

Cele

Unia Europejska jest jednym z regionów o największym znaczeniu handlowym na świecie i zawsze odgrywała wiodącą rolę w strukturach, których celem jest ułatwienie wymiany handlowej na świecie, tj. w Układzie ogólnym w sprawie taryf celnych i handlu (GATT), a później w WTO. Unia Europejska stawia sobie za cel:

- liberalizację handlu towarami i usługami oraz liberalizację w dziedzinie inwestycji w celu zapewnienia rozwoju

wymiany handlowej, a co za tym idzie dobrobytu gospodarczego;

- obronę interesów europejskich, zwłaszcza w niektórych sektorach przemysłu, rolnictwa, usług publicznych i kultury;
- zapewnienie ram tej liberalizacji poprzez ustanowienie przepisów chroniących środowisko naturalne, pracowników i zapewniających najmniej rozwiniętym państwom sprawiedliwy udział.

Osiągnięcia

A. Uprawnienia w zakresie podejmowania decyzji

1. Zasada wyłącznej kompetencji Wspólnoty

Zgodnie z traktatem rzymskim Wspólnota Europejska tworzy unię celną (zrealizowaną w pełni po zakończeniu okresu przejściowego w 1970 r.) i w związku z tym ma z definicji wyłączną kompetencję w zakresie polityki handlu zewnętrznego. Wspólna polityka handlowa obejmuje:

- ustanawianie wspólnych stawek celnych i wprowadzanie do nich zmian;
- zawieranie umów celnych i handlowych z krajami trzecimi;
- prowadzenie polityki eksportowej;
- ustanawianie handlowych środków ochronnych (podejmowanych np. w wypadku dumpingu).

2. Mechanizm podejmowania decyzji

Środki jednostronne (stawki celne, środki antidumpingowe) są:

- proponowane przez Komisję;
- przyjmowane przez Radę stanowiącą większością kwalifikowaną (art. 133 i 301).

Porozumienia z krajami trzecimi są:

- negocjowane przez Komisję na podstawie dyrektyw Rady (przyjmowanych większością kwalifikowaną);
- zawierane przez Radę, stanowiącą zazwyczaj większością kwalifikowaną (art. 133 i 300).

Parlament Europejski nie pełni w tym procesie nawet roli konsultacyjnej (wyjątek stanowią układy o stowarzyszeniu, które wymagają jego zgody, → 1.4.1 i 1.3.2).

3. Rozwiązania przewidziane w traktacie lizbońskim

W dziedzinie polityki handlowej art. 188 C traktatu lizbońskiego stanowi powtórzenie przepisów art. 133 TWE przewidzianego w traktacie nicejskim z wprowadzonymi zmianami. Najważniejsze zmiany dotyczą:

- rozszerzenia wyłącznej kompetencji Unii na wszystkie umowy handlowe;
- wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego.

Przewiduje on w szczególności, że:

- zwykła procedura prawodawcza (współdecyzja) będzie miała odtąd zastosowanie do wszystkich niezależnych instrumentów polityki handlowej (podstawowe rozporządzenia w sprawie instrumentów ochrony handlu, ogólnego systemu preferencji, przeciwdziałania dumpingowi, reguł pochodzenia itp) (patrz. art. 188C ust. 2);
- wszystkie umowy handlowe będą wymagały zgody Parlamentu Europejskiego (art. 188 N ust. 6 dotyczący procedury negocjowania i zawierania umów międzynarodowych między UE a krajami trzecimi bądź organizacjami międzynarodowymi) i co za tym idzie, będzie on systematycznie informowany o stanie zaawansowania negocjacji (art. 188N, 110), co nie było przewidziane we wcześniejszych traktatach.

Rozszerzenie procedury współdecyzji powinno zatem wzmocnić legitymację demokratyczną prawodawstwa europejskiego w dziedzinie polityki handlowej.

B. Kontekst historyczny

1. GATT

W chwili ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na początku 1958 r. jej sześć państw członkowskich było również członkami GATT – Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu, organu powołanego w **1948 r.** w celu zapewnienia rozwoju handlu międzynarodowego poprzez przyjęcie wspólnych zasad.

Od tego czasu Wspólnota odgrywała aktywną rolę w pracach w ramach GATT mających na celu liberalizację handlu i obejmujących **osiem rund negocjacyjnych**. Poparła ona zasady przyjęte przez GATT, aby ułatwić stopniową liberalizację handlu światowego:

- przede wszystkim zasadę niedyskryminacji, która przybiera formę klauzuli największego uprzywilejowania (ang. *most-favoured nation clause*);
- po drugie zlikwidowanie ograniczeń ilościowych, zakaz subsydiowania eksportu, przyjęcie zasady, że stawki celne są jedynym środkiem ochronnym i przejrzystość krajowych przepisów w dziedzinie handlu;
- w końcu zasadę bardziej uprzywilejowanego traktowania krajów rozwijających się.

Wspólnota interweniowała szczególnie aktywnie podczas **rundy urugwajskiej**, która rozpoczęła się we wrześniu 1986 r. i stała się najbardziej znaczącą rundą w historii GATT z powodu:

- skali obniżek taryfowych i nietaryfowych;
- zakresu liberalizacji, która objęła rolnictwo i nowe sektory niebędące dotychczas przedmiotem negocjacji międzynarodowych, takie jak własność intelektualna, zamówienia publiczne, usługi i inwestycje;
- stałej uwagi poświęcanej handlowym środkom ochronnym, w szczególności środkom antidumpingowym i antysubwencyjnym.

2. Powołanie WTO

Runda urugwajska zaowocowała powstaniem nowej organizacji, Światowej Organizacji Handlu, powołanej na mocy porozumień z Marrakeszu z dnia 15 kwietnia 1994 r. Wspólnota Europejska aktywnie uczestniczyła w negocjowaniu tych porozumień, które ustanowiły nowy zbiór międzynarodowych przepisów handlowych oraz mechanizm służący do ich wdrażania i przyjmowania nowych przepisów. Wspólnota od razu przystąpiła do WTO (porozumienia weszły w życie z dniem 1 stycznia 1995 r.). Jej przystąpienie oznaczało zgodę na poważne ustępstwa w ramach własnej polityki handlowej, przede wszystkim na skutek zastąpienia opłat rolnych na granicach zewnętrznych (mechanizmu, który zapewniał rolnictwu wysoki poziom ochrony) opłatami celnymi oraz zmniejszenia dopłat do wywozu (kolejnego kluczowego elementu zasady preferencji europejskiej w dziedzinie rolnictwa). Zamiarem Wspólnoty jest jednak utrzymanie, za pomocą innych środków, „europejskiego modelu socjalnego”

i „europejskiego modelu rolnictwa”, dlatego nawołuje ona do rolnictwa „wielofunkcyjnego”.

C. Uczestnictwo UE w głównych etapach działań WTO

1. Lata 1996 i 1997

Po konferencji ministerialnej WTO w Singapurze w grudniu 1996 r. Unia Europejska odegrała ważną rolę w ciągu 1997 r.

Jej zaangażowanie doprowadziło do zawarcia **trzech istotnych porozumień**:

- w sprawie technologii informatycznych (26 marca): uzgodniono obniżki taryfowe, a nawet zawieszono pobieranie niektórych opłat celnych w ramach wspólnych stawek celnych;
- w sprawie podstawowych usług telekomunikacyjnych (15 lutego);
- w sprawie usług finansowych (12 grudnia).

Za sprawą UE zwołano **konferencję na temat inicjatyw na rzecz krajów najsłabiej rozwiniętych** (krajów LDC).

Włączenie tych krajów do światowego systemu handlu jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej. W perspektywie krótkoterminowej konferencja przewidywała traktowanie wszystkich krajów najsłabiej rozwiniętych zgodnie z postanowieniami konwencji z Lomé (→6.5.4), a w długoterminowej – bezcłowy dostęp tych krajów do rynków.

2. Lata 1998 i 1999

W następstwie corocznej konferencji ministerialnej, która miała miejsce w Genewie w 1998 r., Unia Europejska odegrała znaczącą rolę w Radzie Ogólnej WTO podczas przygotowań do konferencji w Seattle w 1999 r. Jej cele obejmowały:

- ustanowienie zasad liberalizacji w wielu dziedzinach (inwestycje, konkurencja, zamówienia publiczne);
- uwzględnienie kwestii środowiska naturalnego;
- dialog w zakresie standardów społecznych;
- uwzględnienie interesów krajów najsłabiej rozwiniętych.

Konferencja (listopad–grudzień 1999 r.) okazała się całkowitą porażką, w związku z czym Unia Europejska dołożyła starań, aby doprowadzić do nowej rundy negocjacji (szczegółowy ogólny stanowiska Unii znajdują się w komunikacie Komisji COM(1999) 331 i w konkluzjach Rady z dnia 21 czerwca, 27 września i 15 listopada).

3. Lata 2000–2001

W 2000 r. Unia Europejska dążyła do odbudowania zaufania i osiągnęła konsensus w sprawie rozpoczęcia nowej rundy negocjacji mających na celu nie tylko dalszą liberalizację wymiany handlowej, ale również ustanowienie bardziej solidnych ram prawnych, promowanie zrównoważonego rozwoju i pomoc dla krajów rozwijających się. Unia odegrała aktywną rolę w grupach roboczych WTO, w szczególności w Komitecie ds. Barrier Technicznych w Handlu, a jej wkład dotyczył międzynarodowej standaryzacji i oznakowania

towarów. Poparła ona przystąpienie Chin do WTO, które miało miejsce w 2001 r. równoległe z przystąpieniem Tajwanu.

Unia Europejska z zadowoleniem przyjęła decyzję konferencji ministerialnej, która miała miejsce w listopadzie 2001 r. w Ad Dausze, dotyczącą rozpoczęcia nowej trzyletniej rundy negocjacji handlowych. Konferencja wyraziła nadzieję na ożywienie wzrostu gospodarczego poprzez dalszą liberalizację, jak również szerszą regulację systemu dzięki porozumieniom w sprawie inwestycji, konkurencji i zamówień publicznych oraz zapewniła kraje rozwijające się, które zresztą zwiększyły swoje wpływy w ramach tej konferencji, o swoim wsparciu.

4. Lata 2002–2003

W następstwie konferencji z Ad Dauh Unia Europejska odegrała wiodącą rolę w zakresie inicjatyw mających zapewnić powodzenie nowej rundy negocjacji rozpoczętej w 2001 r. Dążąc do realizacji zamierzonych celów dotyczących dalszej liberalizacji, ściślejszej regulacji i promowania zrównoważonego rozwoju, UE skoncentrowała się w szczególności na pomocy technicznej na rzecz krajów rozwijających się w zakresie wdrażania przepisów i uczestnictwa w wielostronnym systemie handlowym (patrz komunikat Komisji z września 2002 r. pt. „Konkurencja i rozwój: pomoc dla krajów rozwijających się w korzystaniu z handlu”).

Konferencja ministerialna, która odbyła się we wrześniu 2003 r. w Cancún, zakończyła się jednak całkowitym niepowodzeniem, głównie ze względu na problem rolnictwa. Pojawił się spór pomiędzy Północą a Południem, w szczególności pomiędzy koalicją Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej (która przyjęła wspólne stanowisko w sprawie rolnictwa tuż przed konferencją) i tzw. grupą 21, której przewodniczyły Chiny, Brazylia i Indie, a której głównym celem było zlikwidowanie dopłat rolniczych w dwóch głównych stowarzyszeniach państw Zachodu.

5. Lata 2004–2006

Członkowie WTO uzgodnili porozumienie ramowe w dniu 31 lipca 2004 r. Porozumienie dotyczyło głównie rolnictwa, dostępu do rynku produktów nierolnych (ang. NAMA), usług związanych z rozwojem i ułatwieniami wymiany handlowej. Ostateczne porozumienie obejmowało również handel i ochronę środowiska naturalnego, rozwiązywanie sporów, oznaczenia geograficzne i przepisy antydumpingowe.

W grudniu 2005 r. w Hongkongu członkowie WTO uzgodnili zniesienie wszelkich dopłat do wywozu produktów rolnych do 2013 r.

6. Lata 2007–2008

Negocjacje w ramach rundy z Ad Dauh, oficjalnie zawieszono od dnia 23 lipca 2006 r., zostały wznowione w lutym 2007 r. w wyniku szczytu w Davos. Jednak do dziś dnia utrzymują się rozbieżności co do głównych dyskusowanych zagadnień. Niczego nie udało się osiągnąć w najbardziej palących kwestiach, takich jak dostęp do rynku produktów rolnych i przemysłowych oraz liberalizacja rynku usług. Unia Europejska chce utrzymania poziomu ochrony celnej produktów rolnych,

podczas gdy Stany Zjednoczone niechętnie odnoszą się do znacznego zmniejszenia wysokości dopłat, z jakich korzystają ich rolnicy. Nowa amerykańska ustawa ramowa w sprawie rolnictwa (*Farm Bill*), przyjęta przez Kongres w czerwcu 2008 r., przewiduje znaczny wzrost dopłat do rolnictwa rządu 290 mln dolarów na przestrzeni pięciu lat. Natomiast rynki wschodzące, w szczególności Brazylia i Indie, domagają się większych postępów w tej dziedzinie, lecz z trudem godzą się na obniżenie w zamian stawek celnych, które stosują w odniesieniu do produktów przemysłowych.

7. Porażka negocjacji (posiedzenie w Genewie, 21–29 lipca 2008 r.)

a. Projekt kompromisu dyrektora generalnego WTO

Mając nadzieję na uratowanie negocjacji przed utknięciem w martwym punkcie oraz na zamknięcie rundy negocjacji z Ad Dauhy przed końcem 2008 r., dyrektor generalny WTO, Pascal Lamy, zwołał w dniu 21 lipca 2008 r. w Genewie posiedzenie ministrów ze 153 państw członkowskich WTO, którym przedstawił projekt kompromisu odnośnie do głównych punktów negocjacji.

Projekt ten przewidywał:

- w dziedzinie **pomocy wewnętrznej** obniżenie przez Stany Zjednoczone o 70% do 14,5 mld dolarów (9,3 mld euro) **dopłat do rolnictwa** oraz obniżenie przez Unię Europejską dopłat o 80% do 24 mld euro; ponadto **dopłaty do rolnictwa** miały zostać zmniejszone w terminie pięciu lat: o 80% przez Unię Europejską, o 70% przez Stany Zjednoczone i Japonię oraz o 50% do 60% przez inne państwa rozwinięte;
- w dziedzinie **dostępu do rynku UE** miała zmniejszyć o 70% najwyższe **stawki celne na produkty rolne** w zamian za obniżenie ceł przez rozwijające się o 36%; kraje najslabiej rozwinięte nie miałyby obowiązku obniżyć swoich ceł;
- omawiany projekt kompromisu przewidywał **wyjątki**: aby złagodzić skutki zmniejszenia stawek celnych, kraje rozwinięte mogłyby, pod pewnymi warunkami, uchronić przed tą obniżką 4% swoich najbardziej „wrażliwych” produktów; kraje rozwijające się – 5,3% takich produktów; ponadto te ostatnie mogłyby ograniczyć obniżkę ceł naliczanych dla 12% ogółu swoich produktów, a 5% produktów zostałyby zwolnione ze wszelkich obniżek; mechanizm ochronny zwany **specjalnym mechanizmem ochronnym** pozwalałby również tym krajom chronić niektóre produkty w wypadku dużego wzrostu ilości produktów przywożonych;
- w odniesieniu do **produktów przemysłowych** stawki celne zostałyby ustalone na poziomie 11–12% dla Indii i Brazylii, natomiast dla krajów rozwiniętych wynosiłyby one 3%; rynki wschodzące mogłyby chronić do 14% produktów „wrażliwych”; mechanizm zwany antykoncentracyjnym miałby jednakże na celu uniemożliwienie państwu objęcia ochroną całego sektora

działalności; kraje rozwinięte miałyby pięć lat na zastosowanie tych środków, rynki wschodzące – dziesięć lat, a Chiny, jako nowy członek WTO, 13–14 lat.

b. Porażka negocjacji

Po dziewięciu dniach intensywnej negocjacji zakończyły się one porażką, głównie z powodu braku zgody pomiędzy Stanami Zjednoczonymi, Chinami a Indiami w odniesieniu do przywozu produktów rolnych. Brak zgody dotyczył mechanizmu klauzuli ochronnej dla przywozu produktów rolnych, tzn. wyznaczenia progów, po osiągnięciu którego kraje przywożące miałyby prawo do podniesienia cła na towary, aby zaradzić nagłemu wzrostowi przywozu lub zbytnej obniżce cen. Indie i Chiny chciały ustanowić próg uruchomienia mechanizmu ochronnego na najniższym możliwym poziomie, aby chronić w ten sposób swoje rolnictwo, podczas gdy Stany Zjednoczone uznały, że system ten jest niebezpieczny i może stać się protekcyjną bronią.

Również inne rozbieżności przyczyniły się do porażki negocjacji:

- Chiny wycofały się ze swoich zobowiązań, odmawiając obniżenia stawek celnych na produkty rolne w odniesieniu do trzech kluczowych towarów (bawełny, ryżu i cukru) oraz udziału w umowach sektorowych dotyczących zmniejszania cła na produkty przemysłowe. Ta nagła zmiana stała się istotnym problemem dla krajów rozwijających się, zależnych od małego wachlarza produktów eksportowych – m.in. Tajlandii (ryż), krajów afrykańskich i Indii (bawełna) oraz Brazylii (cukier).
- Problem **bawełny**, który przeciwstawia producentów afrykańskich (Benin, Burkina Faso, Mali i Czad) i Chiny Stanom Zjednoczonym – ci pierwsi domagają się obniżenia o 82% amerykańskiej pomocy wewnętrznej dla tej produkcji.
- Problem **bananów**: producenci z Ameryki Łacińskiej zarzucają UE stosowanie opłat uniemożliwiających przywóz ich bananów. Unia Europejska oświadczyła, że jest gotowa obniżyć opłatę z 176 na 144 euro za tonę w 2016 r. Przyjęto zasadę zgody. Jednak kraje AKP, które korzystają z uprzywilejowanego dostępu do europejskiego rynku bananów, zagroziły zablokowaniem ewentualnego ogólnego porozumienia, jeśli nie otrzymają zadośćuczynienia finansowego.
- Ponadto Afryka Południowa, Argentyna oraz Chiny nadal przeciwstawiały się otwarciu ich rynków przemysłowych.

Porażka negocjacji rundy z Ad Dauhy pokazuje trudności z wdrażaniem wielostronnego systemu handlowego ściśle opartego na uregulowaniach prawnych. Na tym etapie trudno jest przewidzieć, kiedy negocjacje będą mogły zostać ponownie podjęte. Jednak w oczekiwaniu na ten moment porażka może przyczynić się do mnożenia się umów dwustronnych, w wyniku czego mogą ucierpieć kraje najuboższe.

D. Udział w rozstrzyganiu sporów

Jednym z głównych osiągnięć WTO w porównaniu z systemem GATT było stworzenie wiążącego mechanizmu rozstrzygania sporów handlowych pomiędzy państwami, jako stałego organu z własną jurysdykcją (Organ Rozstrzygania Sporów), w którym zgłoszone do niego wnioski rozpatrywane są przez specjalnie powoływane zespoły orzekające.

Unia Europejska często odwoływała się do tego organu i jest u źródła blisko jednej trzeciej zespołów orzekających powołanych od początku działania systemu. Wygrała ona większość sporów, z których znaczna część toczyła się ze Stanami Zjednoczonymi. Największym osiągnięciem było rozwiązanie sporu w związku ze środkami ochronnymi USA dotyczącymi przywozu stali: Organ Rozstrzygania Sporów potępił te środki i nawet uprawnili Unię Europejską do ustanowienia środków odwetowych (sięgających 4 mld dolarów); Stany Zjednoczone wycofały ostatecznie wspomniane środki w grudniu 2003 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament poparł wysiłki Komisji w zakresie ochrony przed liberalizacją sektora zdrowia, edukacji i sektora audiowizualnego w celu zapewnienia powszechności usług

i różnorodności kulturowej (rezolucja z dnia 12 marca 2003 r.).

Opowiedział się za utrzymaniem dotychczasowych standardów społecznych w międzynarodowym systemie handlowym, wzywając do ścisłej współpracy w tej dziedzinie pomiędzy WTO i Międzynarodową Organizacją Pracy (rezolucje z dnia 13 listopada 1996 r. i 13 stycznia 1999 r.).

Parlament Europejski wyraził swoje poparcie dla eksportu podstawowych leków po przystępnej cenie do krajów najuboższych poprzez zwolnienie z obowiązku posiadania pozwolenia od posiadacza patentu (rezolucja z dnia 12 lutego 2003 r.), co zostało ostatecznie zatwierdzone przez Radę Ogólną WTO.

Życzeniem Parlamentu jest umieszczenie kwestii rozwoju wśród kluczowych zagadnień dyskutowanych podczas negocjacji dauhańskiej agendy rozwoju (rezolucja z dnia 12 maja 2005 r.).

Parlament opowiedział się również za reformą Światowej Organizacji Handlu (rezolucja z dnia 3 kwietnia 2008 r.).

→ Dominique DELAUNAY
lipiec 2008 r.

6.3. Ramy stosunków z niektórymi grupami państw

6.3.1. Rozszerzenie Unii

Począwszy od jej utworzenia, Wspólnota Europejska odnotowała dotychczas sześć fal rozszerzenia. Szósta fala miała miejsce w dniu 1 stycznia 2007 r. wraz z przystąpieniem do UE Rumunii i Bułgarii. Niemniej jednak perspektywa członkostwa w UE nadal pozostaje otwarta, szczególnie dla państw Bałkanów Zachodnich.

Podstawa prawna

Artykuły 49 i 6 Traktatu o Unii Europejskiej

Cele

Rozszerzenie Unii Europejskiej nie jest celem samym w sobie. Jest to jednak jedna z najważniejszych i odnoszących największe sukcesy polityk, przyczyniająca się do dalszej pokojowej integracji kontynentu europejskiego oraz rozszerzania strefy stabilizacji i dobrobytu o nowych członków.

Kontekst

A. Ramy prawne

1. Warunki przystąpienia

Zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej każde państwo europejskie, które szanuje zasady określone w art. 6 ust. 1 TUE, może się ubiegać o członkostwo w Unii Europejskiej. W art. 6 ust. 1 zdefiniowano te zasady, do których należą wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego i które są wspólne dla państw członkowskich.

W kontekście piątej rundy rozszerzenia Rada Europejska z **Kopenhagi** z czerwca 1993 r. wyznaczyła podstawowe **kryteria przystąpienia**, które przyszłe państwa członkowskie muszą spełnić oprócz warunków wymienionych w Traktacie, a mianowicie:

- stabilność instytucji gwarantujących demokrację, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości;
- sprawnie funkcjonująca gospodarka rynkowa oraz możliwość sprostania konkurencji i radzenia sobie z siłami rynkowymi wewnątrz Unii;
- zdolność do przyjęcia zobowiązań członka Unii, w tym dostosowania się do celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej, oraz przyjęcia wspólnych zasad, norm i polityki, które stanowią całość prawa UE – wspólnotowy dorobek prawny.

2. Proces decyzyjny

Kraj kandydujący kieruje wnioskiem o członkostwo do Rady, która podejmuje decyzję, stanowiąc jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej bezwzględna większością głosów jego członków. Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w traktatach są wymienione w traktacie o przystąpieniu, który podlega ratyfikacji przez kraj przystępujący i przez wszystkie państwa członkowskie (art. 49 TUE).

W praktyce Komisja Europejska przygotowuje i przyjmuje opinię na temat odnośnego wniosku o członkostwo, oceniając sytuację w każdym z państw w odniesieniu do kryteriów przystąpienia. Komisja bierze pod uwagę informacje dostarczone przez kraje kandydujące, oceny dokonane przez państwa członkowskie, sprawozdania i rezolucje Parlamentu Europejskiego, działania innych międzynarodowych organizacji i międzynarodowych instytucji finansowych (MIF) oraz postępy poczynione w ramach istniejących układów o stowarzyszeniu oraz innych porozumień. Opinia Komisji zazwyczaj zawiera również analizę spodziewanych postępów. Na podstawie tej oceny Komisja Europejska wydaje zalecenie w sprawie ostatecznego rozpoczęcia negocjacji w sprawie przystąpienia.

Po podjęciu **jednogłośniejszej decyzji przez Radę** ustanawiającą mandat negocjacyjny, można rozpocząć **negocjacje** w sprawie przystąpienia między krajem kandydującym a wszystkimi państwami członkowskimi. Dla każdego kraju kandydującego ustanawiane są ramy negocjacji określające ogólne wytyczne dla negocjacji w sprawie przystąpienia. Przed rozpoczęciem negocjacji Komisja wraz z krajem kandydującym wspólnie przeprowadzają analizę określającą stopień przygotowania danego kraju kandydującego do przystąpienia do UE (tzw. *screening*). Każdy kraj kandydujący sporządza **plan działań**, który wskazuje, co dany kraj zrobi i kiedy, aby dostosować swój system administracyjny i sądowy do poziomu wymaganego do przystąpienia do UE. Unia

Europejska, za pomocą instrumentu w postaci **partnerstwa dla członkostwa (lub partnerstwa europejskiego)**, identyfikuje reformy i dostosowania, które kraj kandydujący musi przyjąć, aby przystąpić do UE. Negocjacje odbywają się na szczeblu ministrów i ambasadorów. Dotyczą one głównie warunków oraz terminu przyjęcia przez kraj kandydujący, wdrożenia i wejścia w życie zasad unijnych, które już obowiązują („**dorobku**”, który nie podlega negocjacji). Dla celów negocjacji w sprawie przystąpienia prawodawstwo UE zostało podzielone na 35 rozdziałów tematycznych. Przez cały czas Komisja na bieżąco informuje Radę i Parlament Europejski o krajach kandydujących za pośrednictwem regularnych **sprawozdań z postępów** oraz **dokumentów strategicznych**. Komisja nadzoruje spełnianie wymogów dotyczących analizy porównawczej oraz postęp poczyniony przez kraj kandydujący w zakresie stosowania prawodawstwa UE oraz poszanowania zobowiązań.

Wraz z zadowalającym dla obydwu stron zakończeniem negocjacji dotyczących wszystkich rozdziałów, w **projekcie traktatu o przystąpieniu** określa się szczegółowe warunki wraz ze wszystkimi ustaleniami przejściowymi i ostatecznymi terminami oraz szczegółami dotyczącymi ustaleń finansowych, jak i klauzule ochronne.

B. Wcześniejsze rozszerzenia

Do sześciu państw założycielskich dołączyły:

- w 1973 r.: Dania, Republika Irlandii i Zjednoczone Królestwo;
- w 1981 r.: Grecja;
- w 1986 r.: Hiszpania i Portugalia;
- w 1995 r.: Austria, Finlandia i Szwecja.

A. Piąte rozszerzenie

W opinii Parlamentu Europejskiego piąte rozszerzenie UE było wyjątkowym zadaniem o niespotykanym dotychczas znaczeniu politycznym i historycznym i stało się okazją do dalszej pokojowej integracji na kontynencie europejskim. Parlament Europejski był zdania, że wszystkie państwa kandydujące mają prawo uzyskać zgodę na przystąpienie do Unii. Jednak PE również wielokrotnie podkreślał, że ramy instytucjonalne UE są nieodpowiednie oraz że istnieje potrzeba udostępnienia dodatkowych zasobów na finansowanie rozszerzonej Unii. W trakcie kolejnych negocjacji Parlament zwrócił uwagę na konieczność przeprowadzenia oceny krajów kandydujących w oparciu o ich osiągnięcia oraz zgodnie z zasadą zróżnicowania.

1. Wnioski o przystąpienie

Cypr (lipiec 1990 r.) i Malta (lipiec 1990 r., ponownie w 1998 r.), Węgry i Polska (marzec i kwiecień 1994 r.), Rumunia i Słowacja (czerwiec 1995 r.), Łotwa i Estonia (październik i listopad 1995 r.), Bułgaria i Litwa (grudzień 1995 r.), Republika Czeska i Słowenia (styczeń i czerwiec 1996 r.) Turcja złożyła już wniosek w 1987 r.

2. Proces przystąpienia

Podczas posiedzenia w **Luksemburgu** w grudniu 1997 r. **Rada Europejska** przyjęła opinię Komisji w sprawie wniosków o członkostwo i postanowiła uruchomić proces rozszerzenia oraz rozpocząć negocjacje, początkowo z sześcioma krajami kandydującymi: Węgrami, Polską, Estonią, Republiką Czeską, Słowenią i Cyprzem. Wyraziła również zgodę na wzmocnioną strategię przedakcesyjną. **Rada Europejska z Helsinek** z grudnia 1999 r. postanowiła rozpocząć negocjacje z Rumunią, Republiką Słowacką, Łotwą, Litwą, Bułgarią i Maltą oraz uznała status Turcji jako kraju kandydującego.

W negocjacjach kierowano się dwoma podstawowymi zasadami:

- jednolitymi ramami negocjacyjnymi;
- oddzielnymi negocjacjami z każdym z państw, rozpoczynającymi się w każdym przypadku w odpowiednim czasie, zależnie od stopnia przygotowania państwa kandydującego, oraz postępującymi we własnym tempie.

3. Strategia przedakcesyjna – instrumenty

W 1994 r. Rada Europejska z Essen zdefiniowała strategię przedakcesyjną mającą na celu przygotowanie krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej (CEEC) do członkostwa w UE w oparciu o wdrażanie układów europejskich, program pomocy finansowej Phare i „zorganizowany dialog”, dzięki któremu wszystkie państwa członkowskie oraz kraje kandydujące mogą omawiać kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. Rada Europejska z Luksemburga z grudnia 1997 r. zdecydowała o zastosowaniu wzmocnionej strategii przedakcesyjnej dla dziesięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej. Strategia składała się z dwóch instrumentów:

- **partnerstwa dla członkowska**, łączącego wszystkie formy pomocy UE w ramach jednego instrumentu w celu wdrażania krajowych programów, które służą przygotowaniu krajów kandydujących do przystąpienia do Unii. Programy te obejmują krótko- i średnioterminowe priorytety, których należy przestrzegać w trakcie przyjmowania wspólnotowego dorobku prawnego, oraz mobilizują dostępne w tym celu środki finansowe;
- **pomocy wspólnotowej**: Rada Europejska z Berlina z marca 1999 r. podjęła decyzję o znacznym zwiększeniu pomocy przedakcesyjnej oraz stworzeniu dwóch szczególnych instrumentów: ISPA (dla transportu i ochrony środowiska naturalnego) oraz SAPARD (dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich), mających stanowić uzupełnienie programu PHARE, który od tej chwili skoncentrowałby się na wzmocnianiu systemów administracyjnych i sądowniczych oraz wspieraniu inwestycji powiązanych z przyjmowaniem wspólnotowego dorobku prawnego. W 2002 r. zakres pomocy uległ dalszemu rozszerzeniu wraz z przyjęciem planów działania na rzecz budowania zdolności administracyjnych,

sądowych i instytucjonalnych oraz specjalnego rozwiązania przejściowego służącego rozwojowi instytucjonalnemu, który Rada Europejska zatwierdziła w październiku 2002 r.

Cypr i Malta otrzymały pomoc przedakcesyjną na mocy szczególnego rozporządzenia Rady na lata 2000–2004. Pomoc koncentrowała się na procesie harmonizacji oraz, w wypadku Cypru, na środkach odnoszących się do obu społeczności, mogących wspomóc polityczne rozwiązanie konfliktu. Rada Europejska z Helsinek z grudnia 1999 r. zdecydowała, że **Turcja**, tak jak wszystkie kraje kandydujące, będzie mogła korzystać ze strategii przedakcesyjnej w celu wsparcia reform.

4. Historyczne przystąpienie dziesięciu nowych członków w 2004 r.

a. *Przystąpienie z dnia 1 maja 2004 r.*

Podczas posiedzenia w **Kopenhadze w dniach 12–13 grudnia 2002 r. Rada Europejska** zakończyła negocjacje akcesyjne z dziesięcioma krajami (Cyprzem, Republiką Czeską, Estonią, Węgrami, Łotwą, Litwą, Maltą, Polską, Słowacją oraz Słowenią).

Podczas historycznego głosowania w dniu 9 kwietnia 2003 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie zakończenia w Kopenhadze negocjacji dotyczących rozszerzenia i oficjalnie zaakceptował wnioski o członkostwo dziesięciu państw, które zakończyły negocjacje w sprawie przystąpienia, umożliwiając tym samym podpisanie traktatu o przystąpieniu. Następnie od dnia 1 maja 2003 r. posłowie parlamentów krajowych poszczególnych krajów przystępujących mogli uczestniczyć w pracach Parlamentu Europejskiego w roli obserwatorów.

Wspólny traktat o przystąpieniu został podpisany z wszystkimi dziesięcioma nowymi państwami członkowskimi w Atenach dnia 16 kwietnia 2003 r.

We wszystkich krajach przystępujących, z wyjątkiem Cypru, przystąpienie do Unii Europejskiej było przedmiotem krajowego referendum, zakończonych we wszystkich przypadkach wynikiem pozytywnym.

Dziesięć nowych państw członkowskich przystąpiło do UE dnia 1 maja 2004 r.

b. *Monitorowanie po przystąpieniu*

Celem monitorowania przez Komisję Europejską przestrzegania zobowiązań podjętych przez nowe państwa członkowskie jest dostarczenie przystępującym krajom dalszych wytycznych, pomocnych przy wypełnianiu obowiązków związanych z członkostwem, jak i uspokoić obecne państwa członkowskie. Oprócz ogólnej gospodarczej klauzuli ochronnej, w traktacie o przystąpieniu zamieszczono konkretne klauzule ochronne dotyczące funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, których zadaniem było przeciwdziałanie nieprzewidzianym okolicznościom mogącym wystąpić w pierwszych trzech latach po przystąpieniu.

Ponad rok po przystąpieniu nie wystąpiły żadne poważne problemy w zakresie integracji. W dużej mierze jest to zasługą nacisku, jaki w okresie poprzedzającym przystąpienie UE kładła na dokładne przygotowanie państw przystępujących, przy

wspieraniu i pomocy ze strony Komisji Europejskiej. Proces przygotowań umożliwił określenie i eliminację najważniejszych problemów jeszcze przed przystąpieniem, dzięki czemu dotychczas nie zaszła potrzeba wykorzystania klauzul ochronnych.

5. Bułgaria i Rumunia

Negocjacje w sprawie przystąpienia z Bułgarią i Rumunią zakończono w grudniu 2004 r. Planowaną datę przystąpienia wyznaczono na dzień 1 stycznia 2007 r. Ustalone warunki przystąpienia są podobne do warunków, na jakich dnia 1 maja 2004 r. dziesięć nowych państw przystąpiło do UE i które, z politycznego punktu widzenia, uznawane są za część tego samego „piątego rozszerzenia”. W dniu 13 kwietnia 2005 r. Parlament Europejski wyraził zgodę na przyjęcie Bułgarii i Rumunii do UE. Następnie dnia 25 kwietnia 2005 r. podpisano jeden traktat o przystąpieniu, który następnie ratyfikowano. W związku z przystąpieniem tych krajów do UE na początku 2007 r., w Parlamencie Europejskim od dnia 26 września 2005 r. obecnych było 35 rumuńskich i 18 bułgarskich posłów w roli obserwatorów.

Okres między ukończeniem negocjacji akcesyjnych a datą przystąpienia był dłuższy, ponieważ Bułgaria i Rumunia miały dużo do nadrobienia. Szczególny nacisk położono zatem na **wzmocnione monitorowanie** przestrzegania pozostałych zobowiązań, którego celem było zagwarantowanie, że w momencie przystąpienia oba kraje będą w pełni przygotowane do członkostwa. W wypadku wystąpienia poważnych problemów pomimo podjętych przez te dwa państwa wysiłków i pomocy UE, Komisja mogła skorzystać z szeregu **zabezpieczeń**, w tym możliwości **odroczenia przystąpienia o jeden rok**. Tego typu klauzula nie miała zastosowania do dziesięciu nowych państw członkowskich. Dwa wyżej wymienione państwa przystąpiły w końcu do UE dnia 1 stycznia 2007 r.

D. Dostosowywanie Unii (uregulowania instytucjonalne)

Aby sprostać wyzwaniom stawianym przez rozszerzenie, zabezpieczając się jednocześnie przed zmniejszeniem osiągniętego poziomu integracji oraz zapewniając kontynuację procesu integracji, Unia również musiała dostosować swoje uregulowania instytucjonalne. W protokole w sprawie instytucji załączonym do traktatu z Amsterdamu określono ogólne sposoby i procedurę przyjęcia tych uregulowań.

Traktat z Nicei (→1.1.4) (podpisany dnia 26 lutego 2001 r., wszedł w życie z dniem 1 lutego 2003 r.), razem z załączonym protokołem w sprawie rozszerzenia i deklaracjami, ustala zasady i metody obliczania liczby przedstawicieli oraz podziału miejsc w Parlamencie Europejskim, liczby głosów w Radzie oraz progów dotyczących głosowania większością kwalifikowaną, jak również skład Komisji. Traktat ustanawia maksymalną liczbę przedstawicieli w Parlamencie Europejskim na 732 dla Unii złożonej z 27 państw członkowskich (przewidując przystąpienie Rumunii i Bułgarii w ramach piątej rundy rozszerzenia), zakładając jednocześnie tymczasowe

przekroczenie tej liczby zgodnie z rzeczywistymi datami przystąpienia różnych krajów kandydujących. W wypadku Bułgarii i Rumunii traktat o przystąpieniu tych dwóch państw z kwietnia 2005 r. został stworzony już w oparciu o otoczenie prawne ustanowione **traktatem konstytucyjnym**, który miał wejść w życie z dniem 1 listopada 2006 r. Jednakże na wypadek komplikacji podczas procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego – które rzeczywiście nastąpiły w wyniku negatywnego wyniku francuskiego i niderlandzkiego referendum w maju i czerwcu 2005 r. – traktat o przystąpieniu przewidywał również możliwość przystąpienia nowych państw członkowskich do „starej” Unii.

Dnia 19 października 2007 r. w Lizbonie państwa członkowskie Unii Europejskiej przyjęły treść „**Projekt traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską**”, od tamtego czasu zwanego **traktatem lizbońskim**. Nowy traktat lizboński został oficjalnie podpisany przez szefów państw i rządów na posiedzeniu Rady Europejskiej dnia 13 grudnia 2007 r. Jest to ostatni krok w podejmowanych obecnie wysiłkach w kierunku zreformowania instytucji Unii Europejskiej z 2002 r. wraz z europejską konwencją i niefortunnym traktatem konstytucyjnym. Traktat lizboński powinien wejść w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. po ratyfikowaniu go przez 27 państw członkowskich. Istnieją jednak pewne obawy w związku z procesem ratyfikacji tego traktatu, po tym jak referendum w tej sprawie, które odbyło się w Irlandii w czerwcu 2008 r. zakończyło się wynikiem negatywnym. Prawdopodobieństwo dotrzymania terminu 1 stycznia 2009 r. jest niewielkie.

Choć najważniejsze artykuły zawarte w TUE (art. 49 i art. 6 ust. 1) dotyczące warunków rozszerzenia nie zostały w znaczący sposób zmienione, traktat lizboński uwzględnił najważniejsze innowacje w polityce zagranicznej zawarte w traktacie konstytucyjnym. Wśród nich znajduje się wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który jest zarówno przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych, jak i wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, a w pełnieniu tej funkcji wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych.

E. Przyszłe rozszerzenie Unii

1. Turcja

Turcja przedłożyła wniosek o członkostwo w UE w 1987 r. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 r. Turcja została oficjalnie uznana za kraj kandydujący na takich samych prawach jak inne kraje kandydujące. Oznaczało to początek strategii przedakcesyjnej dla Turcji, mającej na celu stymulację i wsparcie procesu reform poprzez pomoc finansową i inne formy współpracy. Rada Europejska z grudnia 2004 r. podjęła decyzję o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Turcją dnia 3 października 2005 r. Podstawą dla tej decyzji było zalecenie Komisji z października 2004 r., zgodnie z którym negocjacje akcesyjne powinny rozpocząć się pod warunkiem, że Turcja

wdroży pewne kluczowe akty prawne w dziedzinie sądownictwa. Po intensywnych debatach zarówno w Radzie i Parlamencie Europejskim, jak i w samych państwach członkowskich, **negocjacje** w sprawie przystąpienia z Turcją **rozpoczęły się dnia 3 października 2005 r.** W dniu 28 września 2005 r. Parlament Europejski poparł rozpoczęcie rozmów z Turcją w sprawie przystąpienia do UE. Jednak, poprzez odroczenie głosowania nad rozszerzeniem unii celnej Turcji z UE na dziesięć nowych państw członkowskich, PE wyraził swoje niezadowolenie z powodu braku uznania przez Turcję rządu Cypru. Parlament Europejski wezwał również Ankarę do uznania ludobójstwa popełnionego na Ormianach.

Chociaż Turcja poczyniła postępy w kwestii ustawodawstwa oraz praktycznego wdrażania, trwałość i nieodwracalność procesu reform musi zostać potwierdzona w dłuższej perspektywie. W rezolucji z dnia 15 grudnia 2004 r. Parlament Europejski stwierdził, że proces negocjacyjny z Turcją „sam w sobie jest procesem otwartym i nie prowadzi z góry i automatycznie do akcesji”.

W najnowszej rezolucji z dnia 21 maja 2008 r. dotyczącej sprawozdania Komisji w sprawie postępów Turcji w 2007 r. Parlament Europejski powtórzył, iż negocjacje w sprawie przystąpienia są „procesem otwartym” oraz podkreślił, że „modernizacja leży przede wszystkim i głównie w interesie Turcji”, przy czym zaznaczył, że kolejne opóźnienia w planach dotyczących reformy „zdecydowanie wpłyną na tempo negocjacji”. Posłowie do PE dodali, iż „nowa konstytucja jest jedynym sposobem, w jaki rząd może zapewnić rozdzielenie religii od państwa, a wszyscy przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego muszą się w ten proces zaangażować”. Nowa konstytucja powinna również „zapewnić równouprawnienie, [...] oraz potwierdzać prawa człowieka przysługujące kobietom jako ich prawa osobiste”.

W odniesieniu do wolności słowa PE wyraził opinię, iż uchylenie art. 301 tureckiej konstytucji i innych przepisów prawa „stanowiących nieuzasadnione ograniczenie wolności wypowiedzi zagwarantowanej prawem międzynarodowym byłoby najlepszym rozwiązaniem”.

W sprawozdaniu Komisja wzywa siły zbrojne do „całkowitego i jednoznacznego uznania kontroli cywilnej”.

Parlament Europejski zachęcił rząd turecki do wystąpienia z „polityczną inicjatywą sprzyjającą trwałemu rozwiązaniu kwestii kurdyjskiej”, obejmującą „wieloaspektowy ogólny plan rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego w południowo-wschodniej Turcji” i jednocześnie ponawia apel do Turcji „by nie angażowała się w żadne nieproporcjonalne działania wojskowe naruszające suwerenność terytorium Iraku”.

2. Chorwacja

Chorwacja przedłożyła wniosek o członkostwo w lutym 2003 r. Po pozytywnej opinii i zaleceniu Komisji Europejskiej z kwietnia 2004 r., Rada Europejska podjęła w czerwcu 2004 r. decyzję o przyznaniu Chorwacji statusu kraju kandydującego. Rada Europejska z grudnia 2004 r. zdecydowała, że negocjacje

akcesyjne rozpoczną się dnia 17 marca 2005 r., pod warunkiem że Chorwacja będzie w pełni współpracować z Międzynarodowym Trybunałem Karnym Narodów Zjednoczonych dla byłej Jugosławii w Hadze (MTKJ). Jednakże w marcu 2005 r. Rada doszła do wniosku, podobnie jak Prokurator Naczelny Trybunału Haskiego, że Chorwacja nie współpracuje w pełni z MTKJ. Jako ważny, pozytywny sygnał dla Chorwacji, Unia Europejska przyjęła ramy negocjacyjne, zatem jedyną przeszkodą dla rozpoczęcia negocjacji był brak wdrożenia przez Chorwację dalszych środków zapewniających jej pełną współpracę z Trybunałem. Gdy uznano, że ta ostatnia przeszkoda została ostatecznie przezwyciężona, dnia **3 października 2005 r.** rozpoczęły się **negocjacje** w sprawie przystąpienia z Chorwacją. W swoich wnioskach Rada potwierdziła jednak, że jeżeli na jakimkolwiek etapie dojdzie do pogorszenia współpracy z MTKJ, może dojść do zawieszenia negocjacji.

W najnowszej rezolucji z dnia 10 kwietnia 2008 r. dotyczącej sprawozdania Komisji w sprawie postępów Chorwacji w 2007 r. Parlament Europejski przypomina, że „przyszłość wszystkich krajów Bałkanów Zachodnich leży w rzeczywistości w Unii Europejskiej” oraz utrzymuje, iż „Chorwacja jest na dobrej drodze do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej”, pod warunkiem że nadal będzie spełniać niezbędne warunki. Parlament Europejski pogratulował Chorwacji dotychczas poczynionych postępów w odniesieniu do otwarcia rozdziałów negocjacyjnych, spełnienia celów referencyjnych w celu otwarcia nowych rozdziałów i dostosowania prawa chorwackiego do norm UE. W rezolucji podkreślono jednak pewne obawy dotyczące reformy systemu sądowego, zdolności administracyjnych i korupcji, jak i w odniesieniu do nieuregulowanych spraw transgranicznych z państwami sąsiadującymi, szczególnie Słowenią oraz Bośnią i Hercegowiną, które należy rozstrzygnąć. Parlament Europejski „podziela wraz z Komisją opinię, iż przy bardziej wzmożonych staraniach po stronie Chorwacji i stałym wsparciu instytucji UE negocjacje akcesyjne powinny zostać zakończone w 2009 r.”.

3. Inne kraje Bałkanów Zachodnich

Była Jugosłowiańska Republika Macedonii przedłożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej w marcu 2004 r. Komisja Europejska przyjęła opinię w sprawie tego wniosku dnia 9 listopada 2005 r., w której odnotowała znaczny postęp, jaki dokonał się w tym kraju. Po zaleceniu Komisji Europejskiej **Rada Europejska** postanowiła w dniu **17 grudnia 2005 r.** **przyznać** Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii **status kraju kandydującego**. Ani Komisja, ani Rada nie zaproponowały ani nie wskazały daty rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Priorytety w reformach politycznych, ustawodawczych, instytucjonalnych i gospodarczych zostały określone w partnerstwie europejskim przyjętym przez Radę dnia 30 stycznia 2006 r.

Negocjacje w sprawie przystąpienia nie rozpoczną się, dopóki kraj ten nie spełni w odpowiednim stopniu kryteriów przystąpienia, co zostanie ponownie ocenione przez Komisję pod koniec 2006 r.

W najnowszej rezolucji z dnia 10 kwietnia 2008 r. dotyczącej sprawozdania Komisji w sprawie postępów Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii w 2007 r. Parlament Europejski potwierdza, iż dwustronny konflikt z Grecją dotyczący nazwy nie powinien być dla Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii przeszkodą w procesie przystąpienia. W sprawozdaniu Komisja wyraziła zadowolenie z osiągnięć rządu w zakresie „wdrożenia umowy ramowej z Ochrydy”, która dotyczy politycznych aspektów stosunków na tle etnicznym w tym kraju, aczkolwiek odnotowuje „stałą dyskryminację wobec społeczności romskiej”. Parlament Europejski pochwalił również wyniki gospodarcze osiągnięte przez rząd oraz przyjęcie kilku niezwykle ważnych aktów prawnych dotyczących prokuratorów.

Posłowie ubolewają nad podpisaniem dwustronnego porozumienia o niewydawaniu osób pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, gwarantującego wyłączenie spod jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze, co „stoi w sprzeczności z normami i polityką UE”.

W odniesieniu do niezmiennie kontrowersyjnej kwestii dwustronnego konfliktu z Grecją dotyczącego nazwy, Komisja wyraziła w swoim sprawozdaniu zadowolenie z powodu bliższej współpracy obydwu państw oraz częstszych kontaktów międzyludzkich pomiędzy Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii i Grecją.

W sprawozdaniu Komisja z zadowoleniem odnotowała, fakt, iż pod auspicjami ONZ i z udziałem specjalnego wysłannika, Matthew Nimitza, w regionie odbyły się rozmowy dwustronne w celu znalezienia rozwiązania satysfakcjonującego obydwie strony odnośnie do różnicy zdań na temat nazwy państwa. Parlament Europejski wzywa obydwie strony do wykorzystania tej okazji i osiągnięcia kompromisowego rozwiązania, tak aby kwestia ta nie stanowiła już przeszkody dla Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii w członkostwie w międzynarodowych organizacjach, zgodnie z nadal obowiązującą umową przejściową z 1995 r.

Inne kraje Bałkanów Zachodnich (**Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Kosowo (na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999) oraz Czarnogóra**) również mają szansę uzyskania członkostwa w UE. Fakt ten uznała zarówno Rada Europejska z Feiry w 2000 r., jak i kolejne Rady Europejskie. Kraje te będą dążyć do wstąpienia do UE w oparciu o indywidualne osiągnięcia w spełnianiu kryteriów kopenhaskich z 1993 r. dotyczących członkostwa w UE oraz szczegółowych kryteriów w ramach **procesu stabilizacji i stowarzyszenia**. Pełna współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym ONZ dla byłej Jugosławii (MTKJ) nadal pozostaje koniecznym warunkiem postępu w kierunku UE. Proces stabilizacji i stowarzyszenia (SAP), udoskonalony podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach w 2003 r., nadal stanowi podstawę dla polityki UE w stosunkach z tym regionem do czasu przyszłego członkostwa.

Rola Parlamentu Europejskiego

Najbardziej znaczącym uprawnieniem Parlamentu Europejskiego w kontekście rozszerzenia jest wydawanie zgody (art. 49 TUE) na przystąpienie danego państwa do UE. Uprawnienie to jest wykorzystywane wyłącznie na ostatnim etapie, po zakończeniu negocjacji.

Jednakże, mając na uwadze kluczową rolę Parlamentu, w interesie innych instytucji leżało zapewnienie jego uczestnictwa od samego początku. Parlament odgrywa również istotną rolę w odniesieniu do aspektów finansowych przystąpienia jako jeden z dwóch organów władzy budżetowej UE. W Parlamencie Europejskim to Komisja Spraw Zagranicznych jest odpowiedzialna za koordynację prac związanych z rozszerzeniem, jak również za zapewnienie spójności między stanowiskami przyjętymi przez Parlament a działaniami jego wyspecjalizowanych komisji, a także wspólnych komisji parlamentarnych z krajami kandydującymi.

W przedstawionym ostatnio stanowisku, przyjętym w dniu **10 lipca 2008 r.**, w sprawie dokumentu Komisji pt. **„Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2008”**, Parlament Europejski potwierdza swoje „zdecydowane zaangażowanie w sprawy wszystkich krajów kandydujących oraz krajów, wobec których określono wyraźne perspektywy członkostwa”, lecz odnotowuje również, że „Unia musi podjąć działania w celu zwiększenia swej zdolności do przyjęcia nowych państw oraz że zdolność ta powinna zostać w pełni uwzględniona”. Parlament twierdzi również, że potrzebne są konkretne polityki mające wypełnić lukę pomiędzy unijną polityką sąsiedztwa i polityką rozszerzenia.

W sprawozdaniu z własnej inicjatywy Parlament zaznacza, że „rozszerzenia w przeszłości były bardzo udane, przynosząc korzyści zarówno starym, jak i nowym państwom członkowskim UE”, i przypomina, że „po każdym rozszerzeniu musi następować odpowiednia konsolidacja i koncentracja polityczna” w Unii, jeśli UE ma skutecznie funkcjonować.

Parlament jest zatem zdania, iż „sukces procesu rozszerzenia (a zatem sukces procesu integracji politycznej UE) można osiągnąć jedynie wówczas, kiedy istnieć będzie wyraźne i długotrwałe poparcie społeczne dla członkostwa w UE każdego z krajów kandydujących”. Rezolucja PE przypomina rządowi i parlamentom państw członkowskich, że to one są odpowiedzialne za udzielanie opinii publicznej odpowiednich informacji na temat pozytywnych osiągnięć poprzednich rozszerzeń”.

W odniesieniu do przyszłych rozszerzeń, w sprawozdaniu położono szczególny nacisk na to, iż „Unia musi podjąć działania w celu wzmocnienia swej zdolności do przyjęcia nowych państw”. Parlament „przypomina w tym kontekście konieczność podjęcia niezbędnych reform wewnętrznych mających na celu m.in. zwiększenie skuteczności, spójności społecznej i odpowiedzialności demokratycznej”. Posłowie są również „przekonani, że każde przystępujące państwo przed uzyskaniem możliwości wstąpienia do Unii powinno podjąć próbę rozwiązania swoich najważniejszych problemów

wewnętrznych, w szczególności kwestii związanych z jego strukturą terytorialną i konstytucyjną”. Parlament podkreśla, że podstawowymi zasadami strategii rozszerzenia UE powinny być „konsolidacja, warunkowość i komunikacja”.

Posłowie do PE zauważyli, iż „zdolność do przyjmowania nowych państw jest powiązana ze zdolnością Unii w danym momencie do podjęcia decyzji i osiągnięcia w ten sposób jej celów politycznych”, oraz zdefiniowali „zdolność do przyjmowania nowych państw” jako koncepcję składającą się z czterech elementów: państwa przystępujące powinny przyczynić się do realizacji politycznych celów UE, a nie stać im na przeszkodzie; instytucje unijne powinny być skuteczne i efektywne; zasoby finansowe Unii powinny być odpowiednie oraz powinna istnieć całościowa strategia komunikacyjna informująca opinię publiczną o następstwach rozszerzenia.

W sprawozdaniu Parlament potwierdził, iż „uczestnictwo w europejskiej polityce sąsiedztwa nie stanowi zasadniczo lub

w praktyce zastępczej formy członkostwa, ani nie jest etapem prowadzącym automatycznie do członkostwa”. Tym niemniej Parlament podkreśla, że należy wypełnić lukę koncepcyjną i prawną istniejącą pomiędzy strategią rozszerzenia Unii a jej polityką sąsiedztwa. Dlatego posłowie do PE zalecają, aby „Unia ustanowiła obszar oparty na wspólnej polityce” obejmujący demokrację, prawa człowieka i państwo prawa.

Parlament popiera dalszą współpracę regionalną w regionie Morza Czarnego i wzywa do zawarcia „porozumienia o współpracy z regionem Morza Czarnego, które powinno obejmować UE, Turcję i wszystkie kraje leżące nad Morzem Czarnym jako równych partnerów, dążąc jednocześnie do pełnego zaangażowania Rosji, które na późniejszy etapie mogłoby przekształcić się w unię na rzecz Morza Czarnego”.

→ Georgios GHIATIS
lipiec 2008 r.

6.3.2. Europejski Obszar Gospodarczy (EOG)

Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) powstał w 1994 r. przede wszystkim w celu rozszerzenia jednolitego rynku UE na państwa należące do EFTA. Wszystkie przepisy prawne UE odnoszące się do jednolitego rynku wewnętrznego są na bieżąco przyjmowane do ustawodawstwa krajów EFTA, a prawidłowość ich transpozycji i wdrażania nadzorują specjalne organa EFTA.

Podstawa prawna

Artykuł 310 traktatu WE (układy o stowarzyszeniu)

Cele

Celem Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) jest rozszerzenie jednolitego rynku WE na państwa należące do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), które nie wyraziły chęci przystąpienia do Unii Europejskiej bądź jeszcze nie są na to gotowe.

Osiągnięcia

A. Powstanie i kontekst

1. Początki

Początki EOG związane są ze stosunkami między Wspólnotą Europejską (WE) a EFTA. Przystąpienie do Wspólnoty w 1973 r. dwóch państw członkowskich EFTA – Zjednoczonego Królestwa i Danii – spowodowało, że stowarzyszenie straciło na znaczeniu i zredukowało liczbę jego członków do pięciu: Austrii, Finlandii, Norwegii, Szwajcarii i Szwecji. Z każdym z tych państw należało zawrzeć umowy handlowe. Plan utworzenia

wielkiego wewnętrznego rynku wspólnotowego, zainicjowany w 1985 r. i zakończony pod koniec 1992 r., okazał się jednak bardzo atrakcyjny dla krajów EFTA, do których w międzyczasie dołączyła Islandia. Zaistniała potrzeba umożliwienia tym państwom odgrywania istotnej roli w rynku wewnętrznym bez konieczności przystępowania do Wspólnoty.

2. Utworzenie EOG

Porozumienie o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego między Wspólnotą (która na tym etapie składała się z 12 państw członkowskich) a sześcioma państwami EFTA zostało podpisane w dniu 2 maja 1992 r. i miało wejść w życie z dniem 1 stycznia 1994 r. Wkrótce jednak liczba państw EFTA zmniejszyła się do pięciu, gdyż Szwajcaria nie ratyfikowała przedmiotowego porozumienia w związku z negatywnym wynikiem referendum w tej sprawie. Mimo tego Szwajcaria zachowała status obserwatora EOG, a jej stosunki z WE opierają się na umowach dwustronnych.

3. Kolejne zmiany

- a. Po tym, jak na początku 1995 r. do Unii Europejskiej przystąpiły trzy kolejne kraje EFTA – Austria, Finlandia i Szwecja – EOG obejmuje obecnie jedynie Islandię,

Norwegię i Księstwo Lichtensteinu (które przystąpiło do EFTA w maju 1995 r.).

- b. Dziesięć nowych państw członkowskich, które przystąpiły do UE w dniu 1 maja 2004 r., jak również Bułgaria i Rumunia, z dniem przystąpienia automatycznie stało się częścią EOG.

B. Charakter Europejskiego Obszaru Gospodarczego

1. Więcej niż strefa wolnego handlu

a. Rozszerzenie rynku wewnętrznego WE

Podstawowym celem EOG jest rozszerzenie rynku wewnętrznego WE poprzez włączenie trzech państw EFTA. Rozszerzenie rynku obejmuje szerszy zakres zagadnień niż usunięcie opłat celnych i ograniczeń ilościowych pomiędzy jego członkami: celem przyświecającym tej idei jest usunięcie wszelkich przeszkód stojących na drodze do utworzenia obszaru całkowitej swobody przepływu, funkcjonującego na wzór rynku krajowego. W związku z tym w ramach EOG obowiązują:

- cztery podstawowe swobody związane z przepływem na rynku wewnętrznym: swoboda przepływu osób, usług, towarów oraz przepływu kapitału i płatności;
- polityki wspólnotowe ściśle powiązane z zapewnianiem wyżej wymienionych czterech swobód, tzw. polityki horyzontalne, przy czym jedną z najważniejszych spośród nich jest polityka konkurencji.

b. Uczestnictwo w wybranych towarzyszących obszarach polityki Wspólnoty

Zgodnie z porozumieniem EOG państwa należące do EFTA mogą po wniesieniu wkładu finansowego uczestniczyć w działaniach towarzyszących dotyczących rynku wewnętrznego.

Kraje te podjęły ponadto decyzję o uczestniczeniu w kosztach związanych ze wspólnotową polityką strukturalną.

c. Przyjęcie prawodawstwa wspólnotowego

W przeciwieństwie do strefy wolnego handlu, która opiera się na pewnej liczbie zasad ustalonych na początku jej działania, na potrzeby rynku wewnętrznego WE nieustannie tworzonych jest wiele aktów prawnych. W związku z tym w ramach EOG niezbędne stało się ustanowienie mechanizmu rozszerzania owych zasad na kraje EFTA.

2. Ograniczenia EOG

a. **Ograniczeniom podlega wolny handel:** nie obejmuje on niektórych sektorów, takich jak rolnictwo i rybołówstwo.

b. **Rozszerzanie rynku wewnętrznego nie zostało jeszcze ukończono:**

- swoboda przepływu osób dotyczy jedynie pracowników, podczas gdy w Unii Europejskiej obejmuje wszystkich obywateli, zwłaszcza w obszarze Schengen (→2.3);
- na granicach pomiędzy państwami UE a trzema krajami należącymi do EFTA nadal przeprowadzane są kontrole;

— brak jest harmonizacji opodatkowania.

c. **EOG nie spełnia nawet warunków unii celnej,** jako że nie posiada wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, a co za tym idzie – wspólnej polityki handlowej wobec reszty świata.

d. **Z oczywistych względów w EOG brak jest innych elementów stanowiących o integracji europejskiej:**

- unii gospodarczej i walutowej,
 - wspólnej polityki zewnętrznej i polityki bezpieczeństwa,
 - współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.
- e. Ponadto trzy kraje EFTA nie są włączone w system instytucjonalny i decyzyjny Unii Europejskiej.

C. Początkowe rozszerzenie rynku wewnętrznego na trzy państwa EFTA

Od samego początku porozumienie EOG zawierało znaczną część przepisów i obszarów polityki dotyczących rynku wewnętrznego, istniejących w czasie jego zawarcia.

1. Podstawowe zasady (odnoszące się do pierwotnego prawa wspólnotowego)

a. Cztery swobody

(i) **Swoboda przepływu towarów.** Zawarte w porozumieniu EOG postanowienia dotyczące podstawowych zasad rynku wewnętrznego są identyczne z postanowieniami ujętymi w traktacie WE lub zbliżone do nich:

- zakaz stosowania ceł i innych opłat mających równoważny skutek, jak również ograniczeń ilościowych i jakichkolwiek innych środków mających równoważny skutek;
- dostosowanie monopolii państwowych o charakterze handlowym;
- uproszczenie kontroli granic i współpraca celna.

(ii) **Swoboda przepływu osób, usług i kapitału:**

- zniesienie dyskryminacji ze względu na narodowość w odniesieniu do miejsca zamieszkania pracowników i dostępu do zatrudnienia;
- prawo do podejmowania działalności gospodarczej w wypadku osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz przedsiębiorstw;
- swoboda świadczenia usług;
- środki, których celem jest ułatwienie korzystania z tych swobód, w szczególności wzajemne uznawanie kwalifikacji.

b. *Polityki horyzontalne konieczne do zapewnienia czterech swobód*

(i) Najważniejszą z nich jest **polityka konkurencyjności**, w wypadku której porozumienie EOG dokładnie przyjmuje postanowienia traktatu WE:

- w odniesieniu do przedsiębiorstw: zakaz porozumień i nadużywania pozycji dominującej, kontrolowanie koncentracji przedsiębiorstw;
 - w odniesieniu do państw: kontrola przedsiębiorstw publicznych oraz usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
- (ii) **Inne obszary polityki Wspólnoty uwzględnione w ramach EOG to:**
- polityka transportowa,
 - zamówienia publiczne,
 - prawo spółek,
 - własność intelektualna,
 - polityka społeczna,
 - ochrona konsumenta,
 - ochrona środowiska.
- c. *Uczestnictwo w towarzyszących obszarach polityki („współpraca poza zakresem czterech swobód”)*
- (i) **Dziedziny:** porozumienie EOG umożliwia krajom EFTA uczestniczenie w działaniach UE dotyczących szeregu dziedzin:
- badania i rozwój,
 - usługi informacyjne,
 - edukacja i szkolenia,
 - młodzież,
 - turystyka,
 - MŚP,
 - sektor audiowizualny,
 - obrona cywilna.
- (ii) **Formy:** uczestnictwo krajów EFTA w działaniach dotyczących wyżej wymienionych dziedzin realizuje się w szczególności poprzez udział w programach i projektach ramowych.
- (iii) **Zasady:**
- równe prawa i obowiązki w ramach odnośnego działania,
 - wkład finansowy państw EFTA.

2. Przyjęcie prawodawstwa wspólnotowego

Porozumienie EOG nie stanowi jedynie rozszerzenia na kraje EFTA podstawowych zasad traktatu WE w zakresie rynku wewnętrznego. Porozumienie to zawiera również wszystkie przepisy wykonawcze dla tych zasad wydane przez Wspólnotę w czasie jego zawarcia, określane jako „prawodawstwo wtórne” czy też „dorobek prawny Wspólnoty”. Przedmiotowe prawodawstwo, które zostało włączone do porozumienia za pomocą protokołów i załączników, obejmuje około 1600 aktów prawnych Wspólnoty:

- rozporządzenia, dyrektywy, decyzje i akty niemające charakteru wiążącego;
- akty prawne dotyczące w większości czterech swobód i powiązanych z nimi obszarów polityki oraz – w mniejszym stopniu – towarzyszących obszarów polityki.

D. Nieustanne rozszerzanie rynku wewnętrznego na trzy kraje EFTA

1. Nieustanne przyjmowanie prawodawstwa wspólnotowego

Unia Europejska stale tworzy nowe prawodawstwo dotyczące rynku wewnętrznego i powiązanych z nim obszarów polityki, które oczywiście musi zostać rozszerzone na trzy państwa EFTA, aby umożliwić w pełni jednolite funkcjonowanie rynku wewnętrznego i EOG. W porozumieniu EOG ustanowiono zatem stały mechanizm przyjmowania prawodawstwa.

a. Decyzje w sprawie przyjmowania prawodawstwa

Po przyjęciu nowego aktu prawnego przez UE **Wspólny Komitet**, w skład którego wchodzi przedstawiciele Unii Europejskiej i trzech państw EFTA, podczas odbywających się regularnie (raz w miesiącu) posiedzeń podejmuje decyzję o tym, jaką część prawodawstwa WE i aktów wspólnotowych w szerokim znaczeniu (działań, programów itp) należy włączyć do porozumienia EOG; formalne włączenie prawodawstwa odbywa się poprzez dopisanie przedmiotowych aktów do listy protokołów i załączników porozumienia EOG.

Od chwili wejścia w życie porozumienia EOG włączono do niego ok. 3000 aktów wspólnotowych.

Rada EOG, w skład której wchodzi przedstawiciele Rady Unii Europejskiej i ministrowie spraw zagranicznych państw EFTA, odbywa posiedzenia przynajmniej dwa razy do roku w celu wydania wytycznych dla Wspólnego Komitetu EOG i dostarczenia mu bodźca natury politycznej.

b. Transpozycja

Po włączeniu danego aktu wspólnotowego do porozumienia EOG następuje jego transpozycja do ustawodawstwa krajowego trzech państw EFTA, o ile wynika to z obowiązujących w tych państwach wymogów konstytucyjnych. Transpozycja może przyjąć postać zwykłej decyzji rządowej; może również wymagać zgody Parlamentu.

c. Charakter mechanizmu

Mechanizm ten stwarza wrażenie, że rozszerzanie prawodawstwa wspólnotowego w zakresie rynku wewnętrznego na państwa EFTA musi podlegać ocenie przez te państwa, najpierw w drodze decyzji o włączeniu prawodawstwa, podjętej przez Wspólny Komitet, a następnie w drodze decyzji dotyczącej transpozycji, podejmowanej na szczeblu krajowym. W rzeczywistości powyższe decyzje mają zasadniczo charakter formalny: prawodawstwo Wspólnoty musi być rozszerzone na te państwa, które muszą je przyjąć. Układ o stowarzyszeniu nakłada również na Wspólny Komitet obowiązek podejmowania decyzji możliwe jak najszybciej, aby dany akt prawny mógł być stosowany mniej więcej w tym

samym czasie w Unii i w trzech państwach EFTA; ocena możliwa jest jedynie w zakresie czysto technicznych dostosowań.

Ustanowiono przepisy, których celem jest zaangażowanie państw EFTA w proces przygotowywania aktów prawnych Wspólnoty. Przedstawiciele tych państw są zatem zapraszani na tych samych warunkach co przedstawiciele z państw członkowskich do uczestnictwa w pisemnych i ustnych konsultacjach, a czasami do udziału w pracach stałych komitetów utworzonych w tym celu przez Komisję Europejską.

Nawet na etapie wspólnotowej procedury decyzyjnej (wniosek Komisji, rozpatrzenie i decyzja Rady i Parlamentu Europejskiego) państwa należące do EFTA są regularnie informowane, a nawet prowadzone są z nimi konsultacje.

Po podjęciu decyzji legislacyjnej następują kolejne konsultacje z państwami EFTA w sprawie środków wykonawczych dla decyzji podjętych przez Komisję Europejską. Państwa te są również często zapraszane do uczestnictwa w różnych komitetach, które wspierają Komisję w realizowaniu jej uprawnień wykonawczych („komitologia”).

Ściśle rzecz biorąc, państwa EFTA nie uczestniczą w procedurach decyzyjnych Unii Europejskiej, chociaż wiele z podejmowanych decyzji jest dla nich wiążących w sposób mniej lub bardziej automatyczny. Jest to konsekwencja braku członkostwa w UE.

2. Monitorowanie rozszerzania prawodawstwa wspólnotowego na EOG

Po zakończeniu procesu rozszerzania prawodawstwa w zakresie rynku wewnętrznego na państwa EFTA powstaje konieczność monitorowania jego transpozycji i stosowania. Ponieważ państwa EFTA nie posiadały mechanizmu umożliwiającego tego rodzaju monitorowania, w porozumieniu EOG przewidziano ustanowienie przez EFTA odpowiedniego mechanizmu, który składa się z:

- Urzędu Nadzoru oraz
- Trybunału EFTA.

Powyższe organy pełnią taką samą rolę jak odpowiednio Komisja Europejska, Sąd Pierwszej Instancji oraz Trybunał Sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Ich zadaniem jest zapewnianie przestrzegania odnośnych zasad przez państwa EFTA należące do EOG.

Rola Parlamentu Europejskiego

Chociaż porozumienie EOG jest przede wszystkim traktatem międzynarodowym, jego celem jest rozszerzenie prawodawstwa Wspólnoty na kraje partnerskie. Zatem zarówno Parlament Europejski, jak i krajowe parlamenty z krajów partnerskich są ściśle zaangażowane w monitorowanie jego funkcjonowania. Zgodnie z art. 95 przedmiotowego porozumienia ustanowiono Wspólną Komisję Parlamentarną EOG, której zadaniem jest przyczynianie się – poprzez dialog i doradztwo – do lepszego zrozumienia między Wspólnotą a państwami EFTA w dziedzinach objętych porozumieniem EOG. Wspólna Komisja Parlamentarna odbywa swoje posiedzenia dwa razy do roku. Gospodarzem posiedzenia są na przemian PE i parlamenty państw EFTA. Na początku Wspólna Komisja Parlamentarna liczyła 66 członków (33 posłów do PE oraz 33 posłów z EFTA), jednak po przystąpieniu Austrii, Finlandii i Szwecji do UE w styczniu 1995 r. uzgodniono wspólnie, że liczba członków każdej z delegacji zmniejszy się do 12. Przewodnictwo zmienia się raz do roku i obejmowane jest na zmianę przez posła do PE lub przedstawiciela parlamentu jednego z państw EFTA. Parlamentarzyści ze szwajcarskiego Zgromadzenia Federalnego uczestniczą w posiedzeniach w roli obserwatorów.

Całe prawodawstwo WE mające zastosowanie do EOG, jak również jego wdrażanie, podlega kontroli Wspólnej Komisji Parlamentarnej EOG, której członkowie mają prawo przedstawiać pisemne i ustne pytania przedstawicielom Rady EOG i Wspólnego Komitetu EOG. Wspólna Komisja Parlamentarna przedstawia swoje opinie w postaci sprawozdań lub rezolucji – w zależności od sytuacji. W szczególności dokonuje ona analizy rocznego sprawozdania dotyczącego funkcjonowania i postępów w realizacji przedmiotowego porozumienia, które to sprawozdanie przedkłada Wspólny Komitet EOG, zgodnie z art. 94 ust. 4 porozumienia o EOG. Na każdym posiedzeniu Wspólna Komisja Parlamentarna przeprowadza dyskusję z przedstawicielami Rady Ministrów EOG, Wspólnego Komitetu EOG oraz Urzędu Nadzoru EFTA (ESA).

→ Stefan SCHULZ
lipiec 2008 r.

6.3.3. Europejska polityka sąsiedztwa (EPS)

W wyniku rozszerzenia Unia Europejska ma nowych sąsiadów. EPS stanowi ramy dla stosunków z krajami sąsiadującymi – dawnymi i obecnymi, na wschodzie i na południu – które nie mają perspektywy członkostwa w UE, ale pomimo to Unia chce utrzymywać z nimi bliższe stosunki. Parlament Europejski wyraża swoje poparcie dla EPS.

Podstawa prawna

W odniesieniu do polityki UE: tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB); art. 133 ust. 3 (handel) i art. 300 (umowy międzynarodowe) traktatu WE.

W odniesieniu do stosunków dwustronnych: umowy o partnerstwie i współpracy (z krajami Europy Wschodniej) oraz eurośródziemnomorskie układy o stowarzyszeniu (z krajami śródziemnomorskimi).

Cele

Przyczynianie się do zwiększonej stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu UE oraz krajów sąsiadujących z nią na wschodzie i południu, zwłaszcza poprzez proponowanie tym krajom coraz ściślejszych stosunków z UE oraz zapobieganie powstawaniu nowych podziałów pomiędzy rozszerzoną UE a jej sąsiadami. U podstaw tej polityki leży zobowiązanie do przestrzegania wspólnych wartości, w tym demokracji, państwa prawnego, dobrego sprawowania rządów i poszanowania praw człowieka oraz zasad gospodarki rynkowej, wolnego handlu i zrównoważonego rozwoju, a także do zmniejszania ubóstwa.

Powodem ustanowienia europejskiej polityki sąsiedztwa są również starania mające na celu m.in. przeciwdziałanie zagrożeniom dla „miękkiego bezpieczeństwa”, takim jak nielegalna imigracja na wielką skalę, zakłócenia w przywozie energii, degradacja środowiska naturalnego, szerzenie się przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz zapobieganie powstawaniu tych zagrożeń. Część założeń EPS znalazło odzwierciedlenie także w europejskiej strategii bezpieczeństwa (→6.1.3, pkt E).

Tło i zasięg geograficzny

Przed zbliżającym się wielkim rozszerzeniem w 2004 r. powszechnie uznano, że będzie ono miało istotny wpływ na kraje, z którymi UE będzie miała nowe wschodnie granice zewnętrzne. Pojawiały się opinie, że będzie istniała konieczność zapobiegania negatywnym skutkom bądź ich łagodzenia oraz że należy wykorzystać możliwości rozwoju wzajemnie korzystnej współpracy z nowymi sąsiadami. Rozpoczęto debatę nad inicjatywą „Rozszerzona Europa – nowe sąsiedztwo”.

W listopadzie 2002 r. Rada wezwała Komisję i wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB Javierę Solanę do przygotowania wniosków. Miesiąc później Rada Europejska wyraźnie

stwierdziła, że południowe kraje śródziemnomorskie również należy uwzględnić w ramach przedmiotowej inicjatywy. Kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące (w tym ostatnim przypadku mowa o krajach Bałkanów Zachodnich) nie zostały objęte inicjatywą, a brak perspektywy członkostwa w UE coraz wyraźniej uznawano za jedno z głównych kryteriów wyboru.

Ogólny zarys nowej polityki określono w komunikacie Komisji z marca 2003 r. Według ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego celem przedmiotowej nowej polityki powinno być tworzenie „kręgu przyjaciół”, którym należy ostatecznie dać możliwość udziału we „wszystkim poza instytucjami”. To ostatnie stwierdzenie nie zostało zaakceptowane przez Radę, jednak w konkluzjach przyjętych w czerwcu 2003 r. Rada przyjęła większość postanowień zawartych we wnioskach Komisji.

W kilka miesięcy po „rewolucji róż” w Gruzji pod koniec 2003 r. Rada zdecydowała się uwzględnić w nowej polityce – zwanej odąd europejską polityką sąsiedztwa (EPS) – Gruzję, Armenię i Azerbejdżan. EPS obejmuje więc sześć krajów Europy Wschodniej: Ukrainę, Mołdawię, Białoruś, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan. Na południu jest to dziesięć państw: Maroko, Tunezja, Algieria, Libia, Egipt, Izrael, Autonomia Palestyńska, Jordania, Liban i Syria. Południowe kraje objęte EPS uczestniczą również w procesie barcelońskim (→6.4.5).

Unia Europejska nie utrzymuje żadnych oficjalnych stosunków z Białorusią i Libią. W odniesieniu do tych państw EPS stosowana jest w odmienny, bardzo ograniczony sposób. Rosja już na bardzo wczesnym etapie oświadczyła, że nie zamierza uczestniczyć w powstającej EPS. Zamiast tego w stosunkach pomiędzy UE a Rosją skoncentrowano się na czterech wspólnych przestrzeniach politycznych.

Instrumenty

Podstawą EPS są umowy o partnerstwie i współpracy (PCA) oraz eurośródziemnomorskie układy o stowarzyszeniu zawarte z 13 z 16 krajów objętych EPS. W EPS nie przewidziano wprowadzenia nowego rodzaju umowy z zainteresowanymi krajami. Jednak w obliczu upływu wstępnych okresów wdrażania PCA należy zdecydować, co w przyszłości powinno stanowić podstawę prawną stosunków dwustronnych ze wschodnimi sąsiadami. Wiosną 2007 r. rozpoczęły się negocjacje z Ukrainą w sprawie tzw. nowej rozszerzonej umowy.

Podstawowym instrumentem EPS są dwustronne plany działania. Przygotowywanie planu działania w ramach EPS oznacza, że PCA lub układ eurośródziemnomorski wszedł już

w życie. Komisja opracowuje projekt planu działania, który jest później negocjowany z poszczególnymi krajami sąsiadującymi. Następnie główny wspólny organ ustanowiony w ramach właściwej PCA lub układu eurośródziemnomorskiego zatwierdza przedmiotowy plan działania.

Każdy plan działania zawiera wykaz szeregu celów i konkretnych działań, które należy podjąć w kontekście reformy politycznej i gospodarczej. Pod tym względem plany te przypominają do pewnego stopnia partnerstwa dla członkostwa, zawierane w celu wsparcia reform w krajach kandydujących i ich przygotowań do członkostwa w UE, chociaż w tym wypadku celem UE nie jest ani dążenie do powszechnego dostosowania się do prawa oraz dorobku prawnego, ani tym bardziej zachęcanie do przeprowadzenia reform związanych z perspektywą członkostwa.

Plany działania EPS są opracowywane na pięć lat (w wypadku Izraela, Mołdawii i Ukrainy są to trzy lata). Wdrażanie przedmiotowych planów monitorowane jest przez komitety ustanowione na mocy właściwych umów. W ciągu dwóch lat od przyjęcia danego planu działania Komisja przedstawia **sprawozdanie z postępów prac**. Od kwietnia 2008 r. sprawozdania te składane są co roku.

Wkrótce UE zacznie zapewniać pomoc poprzez **Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa** (EISP). Zastąpi on program pomocy technicznej TACIS (sąsiedzi za granicą wschodnią) oraz program MEDA (sąsiedzi za granicą południową). Zgodnie z rozporządzeniem EISP na przedmiotowy instrument przeznaczone zostanie 11,181 mld euro w latach 2007–2013, a więc o około 32% środków więcej niż w wypadku krajów objętych EISP w ramach wcześniejszych instrumentów w latach 2000–2006.

Stosowany jest również **Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka** (EIDPC), m.in. w celu wspierania właściwych organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez przedstawicielstwa Komisji w krajach objętych EPS (z wyjątkiem Libii, Syrii i Tunezji, które nie spełniają wymaganych warunków i w odniesieniu do których poszukiwane będą inne sposoby promowania demokracji i praw człowieka). W kilku krajach objętych EPS przeprowadzane są też działania finansowane w ramach **instrumentu na rzecz stabilności** oraz **instrumentu na rzecz bezpieczeństwa jądrowego**. Dostępne są również programy tematyczne w ramach instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju, np. w odniesieniu do współpracy w zakresie migracji i azylu oraz wsparcia dla podmiotów pozarządowych i lokalnych, jednak w tym wypadku przeznaczane kwoty są bardzo niskie. Można także zastosować instrument pomocy humanitarnej i makrofinansowej.

Kraje objęte EPS korzystają również z pożyczek udzielanych na korzystnych warunkach przez **Europejski Bank Inwestycyjny** (EBI). W latach 2007–2013 w ramach EPS przeznaczono 8,7 mld euro dla południowych sąsiadów i 3,7 mld euro dla wschodnich sąsiadów UE (w tym państw południowego Kaukazu, które nie zostały uwzględnione w poprzednim mandacie EBI w zakresie pożyczek) i Rosji.

Obecny status

W lipcu 2008 r. przyjęto plany działania dla następujących państw: Ukrainy, Mołdawii, Maroka, Tunezji, Jordanii, Izraela i Autonomii Palestyńskiej (oficjalne przyjęcie: styczeń–lipiec 2005 r.), Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji (listopad 2006 r.), Libanu (styczeń 2007 r.) i Egiptu (marzec 2007 r.) Plany działania dla Ukrainy, Mołdawii i Izraela, pierwotnie zaplanowane na trzy lata, na początku 2008 r. zostały wydłużone o kolejny rok.

Algieria jest zainteresowana przygotowaniem planu działania EPS. W wypadku Białorusi, Libii i Syrii nie spełniono wymaganych warunków określonych w istniejącej już umowie dwustronnej. W kwietniu 2008 r. Komisja przedstawiła sprawozdania w sprawie wdrażania wszystkich planów działania i zamierza opublikować kolejne sprawozdania na wiosnę 2009 r.

W komunikacie Komisji z grudnia 2006 r. stwierdzono, że należy zwiększyć wiarygodność i oddziaływanie EPS. Unia Europejska powinna zaoferować sąsiadom lepsze wsparcie w zakresie polityki reform. Powinna to uczynić przede wszystkim poprzez dążenie do zawierania „przekrojowych i kompleksowych umów o wolnym handlu”, co byłoby spójne „z długoterminową wizją wspólnoty gospodarczej zawiązującej się między UE a jej partnerami objętymi EPS”. Komisja zaproponowała również ułatwienia wizowe, rozwijanie kontaktów międzyludzkich oraz większe zaangażowanie UE w rozwiązywanie konfliktów w sąsiedztwie. Jako że należy promować współpracę regionalną, również w regionie Morza Czarnego, Komisja wezwała do zbadania tej kwestii w celu rozwijania wielostronnego wymiaru EPS. Komisja zasugerowała również stworzenie instrumentu wspierania systemu rządów, w ramach którego każdego roku przeznaczano by dodatkowe fundusze dla kraju bądź krajów, które poczyniły największe postępy w zakresie reform związanych z systemem rządów, jak również Funduszu Inwestycyjnego na rzecz Sąsiedztwa, mającego na celu pozyskiwanie środków z międzynarodowych instytucji finansowych. Przedmiotowe instrumenty oraz fundusz zostały stworzone rok później. W kolejnym komunikacie, z grudnia 2007 r., odnotowano postępy w obszarach, którymi się wcześniej zajmowano, oraz odniesiono się do szeregu kwestii tematycznych i operacyjnych.

Inicjatywa współpracy w regionie Morza Czarnego została uruchomiona przez UE w 2007 r. Tak zwana synergia czarnomorska obejmuje m.in. wszystkie wschodnie kraje objęte EPS, z wyjątkiem Białorusi, mimo że jedynie Ukraina i Gruzja ze wszystkich tych państw mają dostęp do Morza Czarnego.

W szczególności w odpowiedzi na wniosek Polski i Szwecji w sprawie partnerstwa wschodniego Rada Europejska w czerwcu 2008 r. wezwała Komisję do przedstawienia wniosków w tej sprawie wiosną 2009 r. Dzięki partnerstwu wschodniemu można by poprawić politykę UE w odniesieniu do wschodnich partnerów objętych EPS, zarówno w wymiarze dwu- jak i wielostronnym.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Uprawnienia

Na żadnym z etapów przygotowywania planów działania nie konsultowano się z Parlamentem. Niemniej jego rozległe uprawnienia legislacyjne, budżetowe i kontrolne umożliwiają mu odegranie znaczącej roli w przedmiotowej kwestii.

Rozporządzenie w sprawie europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa (EISP) zostało przyjęte przez Parlament i Radę w drodze procedury współdecyzji jesienią 2006 r. Parlament określa odpowiednie pozycje w budżecie (tzw. nomenklatura w terminologii UE dotyczącej budżetu) oraz przypisuje im ilość pieniędzy w rocznym budżecie UE. Po upływie każdego roku budżetowego Parlament udziela (lub nie) Komisji absolutorium z wykonania przez nią budżetu. Ponadto zgodnie z porozumieniem z Radą i Komisją, zawartym jeszcze przed przyjęciem EISP, Parlament ma prawo do kontroli dokumentów dotyczących wdrożenia EISP, zanim zostaną one przyjęte (procedura „demokratycznej kontroli”).

B. Działania

Komisja Spraw Zagranicznych regularnie przygotowuje sprawozdania z własnej inicjatywy w sprawie EPS. Przedmiotowa Komisja jest również odpowiedzialna za demokratyczną kontrolę wdrażania EISP.

Dla wszystkich wschodnich krajów objętych EPS z wyjątkiem Białorusi ustanowiono komisje współpracy parlamentarnej, które zbierają się na corocznych posiedzeniach. W międzyczasie odbywają się regularne spotkania delegacji Parlamentu do przedmiotowych komisji w celu omówienia tematycznych kwestii związanych z poszczególnymi państwami. Podobnie spotkania międzyparlamentarne pomiędzy delegacją Parlamentu Europejskiego a każdym z południowych krajów objętych EPS (z wyjątkiem Libii) odbywają się normalnie co roku, a przedmiotowe delegacje Parlamentu spotykają się także częściej. Ponadto sesja parlamentarna Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego, stanowiącego parlamentarny wymiar partnerstwa eurośródziemnomorskiego (proces barceloński), odbywa się raz do roku, a komisje pracują nieprzerwanie.

Konferencja dotycząca wschodnich krajów objętych EPS odbyła się w Parlamencie Europejskim w czerwcu 2008 r. Delegacje z parlamentów krajowych Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy, opozycja białoruska oraz Parlament Europejski przyjęły wspólne stanowisko, w ramach którego m.in. wezwano parlamenty, których przedstawiciele byli obecni na konferencji, by rozważyły stworzenie Zgromadzenia Parlamentarnego Wschodnich Sąsiadów UE. Przedmiotowe zgromadzenie umożliwiłoby wzajemną pomoc w zakresie lepszej integracji z UE.

Parlament Europejski często uczestniczy w obserwacji wyborów w krajach objętych EPS.

C. Stanowiska

Parlament wzywał do włączenia Kaukazu Południowego do EPS o wiele wcześniej, niż Rada podjęła decyzję w tej kwestii. W rezolucji w sprawie EPS ze stycznia 2006 r. szeroko poparto odnośną politykę, jako że była ona opracowywana przez Radę i Komisję; poparcie to zostało potwierdzone w rezolucji w sprawie EPS z listopada 2007 r. W rezolucji ze stycznia 2006 r. stwierdzono, że „możliwość członkostwa w UE musi pozostać dla wszystkich krajów europejskich podstawową motywacją do przestrzegania wspólnych europejskich ideałów i uczestniczenia w procesie integracji europejskiej”, natomiast plany działania „powinny stanowić narzędzie pomocne w osiągnięciu celu, jakim jest potencjalne członkostwo w UE dla tych krajów, które się do tego kwalifikują, oraz jeszcze bliższego partnerstwa dla pozostałych objętych nimi krajów” (odpowiednio ust. 34 i 17). Jednocześnie w rezolucji wspomniano, że „zdolność przyjmowania przez UE nowych członków” jest jednym z kryteriów członkostwa w UE oraz że „traktat nicejski nie stanowi wystarczającej podstawy do dalszych decyzji w sprawie akcesji kolejnych nowych państw członkowskich” (odpowiednio pkt H preambuły i ust. 4). W rezolucji z listopada 2006 r. Parlament wezwał do zawarcia umów o stowarzyszeniu z Ukrainą i Mołdawią, umożliwiających członkostwo w UE (ust. 26). Białoruś powinna mieć tę samą perspektywę, „jeżeli tylko zwróci się ku demokracji, będzie przestrzegać podstawowych praw człowieka i wolności oraz wzmocni rządy prawa” (ust. 29).

Parlament Europejski „wyraża wątpliwości co do istoty zasięgu geograficznego EPS, gdyż obejmuje ona zarówno kraje europejskie pod względem geograficznym, jak i nieeuropejskie kraje śródziemnomorskie” (ust. 2 rezolucji w sprawie EPS z listopada 2007 r.). W tej samej rezolucji potwierdzono, że „we wszystkich krajach objętych EPS należy zdecydowanie wspierać społeczeństwo obywatelskie” (ust. 5) oraz że Parlament „przychylnie odnosi się do długoterminowego celu ustanowienia strefy wolnego handlu obejmującej państwa ościenne” (ust. 11). Należy zwiększyć budżet EISP (ust. 21). W ramach ostatnich konsultacji w sprawie przeglądu mandatu EBI w zakresie pożyczek zewnętrznych Parlament wyraził poparcie dla rozszerzenia tego mandatu o Ukrainę, Mołdawię i Białoruś oraz opowiedział się za włączeniem Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji do następnego mandatu w zakresie pożyczek.

→ Dag SOURANDER
lipiec 2008 r.

6.4. Stosunki z niektórymi krajami i regionami

6.4.1. Kraje Bałkanów Zachodnich

W czerwcu 2008 r. Rada Europejska we wnioskach potwierdziła swoje pełne poparcie dla europejskiej perspektywy dla państw Bałkanów Zachodnich, przedstawionej w agendzie z Salonik i deklaracji salzburskiej, która jest nadal najważniejsza dla stabilności, pojednania i przyszłości regionu. Rada Europejska podkreśliła także, iż pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich, będące potencjalnymi kandydatami do członkostwa, powinny osiągnąć status kandydata z perspektywą członkostwa po spełnieniu koniecznych warunków i wymogów.

Podstawa prawna

Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej.

Artykuł 133 i art. 310 traktatu WE.

Cele

Przyczynianie się do pokoju, stabilizacji i rozwoju gospodarczego w regionie oraz umożliwienie przyszłej integracji z UE.

Kontekst

Była Jugosławia czerpała korzyści z umowy o współpracy z UE od 1980 r. W czerwcu 1990 r. Komisja zaproponowała wprowadzenie środków mających na celu poprawę stosunków, jednak rozpad państwa w 1990 r., wojna i różne konflikty całkowicie zmieniły sytuację. Stosunki polityczne, handlowe i finansowe UE z tym regionem koncentrowały się na zarządzaniu kryzysowym oraz odbudowie, co wynikało z aktualnych potrzeb tych państw. Środki udostępnione w ramach programów pomocy UE były znaczne i w sumie wyniosły około 5,5 mld euro. Gdy trudny okres w regionie się zakończył, zaszła potrzeba opracowania bardziej długoterminowego podejścia do rozwoju. Z inicjatywy UE dnia 10 czerwca 1999 r. w Kolonii przyjęto **pakt stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej** (obejmujący państwa Bałkanów Zachodnich, inne państwa z tego regionu, UE oraz kilka innych państw, międzynarodowych instytucji finansowych i inicjatyw regionalnych). Głównym wkładem UE w pakt stabilności było uruchomienie w 1999 r. **procesu stabilizacji i stowarzyszenia** dla państw Bałkanów Zachodnich (SAP). Rada Europejska na posiedzeniach w Feira i w Nicei (czerwiec i grudzień 2000 r.) uznała, że wszystkie państwa Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Federalna Republika Jugosławii, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii) mają możliwość stać się potencjalnymi kandydatami do członkostwa w UE. Stwierdzono, że państwa Bałkanów Zachodnich mają jasne perspektywy przyszłej akcesji po spełnieniu odnośnych

warunków. Na następnych posiedzeniach Rada Europejska potwierdziła, że przyszłość Bałkanów Zachodnich jest w Unii Europejskiej. Agenda z Salonik, przyjęta w 2003 r. przez UE i państwa Bałkanów Zachodnich, odzwierciedla ewolucję wzajemnych stosunków. Kraje te stopniowo przechodziły od stabilizacji i rekonstrukcji w kierunku umacniania stabilności, zrównoważonego rozwoju, stowarzyszenia i integracji ze strukturami europejskimi. Unia Europejska potwierdziła swoją determinację, aby wspierać te państwa w ich wysiłkach w zakresie wdrażania reform mających na celu umacnianie demokracji i stabilności oraz promowanie rozwoju gospodarczego i współpracy regionalnej. W ten sposób unijna polityka stabilizacji i stowarzyszenia, w tym układy o stabilizacji i stowarzyszeniu, wzbogacona o elementy związane z procesem rozszerzenia, stanowi obecnie ogólne ramy europejskiego kursu dla państw Bałkanów Zachodnich w kierunku ich przyszłej akcesji.

Instrumenty

Od paktu stabilności do Regionalnej Rady Współpracy

Proces stabilizacji i stowarzyszenia (SAP) ustanowił ramy strategiczne dla stosunków państw Bałkanów Zachodnich z UE, łącząc nowe stosunki umowne (układ o stabilizacji i stowarzyszeniu – SAA) oraz program pomocy (CARDS). Proces stabilizacji i stowarzyszenia ma charakter dwustronny i regionalny, tworzy silne więzy między poszczególnymi państwami Bałkanów Zachodnich a UE i zachęca do współpracy między samymi państwami oraz ich sąsiadami w regionie. Układy o stabilizacji i stowarzyszeniu są wiążącymi prawnie układami międzynarodowymi, po których podpisaniu wymagana jest zgoda PE i ratyfikacja przez parlament państwa zawierającego układ oraz parlamenty wszystkich państw członkowskich UE. Układy wymagają przestrzegania zasad demokratycznych, praw człowieka i państwa prawa; przewidziano w nich ustanowienie strefy wolnego handlu z UE oraz określono prawa i obowiązki w takich obszarach, jak konkurencja i zasady udzielania pomocy państwa, własność intelektualna oraz prowadzenie działalności gospodarczej,

które pomogą gospodarkom z tego regionu rozpocząć integrację z gospodarką UE. Ostatnim krajem, który podpisał układ o stabilizacji i stowarzyszeniu, w dniu 16 czerwca 2008 r., po Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, Chorwacji, Albanii, Czarnogórze i Serbii, była Bośnia i Hercegowina.

Program CARDS, który stanowił podstawę celów i mechanizmów procesu stabilizacji i stowarzyszenia, dysponował w latach 2000–2006 kwotą około 5 mld euro na pomoc dla tego regionu. W miarę jak uczestnictwo każdego z państw w tym procesie posuwało się dalej w ramach procesu stabilizacji, pomoc przesuwano się stopniowo z odbudowywania infrastruktury oraz wspierania pojednania w kierunku rozwoju instytucji rządowych i prawodawstwa oraz stopniowego zbliżania do standardów europejskich i wreszcie harmonizacji z dorobkiem prawnym UE. Wsparcie finansowe było przeznaczone na umacnianie demokracji oraz państwa prawa, praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego oraz mediów i działania gospodarki wolnorynkowej.

Od 2007 r. unijne finansowanie przedakcesyjne odbywa się za pomocą jednego, zunifikowanego instrumentu (instrumentu pomocy przedakcesyjnej – IPA), który ma dostarczać ukierunkowaną pomoc krajom kandydującym i potencjalnym kandydatom do członkostwa. Ogółem środki na finansowanie przedakcesyjne w ramach obecnych ram finansowych (2007–2013) wynoszą 11,5 mld euro. Aby można było w najbardziej wydajny sposób zrealizować cele każdego kraju, IPA składa się z następujących pięciu komponentów: 1) pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny; 2) współpraca transgraniczna (z państwami członkowskimi UE i innymi krajami kwalifikującymi się do korzystania z IPA); 3) rozwój regionalny (transport, środowisko naturalne i rozwój gospodarczy); 4) rozwój zasobów ludzkich (wzmacnianie kapitału ludzkiego i walka z wykluczeniem); 5) rozwój obszarów wiejskich.

IPA kładzie większy nacisk na odpowiedzialność kraju beneficjenta za wdrażanie, na wspieranie współpracy transgranicznej oraz na „uczenie się przez działanie”. Przygotowuje także kraje kandydujące do wdrażania po akcesji funduszy regionalnych, społecznych, na rzecz rozwoju wsi i spójności.

Oczekuje się także intensywniejszych starań w zakresie współpracy regionalnej i umacniania dobrosąsiedzkich stosunków dzięki nowo powstałej Radzie Współpracy Regionalnej. Ta struktura, która zastąpiła pakt stabilizacji, promuje współpracę oraz integrację euroatlantycką w Europie Południowo-Wschodniej w celu ożywienia rozwoju gospodarczego i społecznego w tym regionie z korzyścią dla jego mieszkańców.

Obecna sytuacja

W czerwcu 2008 r. Rada Europejska we wnioskach potwierdziła swoje pełne poparcie dla europejskiej perspektywy dla państw Bałkanów Zachodnich – przedstawionej w agendzie z Salonik i deklaracji salzburskiej – która jest nadal najważniejsza dla stabilności, pojednania i przyszłości regionu. Rada Europejska

podkreśliła także, iż pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich, będące potencjalnymi kandydatami do członkostwa, powinny osiągnąć status kandydata z perspektywą członkostwa po spełnieniu koniecznych warunków i wymogów.

Stosunki z państwami z regionu Bałkanów

1. Albania

Przed pierwszymi kontaktami w 1980 r. po upadku komunizmu Unia Europejska i Albania nie utrzymywały żadnych stosunków. Obecnie stosunki oparte są na niepreferencyjnym porozumieniu w sprawie handlu i współpracy gospodarczej, które weszło w życie w grudniu 1992 r. Podejmowane przez Albanie próby zacieśnienia stosunków umownych z UE (1995 r. i 1999 r.) zakończyły się niepowodzeniem z uwagi na niewystarczający stopień przygotowania tego kraju.

Albania uczestniczy w procesie stabilizacji i stowarzyszenia od czasu jego uruchomienia, a dnia 12 czerwca 2006 r. podpisała z UE układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA). Kraj ten dokonał pewnego postępu na drodze do demokracji i państwa prawa, ale powinien jednak rozwijać kulturę demokratyczną, a zwłaszcza konstruktywny dialog między partiami, aby system polityczny mógł funkcjonować skutecznie i przejrzysto. Parlament powinien dokonać kolejnych znacznych postępów w celu dalszego wprowadzania reform. Poważne wyzwanie stanowi walka z korupcją i z przestępczością zorganizowaną. Albania nadal odgrywa pozytywną rolę w utrzymywaniu stabilności w regionie, utrzymując dobre stosunki zarówno wielostronne, jak i dwustronne z innymi krajami Bałkanów Zachodnich i sąsiednimi państwami UE.

2. Bośnia i Hercegowina (BiH)

Od czasu układu pokojowego z Dayton/Paryża z 1995 r., który zakończył wojnę w Bośni i Hercegowinie, Unia Europejska w pełni uczestniczyła w odbudowie tego kraju. BiH korzysta z autonomicznych preferencji handlowych od 1996 r., ale zinstytucjonalizowane kontakty z UE rozpoczęły się dopiero w czerwcu 1998 r. Po wprowadzeniu procesu stabilizacji i stowarzyszenia w 1999 r. BiH również stała się jego uczestnikiem. Aby określić najważniejsze problemy związane z BiH w ramach paktu o stabilizacji i stowarzyszeniu, UE opublikowała mapę drogową, w której wyszczególniono 18 podstawowych kroków. Mapę tę zasadniczo ukończono we wrześniu 2002 r., a w listopadzie 2003 r., w przeprowadzonym przez Komisję Europejską studium wykonalności dla negocjacji w sprawie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, określono kolejne priorytety dla tego kraju.

Tymczasem Bośnia i Hercegowina poczyniła znaczne postępy w odniesieniu do większości priorytetów określonych w studium wykonalności. Niestety osiągnięcia Bośni i Hercegowiny do tej pory dotyczyły jedynie prawodawstwa. BiH będzie musiała nieustannie pracować nad skutecznym wdrażaniem i egzekwowaniem przyjętych praw. Mimo powyższego w październiku 2005 r. Komisja Europejska zaleciła Radzie otwarcie negocjacji w sprawie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA) z Bośnią i Hercegowiną. Negocjacje

rozpoczęto w listopadzie 2005 r. Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu został parafowany dnia 4 grudnia 2007 r., a podpisano go dnia 16 czerwca 2008 r., po stwierdzeniu postępów w zakresie czterech głównych priorytetów, a mianowicie reformy policji, współpracy z MTKJ, mediów publicznych i reformy administracji publicznej.

Bośnia i Hercegowina stała się obiektem ciągle zwiększającego się zainteresowania politycznego UE, szczególnie w odniesieniu do środków dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO). Pierwsza operacja w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) rozpoczęła się w Bośni i Hercegowinie dnia 1 stycznia 2003 r. wraz z przejęciem zadań Międzynarodowych Sił Policyjnych ONZ przez Misję Policyjną Unii Europejskiej (EUPM).

W czerwcu 2004 r. Rada przyjęła wspólne działania w sprawie operacji wojskowej UE w tym kraju (EUFOR Althea). Decyzja ta doprowadziła do rozmieszczenia oddziałów wojskowych w grudniu 2004 r. W związku z poprawą sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie ministrowie obrony państw UE w grudniu 2006 r. podjęli decyzję o zmniejszeniu liczebności EUFOR Althea z 6000 do 2500 żołnierzy. Mandat misji policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) przedłużono dodatkowo o dwa lata do końca 2009 r. EUPM nadal skupia się na reformie policji i walce z przestępczością zorganizowaną.

Unia Europejska nadal przeznacza znaczne środki w Bośni i Hercegowinie w ramach WPZiB i EPBiO. Nowy specjalny przedstawiciel UE (EUSR), który jest także wysokim przedstawicielem, objął stanowisko w lipcu 2007 r. Mandat specjalnego przedstawiciela obejmuje „doradztwo UE i pomoc w procesie politycznym oraz wspieranie całokształtu koordynacji politycznej w Bośni i Hercegowinie”.

3. Chorwacja

Od rozpadu Socjalistycznej Federalnej Republiki Jugosławii do 2001 r. wojna i niespełnienie przez Chorwację wymogów demokracji były przyczyną braku globalnych stosunków umownych między Chorwacją a UE. Chorwacji przyznano preferencje handlowe w sposób jednostronny. Współpraca finansowa ograniczona była do pomocy humanitarnej, wspierania procesu demokratyzacji oraz, od 1996 r., pomocy w odbudowie. Po zmianie rządu w 2000 r. Chorwacja wyszła z izolacji międzynarodowej, która była skutkiem polityki poprzedniego rządu, i w pełni zaangażowała się w proces stabilizacji i stowarzyszenia. W październiku 2001 r. Chorwacja podpisała układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z UE, który wszedł w życie z dniem 1 lutego 2005 r. W tym samym czasie podpisano układ przejściowy, dzięki czemu postanowienia układu o stabilizacji i stowarzyszeniu dotyczące handlu i spraw związanych z handlem mogły wejść w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

Dnia 21 lutego 2003 r. Chorwacja jako pierwsze państwo Bałkanów Zachodnich wystąpiła z formalnym wnioskiem o członkostwo w UE. Po pozytywnej opinii i zaleceniu Komisji Europejskiej z kwietnia 2004 r. na szczycie Rady Europejskiej

w grudniu 2004 r. podjęto decyzję o otwarciu negocjacji akcesyjnych dnia 17 marca 2005 r., pod warunkiem że Chorwacja będzie w pełni współpracowała z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii w Hadze (MTKJ). Jednakże w marcu 2005 r. Rada, podobnie jak i prokurator generalny trybunału haskiego, doszła do wniosku, że Chorwacja nie współpracuje w pełni z MTKJ. Gdy uznano, że i ta ostatnia przeszkoda została usunięta, dnia 3 października 2005 r. formalnie otwarto negocjacje akcesyjne z Chorwacją.

Po zakończeniu procesu kontroli w październiku 2006 r. otwarto szesnaście rozdziałów negocjacyjnych, a dwa wstępnie zamknięto w lutym 2008 r. Postępy Chorwacji stanowią sygnał dla pozostałych państw Bałkanów Zachodnich dotyczący perspektyw ich własnego członkostwa, jeśli spełnią konieczne warunki. Aby rok 2008 był dla Chorwacji decydujący w procesie akcesji, kraj ten musi dokonać dalszych postępów, m.in. w dziedzinie reform sądownictwa i administracji, walki z korupcją, praw mniejszości i powrotu uchodźców.

4. Serbia (Kosowo) i Czarnogóra

Stosunki gospodarcze i handlowe były przedmiotem długotrwałego embarga, ale w niektórych obszarach zostały wznowione do czasu, kiedy kryzys w Kosowie doprowadził do przywrócenia sankcji gospodarczych i finansowych oraz interwencji NATO w 1999 r. Zakończenie bombardowania i wycofanie się Serbów z Kosowa dnia 21 czerwca 1999 r. doprowadziło do rozmieszczenia sił NATO w Kosowie (KFOR) oraz ustanowienia tymczasowej administracji ONZ w Kosowie (UNMIK). Po zmianach demokratycznych w byłej Federalnej Republice Jugosławii w październiku 2000 r. Unia Europejska przywróciła stosunki z rządem w Belgradzie i szybko zniosła większość sankcji. Z mocą od dnia 1 grudnia 2000 r. Unia Europejska włączyła Federalną Republikę Jugosławii do zliberalizowanego preferencyjnego systemu handlu dla tego regionu. Państwo to stało się również pełnym uczestnikiem procesu stabilizacji i stowarzyszenia.

Republika Federalna Jugosławii formalnie przestała istnieć dnia 4 lutego 2003 r. i została zastąpiona nowo powstałą Unią Serbii i Czarnogóry.

Dnia 3 października 2005 r. Rada podjęła decyzję o otwarciu negocjacji w sprawie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Serbią i Czarnogórą. Zgodnie z tzw. dwutorowym podejściem negocjacje (oficjalnie otwarte dnia 10 października 2005 r.) prowadzono z Federacją lub republikami zgodnie z podziałem kompetencji. Ponieważ jednak kraj ten nie spełnił swoich zobowiązań dotyczących współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Byłej Jugosławii (MTKJ), dnia 3 maja 2006 r. Komisja postanowiła odwołać negocjacje w sprawie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu.

Dnia 21 maja 2006 r. Czarnogóra zorganizowała referendum w sprawie niepodległości, zgodnie z postanowieniami art. 60 Karty konstytucyjnej Serbii i Czarnogóry. W następstwie referendum i związanej z nim deklaracji niepodległości, ogłoszonej przez parlament Czarnogóry, Rada UE dnia 12 czerwca 2006 r. przyjęła wnioski, w których stwierdza, że

„UE i jej państwa członkowskie postanowiły rozwijać dalsze stosunki z Czarnogórą jako suwerennym, niepodległym państwem”.

4.1. Serbia

Z gospodarczego i politycznego punktu widzenia Serbia ma do spełnienia ważną rolę w regionie, który skorzystałby na istnieniu stabilnej i zamożnej Serbii, w pełni zintegrowanej z rodziną europejskich narodów.

Obecnie kraj ten ma przed sobą strategiczne decyzje dotyczące przyszłości. Wybory prezydenckie, które odbyły się w lutym 2008 r., potwierdziły europejskie aspiracje Serbii. Dnia 29 kwietnia 2008 r. Serbia podpisała z UE układ o stabilizacji i stowarzyszeniu, który jest zazwyczaj pierwszym krokiem do członkostwa. Dnia 7 lipca 2008 r. w Belgradzie powstał nowy proeuropejski rząd. Unia Europejska zachęciła nowy serbski rząd, aby utrzymywał pozytywne stosunki z UE i jej państwami członkowskimi i konstruktywnie traktował starania UE w celu wsparcia pokoju i stabilności w regionie Bałkanów. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Hans-Gert Pöttering, wyrażając zadowolenie z aresztowania podejrzanego o zbrodnie wojenne bośniackiego Serba Radovana Karadžicia (21 lipca), powiedział, że „aresztowanie Radovana Karadžicia jest wyraźną oznaką, iż nowy serbski rząd zamierza spełniać swoje międzynarodowe zobowiązania, zwłaszcza wobec ONZ-owskiego trybunału ds. zbrodni wojennych w Hadze”.

Kosowo

Dnia 7 października 2005 r. sekretarz generalny ONZ Kofi Annan zalecił Radzie Bezpieczeństwa ONZ uruchomienie procesu, którego zadaniem będzie określenie przyszłego statusu Kosowa. Zalecenie to wydano razem ze sprawozdaniem ambasadora Kaia Eide, z którego wynikało, że pomimo korupcji i znacznych napięć etnicznych w Kosowie poczyniono wystarczające postępy w tworzeniu instytucji koniecznych dla działania rządu i że z tego powodu spowalnianie tempa zmian politycznych byłoby nierozsądne. Rada Bezpieczeństwa wsparła zamiary sekretarza generalnego ONZ. Sekretarz generalny Kofi Annan mianował byłego prezydenta Finlandii, Marttiego Ahtissariiego, swoim specjalnym przedstawicielem, którego zadaniem będzie nadzorowanie tego procesu. Rozmowy na temat statusu Kosowa rozpoczęły się w 2006 r. w Wiedniu.

Dnia 17 lutego 2008 r. parlament Kosowa przyjął rezolucję, w której Kosowo ogłosiło niepodległość, potwierdzając przyjęcie planu Marttiego Ahtissariiego, zgodę na rozmieszczenie przez UE nowych misji i na utrzymanie na swoim terenie sił NATO. Dnia 16 lutego 2008 r. Rada zatwierdziła wysłanie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, określanej mianem EULEX Kosowo. Mandat EULEX Kosowo jest bardzo rozległy i obejmuje zarówno ochronę i promowanie państwa prawa, jak i zadbanie, by przypadki zbrodni wojennych, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej były ścigane i karane.

Szczyt w Salonikach w czerwcu 2003 r. potwierdził, że Kosowo jest mocno zaangażowane w proces stabilizacji i stowarzyszenia – politykę UE, która ma zastosowanie do Bałkanów Zachodnich. Dnia 20 kwietnia 2005 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat do Rady w sprawie Kosowa: „Europejska przyszłość dla Kosowa”, który potwierdza zaangażowanie Komisji na rzecz Kosowa. Ponadto dnia 20 stycznia 2006 r. Rada uchwaliła partnerstwo europejskie z Serbią i Czarnogórą, w tym z Kosowem, o statusie określonym rezolucją nr 1244 RB ONZ. Partnerstwo europejskie jest środkiem wprowadzenia w życie europejskiej perspektywy dla państw Bałkanów Zachodnich w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia.

4.2. Czarnogóra

W czerwcu 2006 r. Unia Europejska uznała niepodległość Czarnogóry, która później stała się potencjalnym kandydatem do członkostwa w UE. Dnia 15 października 2007 r. Czarnogóra podpisała z UE i jej państwami członkowskimi układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA). Układ ten wejdzie w życie po zakończeniu procesu ratyfikacji. Układ przejściowy dotyczący handlu i spraw związanych z handlem, który podpisano tego samego dnia, wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Przyjęcie nowej konstytucji, generalnie zgodnej ze standardami europejskimi, oraz podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu stanowiły ważny krok dla Czarnogóry i jej stosunków z UE. Konstytucja przewiduje zadowolający ogólny system w odniesieniu do sądownictwa, praw człowieka i praw mniejszości. Oczekuje się jednak, że Czarnogóra przyspieszy przygotowania gwarantujące jego wdrożenie. Niezależność i odpowiedzialność władzy sądowniczej muszą być w pełni respektowane i należy zwiększyć starania w celu zwalczania korupcji i zorganizowanej przestępczości.

5. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (BJRM)

Kraj ten ogłosił niezależność od upadającej Federacji Jugosłowiańskiej we wrześniu 1991 r. Pierwszy układ o handlu i współpracy z UE wszedł w życie w styczniu 1998 r. W kwietniu 2001 r. BJRM jako pierwszy kraj z tego regionu podpisała układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA). Układ ten wszedł w życie w kwietniu 2004 r. W kwietniu 2001 r. podpisano układ przejściowy, dzięki czemu postanowienia układu o stabilizacji i stowarzyszeniu dotyczące handlu i spraw związanych z handlem mogły wejść w życie z dniem 1 czerwca 2002 r.

W 2001 r. BJRM stanęła przed poważnym kryzysem politycznym, spowodowanym brutalnymi walkami, co doprowadziło do rozmieszczenia sił misji NATO. NATO zapewniało obecność sił międzynarodowych do dnia 31 marca 2002 r., kiedy to UE przejęła jego obowiązki, rozpoczynając tym samym swoją pierwszą w historii wojskową misję pokojową.

Była Jugosłowiańska Republika Macedonii zwróciła się z wnioskiem o członkostwo w Unii Europejskiej w marcu 2004 r. Komisja Europejska przyjęła opinię w sprawie tego wniosku dnia 9 listopada 2005 r., zwracając uwagę na znaczne postępy poczynione przez ten kraj. Po zaleceniu Komisji

Europejskiej dnia 17 grudnia 2005 r. Rada Europejska podjęła decyzję o nadaniu BJRM statusu państwa kandydującego. Partnerstwo europejskie, ustanowione przez Radę dnia 30 stycznia 2006 r., określiło priorytety reform w dziedzinie politycznej, legislacyjnej, instytucjonalnej i gospodarczej. Jednakże, chociaż tempo reform w ostatnich dwóch latach było generalnie dość powolne, ostatnio pojawiły się oznaki, że nabiera ono rozpędu. Partnerstwo dla członkostwa przyjęte przez Radę dnia 18 lutego 2008 r. określa osiem kluczowych priorytetów postępu w procesie akcesyjnym Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii. Obejmują one należyte wdrażanie wszystkich zobowiązań podjętych w ramach układu o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA), dialog między partiami politycznymi, wdrażanie ustawy o policji i ustawodawstwa antykorupcyjnego, reformę sądownictwa i administracji publicznej oraz środki w dziedzinie polityki zatrudnienia i poprawy klimatu dla przedsiębiorczości. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii musi spełnić te główne priorytety, aby potwierdzić swoją gotowość do podjęcia negocjacji akcesyjnych. Komisja uważa, że przy odpowiedniej woli politycznej i współpracy między stronami w 2008 r. może zostać osiągnięty konieczny postęp. Komisja oceni kluczowe priorytety jako wyznaczniki w swoim okresowym jesiennym sprawozdaniu. Zalecenia dotyczące rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych będą zależały od osiągniętych wyników.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski pierwotnie utworzył delegację do spraw Europy Południowo-Wschodniej, która była odpowiedzialna za wszystkie państwa Bałkanów Zachodnich i regularnie wysyłała obserwatorów parlamentarnych na wybory odbywające się w tym regionie. Wraz z wejściem w życie układów o stabilizacji i stowarzyszeniu z Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii i Chorwacją na początku 2005 r. ustanowiono wspólne komisje parlamentarne z udziałem Parlamentu Europejskiego i parlamentów z państw partnerskich jako instytucje utworzone w ramach układów. Od czasu wyborów do PE w 2004 r. nowe delegacje Parlamentu ds. stosunków z państwami Europy Południowo-Wschodniej stały się forum dla międzyparlamentarnego dialogu i kontaktów z innymi państwami, tzn. Albanią, Bośnią i Hercegowiną (BiH), Serbią (łącznie z Kosowem) i Czarnogorą.

Spotkania międzyparlamentarne, na które regularnie są zapraszani przedstawiciele państwa sprawującego prezydencję Rady UE, rządu zainteresowanego kraju i Komisji Europejskiej, umożliwiły, dzięki swojej ciągłości i dzięki temu, że uczestnicy dość dobrze się znają, szczerą debatę i coraz bardziej koncentrowały się na znaczeniu podwyższania standardów demokracji i praw człowieka (np. ustawodawstwo związane z mediami, zwrot mienia) oraz ulepszenia środków służących zwalczaniu działalności przestępczej, przemytu i korupcji. Wśród omawianych tematów były przygotowania poszczególnych krajów do procesu stowarzyszenia i stabilizacji, potrzeba nie tylko reform administracji i sądownictwa, ale także gospodarki (infrastruktura, energia i prywatyzacja) oraz odpowiednie ustawodawstwo dotyczące wielu nowych zagadnień, takich jak ochrona środowiska naturalnego, zdrowie publiczne czy edukacja. Sekretariat Parlamentu Europejskiego organizuje także seminaria tematyczne i spotkania z posłami do Parlamentu Europejskiego oraz z pracownikami parlamentów krajów kandydujących do członkostwa i potencjalnych krajów kandydujących (w dniach 26–27 maja 2008 r. w Brukseli odbyło się wspólne posiedzenie parlamentarne w sprawie Bałkanów Zachodnich. W wydarzeniu tym wzięli udział posłowie do PE i parlamentarzyści z państw członkowskich UE i z państw Bałkanów Zachodnich, którzy dzielili się doświadczeniami w zakresie integracji europejskiej i dyskutowali o sprawach gospodarki, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości).

Generalnie rzecz biorąc, PE, gdy zajmuje się Bałkanami Zachodnimi, wielokrotnie podkreśla konieczność poszanowania demokracji, państwa prawa oraz praw mniejszości w regionie. Parlament Europejski apelował o pełną i skuteczną współpracę odnośnych państw z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii, skuteczne wdrażanie polityki sprzyjającej powrotom uchodźców oraz aktywną politykę walki ze zorganizowaną przestępczością i korupcją.

→ Sandro D'ANGELO
Georgios GHIATIS
lipiec 2008 r.

6.4.2. Federacja Rosyjska

Strategiczne partnerstwo z Rosją jest jednym z priorytetów polityki zagranicznej UE. W ostatnich latach stanowcza polityka zagraniczna Rosji spowodowała pojawienie się dodatkowych wyzwań dla stosunków UE–Rosja. Podstawą prawną obecnych stosunków jest umowa o partnerstwie i współpracy (PCA), która weszła w życie w 1997 r., początkowo na dziesięć lat, i została automatycznie przedłużona. W lipcu 2008 r. rozpoczęły się negocjacje dotyczące nowej umowy, ale do ich zakończenia może upłynąć wiele czasu.

Tło

Federacja Rosyjska jest ważnym partnerem Unii Europejskiej. Budowanie strategicznego partnerstwa z Rosją ma z wielu powodów zasadnicze znaczenie dla UE. Rosja jest największym sąsiadem UE i nabiera to coraz większego znaczenia, także w związku z rozszerzeniem UE w 2004 r. i 2007. Europejska strategia bezpieczeństwa z 2003 r. uznaje Rosję za kraj mający zasadnicze znaczenie w kontekście politycznym i bezpieczeństwa, zarówno na szczeblu globalnym, jak i regionalnym. Rosja jest ważnym podmiotem w Radzie Bezpieczeństwa ONZ i jednym z głównych podmiotów wspólnego europejskiego sąsiedztwa. Elementem określającym stosunki UE–Rosja jest także bezpieczeństwo energetyczne, ponieważ Rosja jest głównym dostawcą energii do UE i przewiduje się, że w nadchodzących latach eksport energii z tego kraju będzie wzrastał. Kolejnym obszarem dynamicznego wzrostu są stosunki handlowe i inwestycyjne z Rosją. Rosja to duży rynek dla unijnych towarów i usług, a ponieważ posiada ona znaczne możliwości ekspansji i rosnące możliwości nabywcze, czyni to ją trzecim co do wielkości partnerem handlowym UE. Z drugiej strony rynek UE jest najważniejszą odbiorcą eksportowanych z Rosji towarów. Spółki z UE są ważnymi inwestorami w Rosji.

Podstawowe wartości i zasady demokracji, praw człowieka, państwa prawa i gospodarki rynkowej stanowią podwaliny stosunków dwustronnych UE–Rosja oraz ich podstawy prawnej, umowy o partnerstwie i współpracy. Rosja i UE chcą współpracować w celu zwalczania nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, takich jak terroryzm, przestępczość zorganizowana, nielegalna migracja oraz handel ludźmi i narkotykami. Rosja jest także ważnym krajem dla walki ze zmianami klimatu.

Rosja pozostaje istotnym podmiotem geopolitycznym. W związku z tym UE i Rosja prowadzą szczegółowy dialog o sprawach politycznych na całym świecie, obejmujący rozstrzygnięcie konfliktów, takich jak konflikty na Bliskim Wschodzie, w Afganistanie i Bałkanach Zachodnich, oraz zapobieganie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia i związanych z nimi technologii, jak w wypadku Iranu i Korei Północnej.

Kwestie energetyczne spowodowały znaczne napięcia między Rosją, jej najbliższymi sąsiadami i UE. W ostatnim okresie ujawniły się duże różnice w sprawach polityki zagranicznej, takich jak Kosowo i tzw. zamrożone konflikty w byłych

republikach radzieckich. Konflikt zbrojny między Gruzją i Rosją w sprawie Południowej Osetii może mieć poważne konsekwencje dla stosunków UE–Rosja.

Cele

Stosunki UE z Federacją Rosyjską oparte są na umowie o partnerstwie i współpracy, której celem jest zacieśnienie partnerstwa strategicznego z Rosją i rozwiązywanie wspólnych problemów na kontynencie europejskim i na świecie.

Instrumenty

A. Umowa o partnerstwie i współpracy (PCA)

Umowa o partnerstwie i współpracy weszła w życie w 1997 r., wstępnie na okres dziesięciu lat, a od 2007 r. jest corocznie automatycznie przedłużana. Określa ona podstawowe wspólne cele, ustanawia ramy instytucjonalne dla kontaktów dwustronnych oraz wzywa do działania i dialogu w wielu dziedzinach.

Umowa o partnerstwie i współpracy opiera się na następujących zasadach i celach: promowaniu pokoju i bezpieczeństwa na świecie, a także wspieraniu norm demokratycznych oraz wolności politycznych i gospodarczych. Opiera się na koncepcji wzajemnego partnerstwa, mającego na celu umacnianie więzi politycznych, handlowych, gospodarczych i kulturalnych.

Postanowienia umowy o partnerstwie i współpracy obejmują szeroki zakres dziedzin polityki, w tym dialog polityczny, handel towarami i usługami, biznes i inwestycje, współpracę finansową i prawodawczą, naukę i technologię, edukację i kształcenie, energetykę, współpracę w zakresie technologii jądrowych i kosmicznych, środowisko naturalne, transport i kulturę.

W czerwcu 1999 r., w ramach uzupełnienia umowy o partnerstwie i współpracy, Rada przyjęła wspólną strategię – było to pierwsze zastosowanie tego instrumentu w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wprowadzonej na mocy art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej. W strategii wyróżniono cztery priorytetowe obszary działania:

- umocnienie demokracji, państwa prawa oraz instytucji publicznych w Rosji,
- włączenie Rosji do wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej i społecznej,

- współpracę na rzecz wzmocnienia stabilności i bezpieczeństwa w Europie oraz na całym świecie,
- wspólne wyzwania na kontynencie europejskim.

Umowa o partnerstwie i współpracy stworzyła ramy instytucjonalne dla regularnych konsultacji między Unią Europejską i Federacją Rosyjską. Obejmują one szczyty szefów państw i rządów, które odbywają się dwa razy w roku i wyznaczają strategiczny kierunek wzajemnych stosunków. W Stałej Radzie Partnerstwa spotkania na szczeblu ministrów odbywają się tak często, jak to konieczne dla omówienia konkretnych problemów. Mają także miejsce spotkania na szczeblu wyższych urzędników i ekspertów.

Dialog polityczny dotyczący całego wachlarza merytorycznych problemów międzynarodowych jest prowadzony podczas regularnych spotkań ministrów spraw zagranicznych, spotkań wyższych urzędników UE ze swoimi rosyjskimi odpowiednikami, comiesięcznych spotkań ambasadora Rosji przy UE z trójką Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz na szczeblu ekspertów. Od 2005 r. odbywają się regularne konsultacje dotyczące problematyki w zakresie praw człowieka.

Posłowie do Parlamentu Europejskiego i parlamentu rosyjskiego (Dumy Państwowej i Rady Federacji) spotykają się regularnie na forum **Komisji Współpracy Parlamentarnej UE–Rosja** i wymieniają poglądy na temat bieżących problemów.

Od 1991 r. pomoc techniczna WE była jednym z głównych programów wspierających proces zmian w Rosji. Ostatnio pomoc WE skoncentrowała się na ograniczonej liczbie obszarów, aby wesprzeć reformy instytucjonalne w Rosji i wywrzeć wpływ systemowy w kluczowych obszarach społeczno-gospodarczych, powiązanych z procesem wdrażania umowy o partnerstwie i współpracy. Wcześniejsze finansowanie ze środków TACIS jest obecnie stopniowo zastępowane przez środki z europejskiego instrumentu polityki sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI), mimo że stosunki z Rosją nie są objęte europejską polityką sąsiedztwa. Środki z ENPI są powiązane z wdrażaniem czterech wspólnych przestrzeni (patrz niżej). Pomoc ta jest uzupełniana przez inne instrumenty WE, takie jak europejska inicjatywa na rzecz demokracji i praw człowieka, pomoc humanitarna w Czeczenii i współpraca w dziedzinie nauki i technologii. Trwają również starania dotyczące zwiększenia koordynacji na wszystkich szczeblach z państwami członkowskimi UE, międzynarodowymi instytucjami finansowymi i innymi głównymi darczyńcami.

A. Dodatkowe umowy i mechanizmy

1. Współpraca handlowa i gospodarcza

Postanowienia umowy o partnerstwie i współpracy uzupełniają liczne umowy sektorowe i międzynarodowe, a także inne mechanizmy współpracy. Najważniejszymi dziedzinami objętymi dwustronnymi umowami handlowymi są stal i wyroby włókiennicze. Ostatnia umowa w sprawie stali obejmuje lata 2007–2008 i wygaśnie, jeżeli Rosja stanie się

członkiem WTO. W 2002 r. UE przyznała rosyjskim eksporterom status gospodarki rynkowej, co ma pewne znaczenie, jeśli chodzi o środki obrony handlu, chociaż działania antydumpingowe nie stanowią w chwili obecnej istotnego aspektu w handlu UE–Rosja.

Dwustronne negocjacje UE–Rosja związane z przystąpieniem Rosji do WTO zostały zakończone w 2004 r., nadal natomiast trwają negocjacje na szczeblu wielostronnym.

2. Wymiar północny i współpraca z regionem Morza Bałtyckiego

Wymiar północny (ND) obejmuje rozległy obszar geograficzny rozciągający się od europejskiej Arktyki i terenów subarktycznych do południowych wybrzeży Bałtyku, w tym kraje położone w jego sąsiedztwie, oraz od północno-zachodniej Rosji na wschodzie do Islandii i Grenlandii na zachodzie. W ramach swoich kompetencji wymiar północny coraz bardziej skupia się na północno-zachodniej Rosji, jest ona więc największym terytorium objętym tą polityką. Morze Bałtyckie, obwód kaliningradzki, mający możliwości rozwoju wynikające ze szczególnego położenia geograficznego, a także rozległe tereny arktyczne i subarktyczne, w tym region Morza Barentsa, to priorytetowe obszary polityki wymiaru północnego. Pomoże ona zapewnić, by na północy Europy nie powstały żadne linie podziału. Partnerami wymiaru północnego są Unia Europejska, Islandia, Norwegia i Federacja Rosyjska, a uczestniczą w nim organizacje regionalne.

3. Współpraca w regionie Morza Czarnego

Wraz z przystąpieniem do UE dwóch państw położonych nad Morzem Czarnym – Bułgarii i Rumunii – dobrobyt, stabilność i bezpieczeństwo w tym regionie stały się jeszcze ważniejsze. Komisja Europejska zaproponowała zatem, aby uzupełnić dotychczasowe strategie na szczeblu regionalnym, takie jak europejska polityka sąsiedztwa (ENP), proces przedakcesyjny Turcji i partnerstwo strategiczne z Rosją o inicjatywę współpracy w regionie Morza Czarnego. Współpraca może mieć miejsce w ramach istniejących mechanizmów regionalnych (takich jak Międzynarodowa Komisja ds. Ochrony Morza Czarnego zajmująca się ochroną środowiska), a jednocześnie będzie umacniana współpraca ze Wspólnotą Gospodarczą Regionu Morza Czarnego.

C. Wspólne przestrzenie

Na szczycie w St. Petersburgu w maju 2003 r. UE i Rosja ustaliły wzmocnienie współpracy dzięki stworzeniu w długofalowej perspektywie, w ramach umowy o partnerstwie i współpracy, **czterech wspólnych przestrzeni** opartych na wspólnych wartościach i interesach.

Wspólna przestrzeń gospodarcza ma uczynić gospodarki UE i Rosji bardziej zgodnymi, co pomoże w rozwoju inwestycji i handlu. Ostatecznym celem jest powstanie zintegrowanego rynku między UE i Rosją, opartego na konwergencji regulacyjnej, chociaż nie musi to implikować harmonizacji rosyjskich norm i standardów z dorobkiem prawnym UE.

Wspólna przestrzeń gospodarcza obejmuje także współpracę energetyczną i w zakresie ochrony środowiska. Jeśli chodzi o tę ostatnią, to UE wyraziła zadowolenie z ratyfikowania przez Rosję protokołu z Kioto. Przedmiotem dyskusji jest także rozwój paneuropejskich sieci transportowych (np. autostrad, połączeń kolejowych), energetyka (np. rurociągi, połączenia sieci energetycznych) i telekomunikacja.

Wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości obejmuje dziedzinę określaną także mianem wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jest to rozwijająca się dziedzina współpracy UE i Rosji, oparta na poszanowaniu praw człowieka, ponieważ obie strony stoją wobec palących wyzwań związanych z terroryzmem, nielegalną migracją, przestępczością międzynarodową, w tym handlem ludźmi i narkotykami. Aby można było uporać się z tymi problemami, UE i Rosja potrzebują skutecznej współpracy sądowej i policyjnej.

Jednocześnie dążenie do większego bezpieczeństwa i bezpiecznych granic nie powinno tworzyć barier dla legalnych kontaktów między gospodarkami i społeczeństwami UE i Rosji. Obywatele powinni mieć większą łatwość podróżowania. Jest to uzasadnienie niedawnego porozumienia w sprawie ułatwień wizowych. Może ono otworzyć drogę dalszym ułatwieniom w podróżowaniu, a w dłuższej perspektywie umożliwić wzajemne zniesienie ograniczeń wizowych.

Wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego ma służyć wzmocnieniu współpracy w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przy jednoczesnym podkreśleniu znaczenia takich organizacji, jak ONZ, OBWE i Rada Europy. Rosja i UE mają wiele możliwości połączenia swoich wysiłków w dziedzinie zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego i odbudowy po zakończeniu kryzysu. Jest tak szczególnie w wypadku „zamrożonych” konfliktów we wspólnym sąsiedztwie.

Wspólna przestrzeń badań naukowych, edukacji i kultury służy promowaniu współpracy naukowej, oświatowej i kulturalnej, zwłaszcza poprzez programy wymiany. Będą one sprzyjać nawiązywaniu kontaktów międzyludzkich i promowaniu lepszemu zrozumieniu między społeczeństwami.

Na szczycie w Moskwie w maju 2005 r. przyjęto mapy drogowe, które mają służyć jako krótko- i średnioterminowe instrumenty wdrażania czterech wspólnych przestrzeni. Opierają się one na przedstawionej powyżej stałej współpracy, określają dalsze konkretne cele i wyszczególniają działania, które są konieczne, by wspólnie przestrzenie stały się rzeczywistością. Określają zatem harmonogram współpracy UE i Rosji w perspektywie średnioterminowej.

Konkretne projekty (w ramach TACIS i w ramach ENPI) definiowane są w ramach wieloetapowego procesu. Najpierw UE ustala priorytety uzgodnione z rosyjskim partnerem w krajowym dokumencie strategicznym dla Rosji. Następnie, na podstawie krajowego dokumentu strategicznego, Komisja Europejska i rosyjski rząd wspólnie pracują nad określeniem

środków finansowych, które mają zostać przydzielone na priorytetowe cele i opracowują dla Rosji krajowy program orientacyjny, który obejmuje okres do czterech lat. Obecny krajowy program orientacyjny obejmuje lata 2007–2010. Wreszcie, na podstawie krajowego programu orientacyjnego, Komisja Europejska przyjmuje roczne programy, zwane programami działania. Te programy ustanawiają konkretne, szczegółowe projekty, które odpowiadają celom wymienionym w dokumencie strategicznym i programie orientacyjnym. Gdy projekt jest gotowy do wdrożenia, Komisja Europejska w drodze przetargu wybiera wykonawców projektu.

Obecna sytuacja

Na szczycie UE–Rosja, który odbył się w Chanty-Mansyjsku w czerwcu 2008 r., strony uzgodniły rozpoczęcie negocjacji w sprawie nowej umowy, która miałaby zastąpić dotychczasową umowę o partnerstwie i współpracy. Ta nowa umowa odzwierciedli zmiany polityczne, gospodarcze i społeczne, jakie zaszły w UE i w Rosji od wejścia w życie umowy o partnerstwie i współpracy w 1997 r. Mandat negocjacyjny UE zatwierdzono w końcu maja 2008 r. po poważnych wcześniejszych zastrzeżeniach ze strony Polski i Litwy, spowodowanych napięciami w ich dwustronnych stosunkach z Rosją.

Celem nowej umowy będzie zapewnienie trwałych i kompleksowych ram stosunków UE–Rosja, opartych na poszanowaniu wspólnych wartości; będzie też ona stanowić podstawę wzajemnych stosunków w nadchodzących latach. Warto zauważyć, że Rosja nalegała na krótką umowę ramową uzupełnioną o zbiór umów sektorowych, podczas gdy UE dąży do całościowej umowy opartej na wspólnych wartościach. Zanim negocjacje zostaną zakończone, może upłynąć kilka lat.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Uprawnienia

Zgodnie z traktatami Parlament Europejski musi wyrazić zgodę na nową umowę, podobnie jak było w wypadku poprzedniej umowy o partnerstwie i współpracy. Chociaż PE nie uczestniczy bezpośrednio w definiowaniu strategicznych potrzeb i konkretnych programów działania, miał do spełnienia ważną rolę podczas ustalania ram współpracy finansowej przez rozporządzenie w sprawie europejskiego instrumentu polityki sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI), które zostało przyjęte w drodze procedury współdecyzji. Ponadto, na mocy porozumienia zawartego z Radą i Komisją przed przyjęciem rozporządzenia w sprawie ENPI, Parlament ma prawo kontroli dokumentów związanych z wdrażaniem ENPI przed ich przyjęciem (procedura „kontroli demokratycznej”).

B. Działania

Komisja Współpracy Parlamentarnej UE–Rosja stanowi zinstytucjonalizowane ramy stosunków międzyparlamentarnych. Jej regulamin przewiduje dwa posiedzenia rocznie, jednak od kilku lat posłowie do

Parlamentu Europejskiego regularnie odwiedzali Rosję także w mniejszych grupach roboczych, co umożliwiło częstsze kontakty. Delegacja PE do komisji współpracy parlamentarnej zbiera się regularnie, aby omawiać zagadnienia tematyczne i systematycznie spotyka się z przedstawicielami rządu Rosji, w tym z ambasadorem Rosji, i innych instytucji. W latach 2002–2003 delegacja *ad hoc* uważnie śledziła wydarzenia w Czeczenii.

Okresowe rezolucje Parlamentu Europejskiego w sprawie Rosji są związane ze szczytami UE–Rosja. Parlament określa także swoje stanowisko dotyczące Rosji w wielu innych sprawozdaniach z inicjatywy własnej w sprawie energetyki, praw człowieka, a także – przy okazji ostatnich wyborów parlamentarnych i prezydenckich w Rosji – regionów Morza Bałtyckiego i Morza Czarnego.

C. Stanowiska

W licznych rezolucjach na temat Rosji, w tym w sprawozdaniu z inicjatywy własnej w sprawie stosunków UE–Rosja z 2008 r., Parlament Europejski stwierdzał, że popiera nową kompleksową umowę z Rosją, która musi bazować na wspólnych wartościach i interesach. Wielokrotnie, przy różnych okazjach poruszał kwestie praw człowieka. Parlament poprosił o przyspieszenie konsultacji UE–Rosja dotyczących praw człowieka, aby były one skuteczniejsze i bardziej nastawione

na wyniki, oraz przypomniał Rosji o jej zobowiązaniach i obowiązkach jako członka OBWE i Rady Europy.

W sprawozdaniu na temat stosunków gospodarczych i handlowych UE–Rosja (wrzesień 2007 r.) Parlament poparł bardziej zintegrowane więzi gospodarcze, w tym także w przyszłości ewentualną umowę o wolnym handlu. W sprawozdaniu podkreślono znaczenie przystąpienia Rosji do WTO oraz, w tym kontekście, potrzebę rozwiązania problemu należności celnych wywozowych dotyczących drewna, stosowania różnych cen energii i opłat kolejowych.

W sprawozdaniu zatytułowanym „W kierunku wspólnej europejskiej polityki zagranicznej w dziedzinie energetyki” (wrzesień 2007 r.) Parlament Europejski zaapelował o odpowiednią podstawę traktatową w zakresie energetyki i bezpieczeństwa dostaw energii, podkreślając potrzebę mówienia jednym głosem w sprawach energetyki, i zaproponował ewentualne powołanie wysokiego urzędnika ds. polityki zagranicznej w dziedzinie energetyki. Posłowie do PE także wyrażali obawy o zagrożenia dla środowiska naturalnego i różne inne zagrożenia w regionie Morza Bałtyckiego związane z gazociągami North Stream.

→ Levente CSÁSZI
lipiec 2008 r.

6.4.3. Południowy Kaukaz (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja)

Rozszerzenie UE, jej interesy energetyczne i poświęcanie coraz większej uwagi sprawom bezpieczeństwa sprawiły, że Unia prowadzi coraz bardziej aktywną politykę wobec krajów południowego Kaukazu. Parlament Europejski był inicjatorem kilku podjętych później inicjatyw UE, w tym mianowania specjalnego przedstawiciela UE w tym regionie oraz objęcia wszystkich trzech krajów europejską polityką sąsiedztwa.

Podstawa prawna

Polityka UE: tytuł V traktatu o Unii Europejskiej dotyczący wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB); art. 133 ust. 3 (handel) i art. 300 (umowy międzynarodowe) traktatu WE.

Stosunki dwustronne: umowy o partnerstwie i współpracy.

Cele

Zachęcanie krajów z tego regionu do przeprowadzania reform politycznych i gospodarczych, przyczynianie się do rozwiązywania konfliktów i ułatwianie wdrożenia porozumień w tym zakresie, wspieranie międzyregionalnej współpracy i rozwijanie stosunków tych krajów z UE.

Tło

Południowy Kaukaz wcześniej budził stosunkowo niewielkie zainteresowanie UE, ale teraz jest inaczej. Od 2003 r. UE ma specjalnego przedstawiciela w regionie południowego Kaukazu. Od 2004 r. wszystkie trzy kraje są objęte europejską polityką sąsiedztwa. Pomoc UE dla tego regionu została zwiększona, a w 2006 r. postanowiono dołączyć Armenię, Azerbejdżan i Gruzję do wykazu krajów, którym Europejski Bank Inwestycyjny może udzielać pożyczek. Utrzymuje się nieznaczna, ale stała tendencja do większego zaangażowania UE i towarzyszą jej wysiłki na rzecz rozwiązania konfliktów w regionie.

Jest wiele powodów rosnącego zainteresowania UE. Dzięki rozszerzeniom UE znalazła się bliżej południowego Kaukazu pod względem geograficznym i zyskała nowych członków, dla których ten region ma większe znaczenie. Po „rewolucji róż”

w Gruzji w latach 2003–2004 nagle pojawiły się nowe perspektywy rozwoju demokracji i reform gospodarczych. Wkrótce potem, gdy Rosja, prawdopodobnie z przyczyn politycznych, przerwała dostawy energii dla Ukrainy i Gruzji, Unia Europejska opanowało poczucie, że należy szybko ograniczyć własną zależność od rosyjskiej energii. Szybko zwrócono uwagę na zasoby ropy i gazu w basenie Morza Kaspijskiego i możliwości tranzytowe na południowym Kaukazie. Nowe interesy energetyczne UE w tym regionie stały się dodatkowym powodem, aby obawiać się o nierozwiązane konflikty na tym terenie, oprócz przyczyn wymienionych w nowo przyjętej wówczas europejskiej strategii bezpieczeństwa, i aby postrzegać konflikty regionalne jako zasadnicze zagrożenie. Jednocześnie w niektórych krajach członkowskich istniał i nadal istnieje znaczny opór wobec większego angażowania się UE w sprawy bezpieczeństwa na południowym Kaukazie, zwłaszcza z powodu związków z Rosją.

Instrumenty

Umowy o partnerstwie i współpracy (PCA) z każdym z krajów południowego Kaukazu weszły w życie z dniem 1 lipca 1999 r. Zawarto je na wstępny okres dziesięciu lat, a następnie będą obowiązywać tak długo, jak długo strony nie podejmą żadnych działań w celu ich rozwiązania.

Umowy o partnerstwie i współpracy z krajami południowego Kaukazu są podobne do umów zawartych z innymi państwami, które powstały w Europie Wschodniej i Azji Środkowej po upadku Związku Radzieckiego w 1991 r. Wspomniane umowy zawierają postanowienia dotyczące liberalizacji handlu, współpracy gospodarczej oraz współpracy w szeregu innych obszarów, w tym w zapobieganiu przestępczości i nielegalnej migracji. Wspólne organy, do których należy m.in. Rada Współpracy na szczeblu ministerialnym oraz komisja współpracy parlamentarnej, zapewniają ciągłość dialogu politycznego. Wdrażanie umów wspierają również komitety, w których współpracują wyżsi rangą urzędnicy i eksperci.

W preambule każdej z umów uznano fakt, że wspieranie niepodległości, niezależności i nienaruszalności terytorialnej każdego z tych krajów przyczyni się do zapewnienia pokoju i stabilności w Europie. Artykuł 2 umowy stanowi, że „poszanowanie demokracji, zasad prawa międzynarodowego oraz praw człowieka [...] stanowią [...] podstawowy element partnerstwa i niniejszej umowy”. Jeżeli jedna ze stron uważa, że druga strona nie spełniła zobowiązania, jakie nakłada na nią przedmiotowa umowa, może „podjąć odpowiednie środki” (w tym zawieszenie stosowania umowy w całości lub w części).

Specjalny przedstawiciel UE (obecnie jest to Peter Semneby) przyczynia się do wdrażania w tym regionie celów polityki UE, opisanych powyżej.

Kraje południowego Kaukazu są objęte **europejską polityką sąsiedztwa** (ENP; →6.3.3). Najważniejszym elementem europejskiej polityki sąsiedztwa są plany działania.

W listopadzie 2006 r. przyjęto plany działania dla każdego z krajów. Komisja Europejska przygotowuje roczne sprawozdania z postępów; najnowsze opublikowano w kwietniu 2008 r.

Europejską politykę sąsiedztwa wspiera pomoc unijna, głównie pochodząca z **Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa** (ENPI). Promowanie demokracji i poszanowania praw człowieka odbywa się za pomocą **Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka** (EIDHR). Wykorzystywany jest też **Instrument na rzecz Stabilności** (IfS). Oprócz tego **Europejski Bank Inwestycyjny** (EBI) może udzielać pożyczek krajom południowego Kaukazu.

Handel

Unia Europejska jest dotychczas najważniejszym partnerem handlowym wszystkich krajów z tego regionu. Najważniejszym elementem handlu są dostawy energii z Azerbejdżanu do UE. W wyniku otwarcia rurociągu naftowego Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC) w 2005 r., łączącego Morze Kaspijskie z Morzem Śródziemnym, wywóz ropy stale się zwiększa. Na początek 2007 r. uruchomiono gazociąg Baku–Tbilisi–Erzurum (BTE), zwany też gazociągiem południowokaukaskim (SCP), biegnący w dużej mierze równoległe do BTC.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Uprawnienia

Przed zawarciem umów o partnerstwie i współpracy Parlament Europejski wyraził zgodę na „umowy, które tworzą specyficzne ramy instytucjonalne poprzez organizację procedur współpracy”, zgodnie z art. 300 (dawny art. 228) ust. 3 traktatu WE.

Jesienią 2006 r. Parlament i Rada, w ramach procedury współdecyzji, przyjęły rozporządzenia w sprawie Europejskiego Instrumentu Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) oraz Instrumentu na rzecz Stabilności (IfS). Wdrażanie tych rozporządzeń podlega demokratycznej kontroli Parlamentu, co w szczególności oznacza, że Parlament ma możliwość wyrażania opinii na temat projektów ważnych dokumentów, zanim dokumenty te zostaną przyjęte.

B. Działania

Dnia 17 stycznia 2008 r., na podstawie sprawozdania Komisji Spraw Zagranicznych, przyjęto kompleksową rezolucję w sprawie polityki UE na południowym Kaukazie (patrz niżej). Parlament Europejski szybko reaguje na szczególnie poważne zjawiska w dziedzinie praw człowieka, przyjmując rezolucje w specjalnym trybie pilnym.

Demokratyczną kontrolę wdrażania europejskiego Instrumentu Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) oraz Instrumentu na rzecz Stabilności (IfS) sprawuje Komisja Spraw Zagranicznych.

Zgodnie z umowami o partnerstwie i współpracy Parlament Europejski utworzył komisje współpracy parlamentarnej (PCC)

z każdym z parlamentów krajowych państw południowego Kaukazu. Komisje te zbierają się raz do roku. Tymczasem delegacja PE do komisji współpracy parlamentarnej, określana zazwyczaj mianem delegacji PE do komisji współpracy parlamentarnej UE–Armenia. UE–Azerbejdżan i UE–Gruzja, systematycznie spotyka się, aby omawiać zagadnienia merytoryczne dotyczące tych trzech krajów.

Parlament regularnie uczestniczy w obserwacji wyborów prowadzonych przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR).

C. Stanowiska

W rezolucji z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie południowego Kaukazu Parlament zwraca uwagę na złożoną sytuację geopolityczną w tym regionie i „uważa zatem za sprawę najwyższej wagi nadanie absolutnego pierwszeństwa współpracy z południowym Kaukazem, szczególnie w kwestiach związanych z energetyką” (ust. 4). Wyraża ogólne poparcie dla polityki UE wobec Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, ale zaznacza, że „należy stworzyć więcej zachęt, aby zmotywować Armenię, Azerbejdżan i Gruzję do czynienia postępów na drodze reform” (pkt C preambuły). Unia Europejska powinna odgrywać rolę strażnika bezpieczeństwa i stabilności (D). Ponadto należy rozwijać politykę regionalną na rzecz południowego Kaukazu (ust. 4 i 6) i aktywnie angażować społeczeństwo obywatelskie (ust. 6, 21, 24 i 50). Podkreśla się znaczenie polityki handlowej jako instrumentu zagwarantowania politycznej stabilności i rozwoju gospodarczego, prowadzącym do zmniejszenia ubóstwa (ust. 8).

W związku z konfliktami w regionie Parlament „opowiada się za stosowaniem programów transgranicznych oraz dialogu w społeczeństwie obywatelskim, będących narzędziami transformacji konfliktu i budowania zaufania ponad liniami podziału” oraz „przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem wysiłki Komisji zmierzające do udzielenia pomocy Abchazji i Osetii Południowej”. W rezolucji apeluje się także o „objęcie Górnego Karabachu tego typu pomocą i działaniami mającymi na celu rozpowszechnianie informacji” (ust. 29). „Sprzeczność między zasadami samostanowienia i integralności terytorialnej [...] można przezwyciężyć jedynie dzięki negocjacom opartym na zasadach zapisanych w Kartie ONZ i Akcie

końcowym z Helsinek, a także w ramach integracji regionalnej” (ust. 31). Parlament Europejski ponawia swoje poparcie dla terytorialnej integralności i nienaruszalności uznanych międzynarodowo granic Gruzji (ust. 32) oraz Azerbejdżanu (ust. 33), ale w tym ostatnim przypadku dodaje nowe odniesienie do zasady samostanowienia.

„Kwestia dalszego umiędzynarodowienia nierozwiązanych konfliktów poradzieckich musi być jednym z kluczowych zagadnień w stosunkach UE–Rosja” (pkt H preambuły), a „dialog i koordynacja między UE, Rosją a Stanami Zjednoczonymi mógłby pomóc w promowaniu demokracji, zwiększaniu bezpieczeństwa energetycznego i umacnianiu bezpieczeństwa regionalnego na południowym Kaukazie” (pkt K).

Parlament „odrzuca politykę zagraniczną mającą na celu tworzenie wyłącznych stref wpływów” (ust. 30) oraz „proponuje zorganizowanie konferencji 3+3 poświęconej bezpieczeństwu i współpracy na południowym Kaukazie” z udziałem trzech państw tego regionu oraz UE, Stanów Zjednoczonych i Rosji (ust. 38).

W rezolucji w sprawie Gruzji z dnia 5 czerwca 2008 r. Parlament zdecydowanie skrytykował kroki podjęte przez Rosję w celu nawiązania oficjalnych stosunków z separatystycznymi regionami gruzińskiej Abchazji i Osetii Południowej. W rezolucji PE stwierdza, że oddziały rosyjskie w tych regionach „nie odgrywają już roli neutralnych i bezstronnych sił pokojowych” i wzywa do „silniejszego zaangażowania Europy [...] w celu osiągnięcia postępów w procesie pokojowym”.

Zarówno włączenie południowego Kaukazu do europejskiej polityki sąsiedztwa, jak i mianowanie specjalnego przedstawiciela UE dla tego regionu, nastąpiło po apelach Parlamentu Europejskiego. W najważniejszych rezolucjach w sprawie południowego Kaukazu, przyjętych w 2003 r. i 2004, Parlament wezwał do zwiększenia wysiłków na rzecz rozwiązania konfliktów i zapewnienia stabilności w tym regionie, również za pomocą paktu stabilności, w oparciu o doświadczenia związane z paktem stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej.

→ Dag SOURANDER
lipiec 2008 r.

6.4.4. Azja Środkowa

Unia Europejska zwiększa swe zaangażowanie w relacjach z Azją Środkową. Parlament Europejski wyraża w związku z tym zadowolenie, ale życzyłby sobie zmiany charakteru tych relacji. Mimo że cele dotyczące energii i handlu mają ogromne znaczenie, nie należy dążyć do ich osiągnięcia kosztem praw człowieka, dobrego sprawowania rządów czy rozwoju społecznego. Biorąc pod uwagę fakt, że np. terroryzm, migracje czy zarządzanie zasobami wodnymi wymagają koncentracji wysiłków na szczeblu lokalnym, polityka UE wobec każdego z pięciu odnośnych państw z osobna powinna w większym stopniu odzwierciedlać wyraźne różnice pomiędzy nimi, dotyczące takich kluczowych zagadnień, jak prawa człowieka czy energia. Parlament Europejski jest przekonany, że powszechne represje, korupcja oraz wyszyk jednostek przy jednoczesnym braku praw politycznych zwiększają groźbę ekstremizmu i terroryzmu. Z uwagi na to, że reżimy wykorzystują wspomniane zjawiska jako pretekst do ogólnych działań represyjnych, konieczne jest ostrożne podejście do współpracy na rzecz bezpieczeństwa.

Podstawa prawna

Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB); art. 300 (umowy międzynarodowe) i art. 133 ust. 3 (dotyczący konkretnie międzynarodowych umów handlowych) traktatu WE.

Cele

W unijnej strategii dla Azji Środkowej, przyjętej w 2007 r. i dostępnej na stronie internetowej Komisji poświęconej Azji Środkowej, stwierdza się, że UE wyraża szczególne zainteresowanie tworzeniem pokojowej, demokratycznej i gospodarczo wydajnej Azji Środkowej, przy czym cele te są ze sobą ściśle związane. Zgodnie z założeniami przedmiotowej strategii bardziej zdecydowane wysiłki podejmowane przez państwa Azji Środkowej na rzecz prawa międzynarodowego, państwa prawa, praw człowieka oraz wartości demokratycznych, jak również gospodarki rynkowej, pozwolą zapewnić bezpieczeństwo i stabilizację.

Konkretne środki opisane w przedmiotowej strategii obejmują ciągły dialog polityczny na szczeblu ministerstw spraw zagranicznych, europejską inicjatywę edukacyjną, inicjatywę w zakresie państwa prawa, nieustanny dialog w zakresie praw człowieka, ukierunkowany na wyniki i prowadzony z każdym z państw Azji Środkowej, a także ciągły dialog na temat energii. Inicjatywa w zakresie państwa prawa powinna uwzględniać określone priorytety przedstawione przez każde z tych państw. W strategii mowa jest o reformach z zakresu sądownictwa oraz ustawodawstwa administracyjnego i handlowego, w których UE zapewni pomoc ze swojej strony. Mogłoby to nie tylko zachęcić przedsiębiorstwa Unii Europejskiej do inwestowania w regionie, ale również współgrałoby z działaniami mającymi na celu wspieranie rozwoju infrastruktury energetycznej, transportowej oraz handlowej.

W ustępie przedmiotowej strategii dotyczącym wspólnych zagrożeń oraz wyzwań omówiono głównie duże znaczenie ochrony granic. Na ten cel przeznaczona jest znacząca część pomocy UE kierowanej do Azji Środkowej. Wspomniano m.in., że UE „podejmie ściślejszą współpracę z państwami Azji

Środkowej w celu zwalczania terroryzmu międzynarodowego”, ale brakuje wyjaśnienia, w jaki sposób mogłoby to być realizowane w praktyce.

Kontekst

W ciągu ostatnich lat miało miejsce wiele wydarzeń, które przyczyniły się do większego zainteresowania Unii Europejskiej Azją Środkową. W związku z atakami terrorystycznymi w Nowym Jorku i Waszyngtonie w dniu 11 września 2001 r. wiele uwagi poświęcono Afganistanowi, jak również problemowi braku stabilności i obecności ekstremistycznych grup islamskich w sąsiadującym regionie Azji Środkowej. Doprowadziło to do ponownej oceny znaczenia, jakie ma zaangażowanie UE w Azji Środkowej. W konkluzjach Rady z dnia 10 grudnia 2001 r., które nadal stanowią podstawę polityki UE w tym zakresie, stwierdzono, że trwała stabilizacja i bezpieczeństwo mogą być osiągnięte jedynie poprzez nieustający proces reform oraz że ważne jest, aby zająć się przyczynami terroryzmu i konfliktów w tym regionie poprzez wspieranie wysiłków na rzecz poprawy zarządzania i ograniczenia ubóstwa. Od tamtego czasu pomoc UE dla Azji Środkowej zwiększa się.

Od lat 2005–2006 nowa motywacja UE do różnicowania źródeł zasobów energii również przyczyniła się do większego zaangażowania w działania w regionie. Ropa naftowa z Kazachstanu oraz gaz ziemny z Turkmenistanu przyciągają wiele uwagi. Transport tych surowców na Zachód z pominięciem terytorium rosyjskiego mógłby ograniczyć kontrolę Rosji nad dostawami energii do UE. Jednak próby organizacji takiej infrastruktury, podejmowane przez USA i UE, nie przyniosły dotychczas znaczących rezultatów.

Wydarzenia w regionie również przyciągnęły większą uwagę do tego problemu. Odnosi się to w szczególności do „tulipanowej rewolucji” w Republice Kirgiskiej w marcu 2005 r. oraz masowego mordu na uczestnikach demonstracji w miejscowości Andijan w Uzbekistanie niecałe dwa miesiące później. Podejmowane przez Turkmenistan działania zmierzające do złagodzenia polityki samoizolacji, która dominowała za rządów poprzedniego przywódcy, skłaniają do pytania o to,

w jaki sposób UE powinna zareagować. Niewypełnianie dotychczas wielu zobowiązań podjętych przez Kazachstan w ramach OBWE stanowi obecnie niezwykle wyzwanie, jako że państwo to będzie przewodniczyć obradom OBWE w 2010 r.

Rosnące zainteresowanie UE regionem Azji Środkowej można do pewnego stopnia tłumaczyć przystąpieniem nowych państw członkowskich w latach 2004 i 2007. Dzięki poszerzeniu granic Unii geograficzny dystans do Azji Środkowej uległ pewnemu zmniejszeniu, ponadto możliwe było wprowadzenie w życie europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS, →6.3.3). Przedmiotowa polityka, która obejmuje m.in. relacje z południowym Kaukazem, sprawiła, że najdalej wysunięte na zachód państwa Azji Środkowej stały się „sąsiadami naszych sąsiadów”.

Instrumenty

Umowy o partnerstwie i współpracy, podobne do tych podpisanych z państwami Europy Wschodniej, zostały zawarte z Kazachstanem, Kirgistanem i Uzbekistanem w połowie lat 90. i weszły w życie z dniem 1 lipca 1999 r. Negocjacje w sprawie umów o partnerstwie i współpracy z dwoma kolejnymi krajami z tego regionu: Tadżykistanem i Turkmenistanem, zakończyły się odpowiednio w 1998 r. i 2004 r. Proces ratyfikacji umowy z Turkmenistanem został następnie zablokowany przez Parlament Europejski z powodu łamania na dużą skalę praw człowieka w tym kraju. Przygotowano umowy przejściowe dotyczące aspektów handlowych umów o partnerstwie i współpracy, które nie wymagały ratyfikacji przez państwa członkowskie. Umowa przejściowa z Tadżykistanem weszła w życie w maju 2005 r.

W umowach o partnerstwie i współpracy znajdują się postanowienia dotyczące liberalizacji handlu, współpracy gospodarczej oraz współpracy w szeregu innych obszarów. Wspólne organy, w tym Rada Współpracy na szczeblu ministerialnym oraz komisja współpracy parlamentarnej, zapewniają ciągłość dialogu politycznego. Wykonanie każdej z umów jest również wspierane przez komitety, w których współpracują wyżsi rangą urzędnicy i eksperci.

Artykuł 2 stanowi, że „poszanowanie demokracji, zasad prawa międzynarodowego oraz praw człowieka [...] stanowią [...] podstawowy element partnerstwa oraz niniejszej umowy”. Jeżeli jedna ze stron uważa, że druga strona nie spełniła zobowiązania, jakie nakłada na nią przedmiotowa umowa, może „podjąć odpowiednie środki” (w tym zawieszenie stosowania umowy w całości lub w części).

Zadaniem **specjalnego przedstawiciela UE**, którym obecnie jest Pierre Morel, jest wspieranie dobrych i bliskich stosunków między krajami tego regionu a UE, przyczynianie się do wzmocnienia demokracji, państwa prawa, dobrego sprawowania rządów oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności w Azji Środkowej, jak również wzmocnienie skuteczności działań UE w tym regionie. Ten ostatni cel powinien zostać osiągnięty m.in. poprzez bliższą współpracę z innymi ważnymi partnerami i organizacjami

międzynarodowymi, takimi jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Pomoc UE organizowana jest głównie za sprawą **instrumentu współpracy na rzecz rozwoju** (DCI), który zastąpił program TACIS. Dokument w sprawie strategii dla Azji Środkowej (którego nie należy mylić ze wspomnianą wcześniej strategią dla Azji Środkowej) oraz regionalny program indykacyjny stanowią ramy programowe dla udzielania pomocy. Większa część pomocy ma podobne cele dotyczące poprawy zarządzania granicami oraz walki z przemytem narkotyków. Kwestie te są ważne dla utrzymania stabilności w regionie, jak również dla ograniczenia napływu narkotyków do UE. Pomoc ze strony UE ma również za zadanie wspieranie walki z ubóstwem w najbardziej zagrożonych krajach. Na okres 2007–2010 na pomoc dla Azji Środkowej przydzielono niewiele poniżej 80 mld euro rocznie. Około jednej trzeciej tej kwoty powinno zostać przeznaczony na rozwój współpracy regionalnej, a pozostała część – na programy krajowe. Tadżykistan i Kirgistan (najbardziej zagrożone z tych krajów) otrzymują największe sumy. Fundusze z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) mogą zostać w ograniczonym stopniu udostępnione dla specjalnych projektów lub programów o charakterze globalnym, regionalnym lub transgranicznym.

Dzięki **Europejskiej Inicjatywie na rzecz Demokracji i Praw Człowieka** (EIDHR) pomoc jest udzielana odpowiednim organizacjom społeczeństwa obywatelskiego (z wyjątkiem Turkmenistanu i Uzbekistanu, w których polityka rządów niemal uniemożliwia funkcjonowanie takich organizacji, a pomoc kierowana do nich z zagranicy jest blokowana). W wypadku Kirgistanu wykorzystywany jest **Instrument na rzecz Stabilności** (IfS).

Komisja wysłała już delegację do Kazachstanu i posiada swoje przedstawicielstwo w Republice Kirgiskiej oraz Tadżykistanie. Planuje również powołanie delegacji do Uzbekistanu oraz organizację komórki Europa House w Turkmenistanie.

Handel

Z perspektywy UE wymiana handlowa z krajami Azji Środkowej jest sprawą marginalną. W wypadku prawie wszystkich krajów z tego regionu całkowity przywóz do UE wynosi 0,1% lub mniej. Jednak Kazachstan jest godnym uwagi wyjątkiem – przywóz z tego kraju sięga prawie 1%. Przywóz energii z Kazachstanu oraz wywóz do niego różnych towarów przeżywają teraz rozkwit, o czym świadczy wzrost o około 40% całkowitego przywozu z Kazachstanu i wywozu do niego w 2006 r.

Dla Kazachstanu Unia Europejska jest najważniejszym partnerem handlowym. Wśród partnerów handlowych Tadżykistanu i Uzbekistanu UE zajmuje drugą pozycję, Turkmenistanu – trzecią, natomiast Kirgistanu – piątą. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w sekcji zawierającej informacje dotyczące handlu dwustronnego na stronie internetowej Komisji poświęconej handlowi zagranicznemu.

Rola Parlamentu Europejskiego

Uprawnienia

Zgoda Parlamentu Europejskiego jest konieczna do zawarcia „umów, które tworzą specyficzne ramy instytucjonalne przez organizację procedur współpracy” (art. 300 – dawny art. 228 – ust. 3 traktatu WE). Umowy o partnerstwie i współpracy (UPW) mieszczą się w tej kategorii. Obowiązują umowy o partnerstwie i współpracy podpisane z Kazachstanem, Kirgistanem i Uzbekistanem, umowa tego typu zawarta z Tadżykistanem jest na etapie ratyfikacji, natomiast podobna umowa z Turkmenistanem była właśnie negocjowana.

Rozporządzenie ustanawiające strategię dla Azji Środkowej (DCI) zostało przyjęte przez Parlament i Radę jesienią 2006 r. w ramach procedury współdecyzji. Wprowadzenie DCI w życie zostało poddane kontroli demokratycznej Parlamentu, co w szczególności oznacza, że Parlament ma okazję wyrazić swoje zdanie na temat projektów dokumentów (dokumenty strategiczne, programy indykatywne, roczne programy działania, „Karty projektu”), zanim zostaną one przyjęte.

Działania

Ogólna rezolucja w sprawie strategii UE dla Azji Środkowej została przyjęta dnia 20 lutego 2008 r. na podstawie sprawozdania Komisji Spraw Zagranicznych. Parlament Europejski odpowiada w sposób natychmiastowy na szczególnie znaczące zjawiska w zakresie praw człowieka, podejmując rozporządzenia w ramach procedury specjalnej.

Kontrolę demokratyczną nad wdrożeniem DCI sprawuje Komisja Rozwoju, z pomocą grup pracowniczych ustanowionych przez tę komisję.

Z uwagi na powszechność zjawiska łamania praw człowieka w kilku krajach Azji Środkowej Podkomisja ds. Praw Człowieka PE regularnie omawia sytuacje w tym zakresie, konsultując się również z organizacjami praw człowieka.

Komisje współpracy parlamentarnej zostały powołane w ramach współpracy z państwami Azji Środkowej, dla których obowiązuje UPW. Posiedzenia komisji mają miejsce zwykle raz do roku. Posiedzenia międzyparlamentarne odbywają się przy uczestnictwie dwóch państw z regionu. Delegacje PE do komisji współpracy parlamentarnej oraz uczestnicy posiedzeń międzyparlamentarnych spotykają się regularnie, aby omawiać istotne kwestie dotyczące regionu. Parlament Europejski brał udział w misjach obserwacji wyborów w Kazachstanie i Kirgistanie.

Stanowiska

W rezolucji PE w sprawie strategii UE dla Azji Środkowej z dnia 20 lutego 2008 r. podkreślono, że reformy społeczne, walka z korupcją oraz uczciwy i zrównoważony rozwój gospodarczy są kluczowe dla zapewnienia długoterminowej stabilizacji, bezpieczeństwa i dobrobytu w Azji Środkowej (ust. 10). Stwierdza się w niej, że „z uwagi na interesy bezpieczeństwa UE oraz inne jej cele, jak również w związku z krzewionymi przez nią wartościami i pomocą na rzecz milenijnych celów rozwoju

(Millenium Development Goals), trudności oraz brak możliwości poprawy sytuacji, w której znajduje się wiele osób w tym regionie [...], muszą zostać uwzględnione jako centralne w podejściu UE wobec Azji Środkowej” (pkt I preambuły).

Parlament uważa, że: „Podjęta strategia jest w niewystarczającym stopniu ambitna w odniesieniu do współpracy dwustronnej w zakresie **praw człowieka**, państwa prawa, dobrego sprawowania rządów oraz demokratyzacji” (ust. 19) oraz że „Kwestie związane z prawami człowieka powinny być traktowane równorzędnie z rozległym podejściem UE w zakresie energii, bezpieczeństwa i handlu” (ust. 4). W przedmiotowej rezolucji „potępiono prześladowanie obrońców praw człowieka w Uzbekistanie i Turkmenistanie” (ust. 22). Inne wspomniane problemy obejmują wykorzystywanie kobiet (ust. 28 i 29), zatrudnianie nieletnich (ust. 30) oraz ekstradycję osób ubiegających się o azyl (ust. 33–34). Rada i Komisja wzywane są do „ustanowienia jednoznacznych wzorców, wskaźników oraz celów [w obszarze demokracji, dobrego sprawowania rządów, państwa prawa oraz praw człowieka] przy konsultacji z krajami partnerskimi Azji Środkowej” (ust. 21). W dokumencie znajdują się szczegółowe odniesienia do więźniów politycznych, mediów, możliwości działania obrońców praw człowieka oraz poziomu współpracy ze specjalnymi sprawozdawcami i mechanizmami ONZ (ust. 20 i 21).

W odniesieniu do **ekstremizmu i terroryzmu** w rezolucji stwierdza się, że „przypadki masowych represji, korupcji i wykorzystywania, a także nieprzestrzegania podstawowych praw człowieka i uniemożliwiania poprawy sytuacji życiowej obywateli, oraz brak akceptowalnych możliwości wyrażania niezadowolona i brania udziału w procesie politycznym, zwiększają groźbę szerzenia się ekstremizmu i terroryzmu” (pkt AD preambuły). W dokumencie zauważono również, że „w niektórych przypadkach wykorzystuje się określenie »walki z terroryzmem« jako pretekstu do działań represyjnych przeciwko osobom krytykującym działania rządu, obrońcom praw człowieka, ruchom religijnym oraz zwykłym przedsiębiorcom” (pkt V preambuły). Mając na względzie konieczność współpracy na szczeblu regionalnym na rzecz walki z terroryzmem (ust. 5), PE „podkreśla, że kontakt UE z organami bezpieczeństwa lub wsparcie ze strony UE dla działań z zakresu bezpieczeństwa obejmujących wysoce represyjne państwa powinien zostać ograniczony do minimum i że tego rodzaju kontakt powinien być zawsze utrzymywany w sposób przejrzysty” (ust. 23).

Biorąc pod uwagę olbrzymie różnice pomiędzy państwami Azji Środkowej, Unia Europejska musi w odpowiedni sposób zróżnicować swoją politykę (pkt T preambuły). **Zróżnicowanie polityki UE** względem tych państw powinno „być uzależnione w szczególności od sytuacji związanej z prawami człowieka w każdym z nich, respektowania zobowiązań OBWE przez ich rządy, potrzeb rozwoju, zobowiązań ich rządów do podnoszenia jakości życia obywateli, ich obecnego i potencjalnego znaczenia dla UE jako partnerów handlowych, współpracy w dziedzinie energetyki i w innych obszarach, dialogu na temat spraw międzynarodowych oraz prawdopodobieństwa powodzenia działań UE, łącznie z różnymi formami pomocy” (ust. 6). Komisję

wzywa się do „regularnego dostarczania Parlamentowi szczegółowych informacji dotyczących sposobu, w jaki pomoc dwustronna i regionalna będą odnosiły się do poszczególnych milenijnych celów rozwoju oraz do planowego budżetu dla sektorów ochrony zdrowia i podstawowego wykształcenia” (ust. 9).

Parlament Europejski „uznaje współpracę w zakresie zagranicznej **polityki energetycznej** za priorytetową w kontekście strategii dla Azji Środkowej” i „popiera dlatego starania ze strony UE na rzecz zwiększenia przywozu gazu ziemnego i ropy naftowej z Kazachstanu i Turkmenistanu, jak również zróżnicowania korytarzy transportowych”. Ponadto w dokumencie „wzywa się do aktywnej współpracy UE z państwami regionu, szczególnie z Kirgistanem, Tadżykistanem i, jeśli to możliwe, Uzbekistanem, w celu rozwiązania kwestii związanych z energią, wyjątkowo ważnych z punktu widzenia potrzeb obywateli i rozwoju gospodarczego, skomplikowanych stosunków pomiędzy państwami i niepewności dostarczania zasobów” (ust. 81).

Czynione są uwagi w odniesieniu do **zagadnień gospodarczych**, w tym przystąpienie do Światowej Organizacji Handlu pozostałych państw regionu, (ust. 11–18), natomiast **zagadnienia środowiskowe**, m.in. związane z zasobami wodnymi, są omówione w poszczególnych ustępach (ust. 74–79).

Przedmiotowa rezolucja zawiera również ustęp dotyczący każdego z krajów Azji Środkowej. Parlament Europejski „popiera decyzję, aby **Kazachstan** podjął się roli przewodniczenia obradom OBWE w 2010 r., co zostało umożliwione dzięki złożonym przez Kazachstan obietnicom w sprawie obrony obecnego mandatu w ODHR oraz demokratyzacji i liberalizacji systemu politycznego w Kazachstanie” (ust. 48). Komentując nową konstytucję

Kirgistanu, uchwaloną w październiku 2007 r., PE „wzywa władze Kirgistanu do zachowywania odpowiedniej kontroli i równowagi” w odniesieniu do własnego systemu politycznego (ust. 54). Jak wynika z przedmiotowej rezolucji PE, prezydent **Tadżykistanu** „dokonywał systematycznej represji opozycji” (ust. 56). Pomimo to ratyfikacja umowy o partnerstwie i współpracy zawartej pomiędzy UE i Tadżykistanem powinna zostać przyspieszona i UE zamierza wyrazić swoje poparcie „w bliskiej przyszłości”.

„Aby UE była w stanie kontynuować prace nad umową przejściową z **Turkmenistanem**, państwo to musi dokonać postępu w kluczowych obszarach, m.in. zezwolić na wolny i nieograniczony dostęp Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, uwolnić wszystkich więźniów politycznych oraz więźniów sumienia, znieść wszelkie utrudnienia ze strony rządu dotyczące podróżowania oraz pozwolić wszystkim organizacjom pozarządowym i organom praw człowieka na nieograniczoną niczym działalność w swoim państwie” (ust. 64).

Za sprawą przedmiotowej rezolucji PE również „potwierdza swoje poparcie dla sankcji przeciwko **Uzbekistanowi**, nałożonych przez UE po masowym mordzie w miejscowości Andijan” (ust. 67), „popiera utrwalenie dialogu w sprawie praw człowieka” oraz „potępia wszelkie próby wykorzystania faktu istnienia rzeczonego dialogu w celu zniesienia sankcji” (ust. 68). Wzywa się Komisję do „przedstawienia konkretnych zobowiązań i ustanowienia bardziej efektywnych mechanizmów kontroli” (ust. 69).

→ Dag **SOURANDER**
lipiec 2008 r.

6.4.5. Południowe i wschodnie kraje śródziemnomorskie

Partnerstwo eurośródziemnomorskie (EMP), powołane do życia w trakcie konferencji w Barcelonie w listopadzie 1995 r., stanowi podstawę współpracy między UE a państwami regionu śródziemnomorskiego. EMP, wspierane od 2004 r. przez południowy wymiar europejskiej polityki sąsiedztwa, zawiera elementy dwustronne i regionalne. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2007 r., zapewnia finansowe podstawy jego realizacji. Podczas szczytu w Paryżu w lipcu 2008 r. podjęto próbę nadania EMP nowej dynamiki za pomocą inicjatywy „Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego”.

Podstawa prawna

Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej.

Artykuł 133 i 310 traktatu WE.

(Artykuł 188 i 217 traktatu lizbońskiego).

Kontekst

Zakończenie rywalizacji na linii Wschód–Zachód uutorowało drogę do rozpoczęcia nowych stosunków między Północą

a Południem. Równoległe z procesem zdefiniowania powiązań UE ze wschodnią częścią Europy konieczne stało się wzmocnienie jej stosunków z sąsiadami z obszaru śródziemnomorskiego. Perspektywa rozwiązania konfliktu arabsko-izraelskiego w oparciu o umowę z Oslo z połowy lat 90. wzmocniała nadzieje związane z rozpoczętą w 1995 r. współpracą śródziemnomorską w ramach procesu barcelońskiego.

Od tego czasu zmianie uległo szereg czynników na szczeblu regionalnym i międzynarodowym, np. doszło do rozszerzenia

UE w 2004 r., w tym przyjęcia do Unii pierwotnych krajów partnerskich – Malty i Cypru, rozpoczęły się negocjacje akcesyjne między UE i Turcją, nastąpiło odrodzenie konfliktu bliskowschodniego, doszło do kryzysu irackiego i rozprzestrzeniania się terroryzmu i jego skutków dla społeczeństw oraz wzrosło znaczenie kierowania przepływami migracyjnymi. W reakcji na te zmiany w 2004 r. UE zainicjowała swoją europejską politykę sąsiedztwa (ENP), ukierunkowaną na wzmocnienie i uzupełnienie procesu barcelońskiego (→6.3.3).

Cele

Konferencja ministrów spraw zagranicznych, która odbyła się w Barcelonie w dniach 27–28 listopada 1995 r., ustanowiła trzy główne cele współpracy:

- utworzenie wspólnego obszaru pokoju i stabilności w oparciu o zasady poszanowania praw człowieka i demokracji poprzez wzmocnienie dialogu w zakresie polityki i spraw bezpieczeństwa (rozdział „Polityka i bezpieczeństwo”);
- utworzenie strefy wspólnego dobrobytu poprzez stopniowe ustanawianie obszaru wolnego handlu między UE a jej partnerami śródziemnomorskimi (2010 r.) oraz między samymi partnerami (rozdział „Gospodarka i finanse”);
- poprawa wzajemnego zrozumienia między ludnością regionu śródziemnomorskiego oraz rozwój wolnego i dobrze prosperującego społeczeństwa obywatelskiego (rozdział „Społeczeństwo, kultura i stosunki międzyludzkie”).

Instrumenty

- Unia Europejska podejmuje z każdym z państw działania na zasadzie **bilateralnej**. Najważniejsze z nich to **układy o stowarzyszeniu**; układy takie weszły już w życie z Algierią (2005 r.), Autonomią Palestyńską (umowa przejściowa z 1997 r.), Egiptem (2004 r.), Izraelem (2000 r.), Jordanią (2002 r.), Libanem (2006 r.), Marokiem (2000 r.), Tunezją (1998 r.) i Turcją (od 1996 r. obowiązuje unia celna). W wypadku Syrii nadal oczekuje się na podpisanie układu. Z zainteresowanymi partnerami śródziemnomorskimi rozpoczęto negocjacje dotyczące liberalizacji usług i inwestycji. Od 2007 r. Mauretania i Albania przeszły od statusu obserwatora do pełnego członkostwa w procesie barcelońskim, jednakże nie zawarły z UE żadnych układów o stowarzyszeniu.
- Na szczelbu **wielostronnym** prowadzone są działania regionalne i dialog we wszystkich trzech rozdziałach procesu barcelońskiego. Komitet Eurośródziemnomorski, w skład którego wchodzi przedstawiciele państw członkowskich UE, partnerów śródziemnomorskich oraz Komisji Europejskiej, spotyka się raz na kwartał pod przewodnictwem prezydencji UE na szczelbu wyższych urzędników. Komitet pełni rolę wielostronnego organu sterującego dla całego procesu regionalnego i posiada

prawo rozpoczynania działań, które mają być finansowane ze środków UE. Jest również odpowiedzialny za przygotowywanie posiedzeń ministerialnych, konferencji itp.

- **Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa** w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa zastąpił od stycznia 2007 r. program MEDA jako główny instrument finansowy UE służący realizacji partnerstwa. Na lata 2007–2010 przewidziano następujące pule środków (w mln euro): program regionalny Południe (343), Algieria (220), Egipt (558), Izrael (8), Jordania (265), Liban (187), Maroko (654), Syria (130), Tunezja (300), Zachodni Brzeg Jordanu/Strefa Gazy (632).

Osiągnięcia

A. Obszar polityki i bezpieczeństwa:

- seminaria szkoleniowe i informacyjne dla dyplomatów z Europy i krajów śródziemnomorskich;
- sieć instytutów polityki zagranicznej (EuroMeSCo);
- przyjęcie planu zarządzania w sytuacji klęski żywiołowej;
- przyjęcie „Kodeksu postępowania w walce z terroryzmem”;
- wzmocniony dialog polityczny, w tym z podkomisjami ds. praw człowieka utworzonymi w różnych państwach zgodnie z układami o stowarzyszeniu;
- eurośródziemnomorska sieć praw człowieka;
- współpraca w dziedzinie sądownictwa.

B. Obszar gospodarki i finansów:

- W oparciu o środki z budżetu przydzielone na lata 2007–2010, wynoszące 2630,3 mln euro, na szczelbu krajowym opracowano trzyletnie krajowe programy orientacyjne. Program regionalny obejmuje działania wielostronne.
- Od 2003 r. EBI udziela pożyczek partnerom śródziemnomorskim poprzez Instrument Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji (FEMIP); od dłuższego czasu rozważa się jego przekształcenie w Eurośródziemnomorski Bank Rozwoju.
- Ważnym krokiem w kierunku regionalnej integracji gospodarczej jest umowa z Agadiru w sprawie wolnego handlu między Egiptem, Jordanią, Marokiem i Tunezją, która weszła w życie w marcu 2007 r.
- Sieć instytutów badań ekonomicznych (Femise).

C. Obszar społeczny, kulturalny i stosunków międzyludzkich:

- Od wydarzeń z dnia 11 września 2001 r. dialog między kulturami i cywilizacjami został wzmocniony, m.in. poprzez utworzenie Eurośródziemnomorskiej Fundacji Dialogu Kultur im. Anny Lindh, której zadaniem jest wspieranie wymiany intelektualnej, kulturalnej, a także wymiany w ramach społeczeństwa obywatelskiego.

- Obecnie realizowane są programy: EuroMed Heritage (dziedzictwo kulturowe), EuroMed Audiovisuel (film i telewizja), Euromedis (rozwój społeczeństwa informacyjnego) oraz EuroMed Jeunesse (młodzież).
- Spotkania Eurośródziemnomorskiego Forum Obywatelskiego, które skupia organizacje pozarządowe, związki zawodowe oraz grupy regionalne, odbywają się przed każdym posiedzeniem na szczeblu ministrów eurośródziemnomorskich. Koordynacją forum zajmuje się platforma pozarządowa utworzona w kwietniu 2005 r. w celu zwiększenia spójności działań Forum Obywatelskiego oraz wzmocnienia udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie barcelońskim.
- Program współpracy w dziedzinie szkolnictwa wyższego („Tempus”).

Dalszy rozwój

Za sprawą francuskiego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego na szczycie eurośródziemnomorskim, który odbył się w dniu 13 lipca 2008 r. w Paryżu, proces barceloński uzyskał wyższą rangę polityczną dzięki inicjatywie „Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego”. Jej członkami są: 27 państw członkowskich UE, 10 państw procesu barcelońskiego (Algieria, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Syria, Tunezja, Turcja) oraz Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Mauretania i Monako.

Dzięki nowej strukturze kierowania (spotkania na szczycie szefów państw i rządów co dwa lata, współprzewodnictwo Północ-Południe, stała wspólna komisja w Brukseli oraz mały sekretariat) oczekuje się przyspieszenia realizacji szeregu konkretnych projektów regionalnych. Z chwilą wejścia w życie traktatu lizbońskiego w skład współprzewodnictwa po stronie UE wejdą: przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji (na szczeblu szefów państw i rządów) oraz wysoki przedstawiciel / wiceprzewodniczący Komisji (na szczeblu ministrów spraw zagranicznych).

W trakcie szczytu w Paryżu wybrano sześć projektów: oczyszczenie Morza Śródziemnego z substancji toksycznych (w oparciu o już realizowany program „Horizon 2020”), rozbudowa morskich i lądowych połączeń transportowych, zwiększone wykorzystanie energii słonecznej, rozwój regionalnych programów badawczych za pomocą Uniwersytetu Eurośródziemnomorskiego w Słowenii, stworzenie systemu wspólnej ochrony przed katastrofami, wsparcie ekonomiczne dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Finansowanie: oprócz budżetu UE (czyli w szczególności programów regionalnych UE, ponieważ finansowanie projektów nie może odbywać się kosztem subwencji dwustronnych) oraz wkładów państw partnerskich konieczne jest pozyskanie nowych źródeł finansowania, np. sektora prywatnego, międzynarodowych instytucji finansowych oraz wpłat ze strony innych państw.

Rola Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski i szereg jego organów (komisje, delegacje oraz delegacja PE do Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego (EMPA)) są ściśle zaangażowane w rozwój procesu barcelońskiego i szczególnie aktywne we wspieraniu parlamentarnego wymiaru partnerstwa, m.in. poprzez obserwację wyborów parlamentarnych, mającą na celu wsparcie procesu demokratyzacji państw partnerskich.

Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne, jako instytucja parlamentarna procesu barcelońskiego, składa się od 2003 r. z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, krajowych parlamentów państw członkowskich UE i parlamentów partnerów śródziemnomorskich. Wśród ogólnej liczby 260 posłów znajduje się 130 posłów z parlamentów krajowych państw śródziemnomorskich oraz 130 z Unii Europejskiej, spośród których 81 jest wyznaczanych przez parlamenty krajowe, a 49 przez Parlament Europejski. Wraz z rozszerzaniem się kręgu członków w trakcie istnienia Unii Śródziemnomorskiej nastąpi dostosowanie liczby miejsc, przy czym zachowana zostanie całkowita liczba 260 posłów.

Pierwsza sesja EMPA odbyła się w marcu 2005 r. w Kairze. W listopadzie 2005 r. w Rabacie zwołano sesję nadzwyczajną w celu uczczenia dziesiątej rocznicy partnerstwa eurośródziemnomorskiego. Druga sesja EMPA odbyła się w Brukseli w marcu 2006 r., trzecia – w marcu 2007 r. w Tunisie, a czwarta – w marcu 2008 r. w Atenach. W październiku 2008 r. EMPA ponownie zbierze się na sesji nadzwyczajnej w Jordanii.

Cztery komisje parlamentarne przygotowują prace posiedzeń plenarnych w głównych obszarach polityki partnerstwa: Komisja Polityki, Bezpieczeństwa i Praw Człowieka, Komisja Gospodarcza, Finansowa, Spraw Społecznych i Edukacji, Komisja Promowania Jakości Życia, Dialogu Międzyludzkiego i Kultury (po 70 członków każda) oraz ustanowiona w 2008 r. Komisja ds. Praw Kobiet w Regionie Eurośródziemnomorskim (50 członków).

EMPA pełni funkcję doradczą:

- zapewnia ze strony parlamentarnej tempo prac, informacje i wsparcie na rzecz umocnienia i rozwoju partnerstwa;
- wyraża swoje stanowisko we wszystkich kwestiach dotyczących partnerstwa, w tym odnośnie do wdrażania układów o stowarzyszeniu;
- przyjmuje rezolucje i zalecenia skierowane do Konferencji Eurośródziemnomorskiej, które jednak nie są prawnie wiążące.

W swojej rezolucji z dnia 5 czerwca 2008 r. PE z zadowoleniem przyjął inicjatywę „Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego” jako wzmocnienie wielostronnych stosunków UE z obszarem śródziemnomorskim, ale jednocześnie zdecydowanie zwrócił uwagę na zachowanie osiągnięć procesu barcelońskiego. Od samego początku PE krytycznie odnosił się do ustanowienia

struktur równoległych, czyli częściowo pokrywających się z procesem barcelońskim. W szczególności PE dąży do uznania i podniesienia rangi EMPA jako jedyne go prawowitego zgromadzenia parlamentarnego Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego, które powinno mieć uprawnienia zgłaszania wniosków i dokonywania ocen.

W swoim oświadczeniu w sprawie ustanowienia Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego z dnia 12 lipca 2008 r. prezydium

EMPA przypomina o tych żądaniach i domaga się ustanowienia obowiązku odpowiedzialności nowej struktury instytucjonalnej procesu barcelońskiego – Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego – wobec EMPA jako prawowicie wybranego zgromadzenia.

→ Stefan **KRAUSS**
lipiec 2008 r.

6.4.6. Półwysep Arabski, Irak i Iran

Unia Europejska zawarła umowę o współpracy z Radą Współpracy Państw Zatoki Perskiej (GCC) i umowę o współpracy z Jemenem. Stosunki między UE i Irakiem ograniczają się do pomocy humanitarnej i zainicjowanej przez UE w Iraku zintegrowanej misji dotyczącej państwa prawa. Obecnie UE nie ma stosunków umownych z Iranem, a Komisja nie ma przedstawicielstwa w Teheranie.

Podstawa prawna

Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa).

Artykuły 113 i 308 traktatu WE.

Artykuł 188N.6 i art. 188C.2 traktatu lizbońskiego.

I. Rada Współpracy Państw Zatoki Perskiej (GCC)

Kontekst

W zasobnych w ropę krajach Zatoki Perskiej, w których UE zaspokaja około 20% swoich potrzeb energetycznych, mają miejsce dość istotne wydarzenia społeczne i polityczne, aczkolwiek reformy postępują w różnym tempie. Kraje należące do Rady Współpracy Państw Zatoki Perskiej (GCC), takie jak Arabia Saudyjska i Katar, są też coraz bardziej aktywne jako kluczowe podmioty dyplomacji na Bliskim Wschodzie. Chociaż UE ma ambicje, aby stać się znaczącym czynnikiem politycznym w tym regionie, stosunki UE–GCC są w dużym stopniu określane przez więzi gospodarcze i handlowe. Od lat 80. XX w. wielkość handlu między dwiema stronami stale wzrasta. GCC jest szóstym pod względem znaczenia rynkiem eksportowym Unii i głównym partnerem handlowym w świecie arabskim. Współzależność gospodarcza leży też u podstaw działań UE mających wspierać proces integracji regionalnej.

Radę Współpracy Państw Zatoki Perskiej (GCC) utworzono dnia 25 maja 1981 r. Jej członkami jest sześć krajów: Arabia Saudyjska, Bahrajn, Kuwejt, Oman, Katar i Zjednoczone Emiraty Arabskie, mające wiele wspólnego pod względem kulturowym

i językowym. Projekt unii walutowej GCC (wstępnie zaplanowanej na 2010 r.) wykazuje pewne podobieństwo do strefy euro i zapewnia wiele możliwości porównań.

Unia i kraje GCC wielokrotnie przedstawiały wspólne stanowiska odnośnie do problemów Bliskiego Wschodu oraz sposobów ustanowienia między sobą bliższych stosunków ze względu na stabilizujący wpływ, jaki dalsza integracja pomiędzy państwami Zatoki wywarłaby z pewnością na ten region. Od 1994 r. w Brukseli istnieje przedstawicielstwo GCC, a na początku 2004 r. UE otworzyła przedstawicielstwo w Rijadzie, gdzie znajduje się siedziba sekretarza generalnego GCC.

Cele

- przyczynianie się do wzmacniania stabilności w strategicznie ważnym regionie;
- zabezpieczenie dostaw energii dla Europy;
- ułatwianie dialogu politycznego;
- rozszerzanie współpracy w różnych dziedzinach gospodarczych i technicznych, także dzięki umacnianiu procesu rozwoju gospodarczego i dywersyfikacji w krajach GCC.

Instrumenty

A. Umowa o współpracy

Umowa została podpisana w 1989 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 1990 r. Jej głównym celem jest ułatwianie transferów technologii w drodze wspólnych przedsięwzięć oraz wspieranie współpracy w zakresie norm. Ponadto obejmuje ona również takie zagadnienia, jak

handel, rolnictwo i rybactwo, przemysł, energia, nauka i technologia, inwestycje, a także środowisko naturalne. Za prawidłowe wykonanie umowy odpowiedzialna jest Wspólna Rada Współpracy działająca na szczeblu ministerialnym, która od 1990 r. odbywa coroczne posiedzenia na zmianę w Europie i w krajach Zatoki Perskiej. Ustanowiono grupy robocze zajmujące się dziedzinami energii i gospodarki.

B. Umowa o wolnym handlu

Negocjacje w sprawie zawarcia umowy o wolnym handlu rozpoczęły się w 1990 r., ale stanęły w miejscu w związku z podjętą przez GCC decyzją w sprawie ustanowienia unii celnej do marca 2005 r. W przeciwnym razie UE musiałaby zawierać umowy z poszczególnymi państwami, a nie z całą GCC. W lipcu 2005 r. UE przyjęła szereg nowych dyrektyw negocjacyjnych, które objęły usługi i inne dziedziny uwzględniane w ostatnich umowach o wolnym handlu. Nowe klauzule dotyczące praw człowieka, nierozprzestrzeniania broni jądrowej i walki z terroryzmem sprawiają, że umowa ta miałaby oczywiście znaczenie nie tylko handlowe. Jednakże klauzule te stanowią także poważną przeszkodę w negocjacjach, które wznowiono w marcu 2002 r. i które trwają od tamtej pory.

C. Instrumenty finansowania

Od dnia 1 stycznia 2007 r. na finansowanie działań służących wdrażaniu umowy o współpracy UE–GCC dostępne są fundusze z instrumentu finansowania współpracy z państwami i terytoriami uprzemysłowionymi oraz innymi państwami i terytoriami o wysokim dochodzie (ICI). Działania te obejmują:

- promowanie współpracy, partnerstw i wspólnych przedsięwzięć między podmiotami gospodarczymi, uczelniami i instytucjami naukowymi;
- pobudzanie dwustronnego handlu, przepływów inwestycji i partnerstw gospodarczych;
- promowanie dialogu między czynnikami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi oraz innymi organizacjami pozarządowymi w odnośnych sektorach;
- promowanie kontaktów międzyludzkich, programów kształcenia i szkolenia oraz wymiany intelektualnej;
- promowanie wspólnych projektów w takich dziedzinach, jak badania, nauka i technologia, energia, transport oraz problemy środowiska naturalnego — w tym zmiany klimatu, problemy celne i finansowe. Kraje GCC korzystają także z programu „Erasmus Mundus”.

Obecna sytuacja

Chociaż wielokrotnie zapowiadano, że podpisanie umowy jest już bliskie, nadal pozostaje do załatwienia kilka ważnych spraw. Na swoim 18. posiedzeniu dnia 26 maja 2008 r. Wspólna Rada UE–GCC zachęciła negocjatorów obu stron, „aby przygotowali umowę do parafowania przed końcem 2008 r.”.

Prowadzone są intensywne działania mające na celu zwiększenie w krajach GCC wiedzy na temat Unii Europejskiej, jej polityki i roli jako podmiotu aktywnego na arenie międzynarodowej. W Rijadzie odbył się pierwszy dzień informacyjny poświęcony współpracy w dziedzinie badań i rozwoju. Miały miejsce spotkania ekspertów w sprawach środowiska naturalnego i zmian klimatu, są też analizowane możliwości współpracy między UE i GCC w dziedzinie polityki i technologii w zakresie zrównoważonych i ekologicznych źródeł energii.

II. Jemen

Jemen jest najuboższym krajem na Bliskim Wschodzie. Podstawą stosunków pomiędzy UE a Jemenem jest umowa o współpracy podpisana w 1997 r., obejmująca handel, współpracę w zakresie rozwoju, kulturę, komunikację i informację, ochronę środowiska naturalnego oraz zrównoważoną gospodarkę zasobami naturalnymi. Wzajemne stosunki zostały umocnione w 2004 r., gdy Komisja Europejska otworzyła przedstawicielstwo w Sanie i rozpoczął się dialog polityczny między UE i Jemenem.

Unia Europejska wysłała misję obserwacji wyborów na wybory prezydenckie i do władz lokalnych, które odbyły się w dniu 20 września 2006 r. Misja stwierdziła, że wybory były uczciwe, a rywalizacja rzetelna, ale jednocześnie zauważyła szereg niedostatków demokracji związanych z ogłoszeniem wyników, udziałem kobiet i wykorzystaniem funduszy państwowych w kampanii wyborczej.

Współpraca pozostaje głównym elementem stosunków UE z Jemenem. Od czasu zjednoczenia Jemenu w 1990 r. do 2006 r. przyznano temu krajowi łączną kwotę 200 mln euro. Strategia pomocy na lata 2007–2010 koncentruje się na dobrym zarządzaniu, rozwoju sektora prywatnego i rozwoju kapitału ludzkiego. Jest ona uzupełniona o pakiet pomocowy w wysokości 60 mln euro. Oprócz pomocy w ramach stosunków dwustronnych Jemen może korzystać także z programów tematycznych w zakresie bezpieczeństwa żywności, europejskiego instrumentu na rzecz demokracji i praw człowieka, migracji i azylu, inwestowania w ludzi, udziału podmiotów niepaństwowych i władz lokalnych w rozwoju, środowiska naturalnego, a także przedłużonego programu „Erasmus Mundus”, ułatwiającego wymianę studentów.

Rola Parlamentu Europejskiego

Na mocy art. 188N.6 traktatu lizbońskiego w wypadku wszystkich umów handlowych wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego, a procedura współdecyzji ma zastosowanie do wszystkich autonomicznych instrumentów polityki handlowej (art. 188C.2). W związku z tym Parlament będzie miał też więcej do powiedzenia w sprawie stosunków handlowych z GCC.

Działania PE obejmują większą część tego regionu za pośrednictwem delegacji ds. stosunków z państwami rejonu Zatoki Perskiej, w tym z Jemenem, która okresowo uczestniczy w międzyparlamentarnych posiedzeniach z poszczególnymi państwami Zatoki Perskiej. Wizyta delegacji PE w Bahrajnie miała miejsce na początku lat 80., w Katarze w 1990 r. i w Zjednoczonych Emiratach Arabskich w 2007 r.

W styczniu 2007 r. drugi wicepremier Kataru i minister energetyki i przemysłu, Abdullah Bin Hamad Al-Attiah, złożył wizytę w PE i spotkał się z komisją ITRE.

Emir Kataru, Shaikh Hamad bin Khalifa Al-Thani, wystąpił na posiedzeniu plenarnym w Strasburgu w listopadzie 2006 r. i skrytykował w szczególności bojkotowanie rządu palestyńskiego przez społeczność międzynarodową.

Wicepremier Bahrajnu, Shaikh Mohammed bin Mubarak Al-Khalifa, złożył wizytę w PE dnia 3 maja 2007 r. i wyraził wolę nawiązania przez Bahrajn ściślejszej współpracy w zakresie wymiany i budowania zdolności.

Parlament skrytykował ustalenia dotyczące umowy o wolnym handlu z GCC, po pierwsze dlatego, że Rada nie skonsultowała się z PE przed zatwierdzeniem mandatu negocjacyjnego, a po drugie dlatego, że jego zdaniem umowa może mieć negatywne skutki dla unijnego przemysłu petrochemicznego i nawozów sztucznych. Wezwał Komisję, aby włączyła do umowy mechanizmy, które uniemożliwią jakiegokolwiek zakłócenia konkurencji między stronami.

W rezolucji z dnia 10 marca 2005 r. PE z zadowoleniem przyjął pierwszy w skali krajowej proces wyborczy w Arabii Saudyjskiej, obserwowany przez delegację Parlamentu Europejskiego. Wezwał jednak również do wzmocnienia praw kobiet, zniesienia kary śmierci i poprawy warunków pracy i traktowania pracowników napływowych.

Brak jest konkretnych rezolucji na temat Jemenu.

III. Irak

Kontekst

Od zakończenia wojny przeciwko Irakowi Unia Europejska – za pośrednictwem Komisji Europejskiej – bardzo pomaga w procesie powolnej, ale skutecznej odbudowy Iraku, poprzez wdrażanie IRFFI (Międzynarodowego Funduszu na rzecz Odbudowy Iraku). W ramach IRFFI niezależnie działają dwa oddzielne fundusze powiernicze:

- Fundusz Powierniczy Grupy Rozwoju ONZ na rzecz Iraku;
- Fundusz Powierniczy Banku Światowego na rzecz Iraku.

W latach 2003–2007 Komisja Europejska przyznała kwotę 829 mln euro. Środki te zostały podzielone między różne sektory, takie jak usługi podstawowe (edukacja, zdrowie, infrastruktura, wodociągi i kanalizacja), rozwój społeczny (rolnictwo, rozwój wsi, ograniczanie ubóstwa, trwałe

rozwiązania dla uchodźców), proces polityczny (wybory, proces konstytucyjny) i budowanie zdolności (społeczeństwo obywatelskie, prawa człowieka, handel i cła, pomoc techniczna, wymiar sprawiedliwości i państwo prawa). Pomoc Komisji stanowi 44% całej pomocy i w związku z tym zajmuje ona pierwsze miejsce na liście darczyńców IRFFI.

Dnia 1 lipca 2005 r., w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, UE rozpoczęła w Iraku zintegrowaną misję dotyczącą państwa prawa (EUJUST LEX), która przyczynia się do rozwoju państwa prawa, organizując szkolenia dla około 800 irackich sędziów, policjantów oraz funkcjonariuszy służb penitencjarnych. Władze irackie wielokrotnie zwracały uwagę na pozytywne skutki programu EUJUST LEX. We wrześniu 2007 r. misja EUJUST LEX została przedłużona na kolejne 18 miesięcy, do dnia 30 czerwca 2009 r.

Dnia 20 listopada 2006 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie umowy o handlu i współpracy między UE i Irakiem. Rozmowy obejmują handel, zwłaszcza w dziedzinie towarów i usług, ale także wymieniane są w nich takie zagadnienia, jak zwalczanie ubóstwa, ochrona środowiska naturalnego i edukacja. Omawiane będą też problemy praw człowieka, walka z terroryzmem i rozpowszechnianiem broni masowego rażenia. Trzecia runda rozmów odbyła się w lutym. Podpisanie umowy o handlu i współpracy może nastąpić na początku 2009 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

Aby umocnić stosunki z iracką Radą Reprezentantów, w lutym 2008 r. Parlament Europejski ustanowił delegację *ad hoc* ds. stosunków z Irakiem. Delegacja ma przyczynić się do wymiany parlamentarzystów, budowania zdolności oraz szkolenia i informowania o pracy struktur parlamentarnych i procedurach ustawodawczych.

Wśród związanych z Irakiem gości wysokiego szczebla odwiedzających PE byli: kurdyjski prezydent Barzani (w maju 2007 r.); przewodniczący irackiego parlamentu, Mashhadani, (w październiku 2008 r.); wiceprzewodniczący parlamentu, Sheik Khalid al-Attiya (w lutym 2008 r.); specjalny przedstawiciel sekretarza generalnego ONZ ds. Iraku Staffan de Mistura (dnia 10 kwietnia 2008 r.) oraz iracki premier Nuri al-Maliki (dnia 16 kwietnia 2008 r.).

W rezolucji PE z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie roli UE w Iraku w związku ze sprawozdaniem Any Marii Gomes (PSE) zaleca się „nową, wzmocnioną strategię działania”, opartą na poszanowaniu praw człowieka. Jednym z głównych elementów sprawozdania jest propozycja lepszej współpracy z irackimi parlamentarzystami.

Wzmocniona strategia miałaby obejmować:

- wykorzystanie do przekazywania europejskiej pomocy finansowej istniejących instrumentów finansowych UE, zamiast wielostronnych funduszy (por. stałe wnioski PE do Komisji Europejskiej o bardziej przejrzyste informacje na temat absolutorium za 2006 r.);

- zachęcanie irackiego rządu, aby przeznaczał więcej środków finansowych na pomoc dla uchodźców i przesiedleńców;
- wspieranie Komisji w negocjacjach umowy o handlu i współpracy;
- przekonywanie europejskich przedsiębiorstw do powrotu do Iraku;
- kontakty z sąsiadami Iraku, w tym Iranem, Syrią, Arabią Saudyjską i Turcją.

IV. Iran

Stosunki UE z Iranem są zdominowane przez problem działań nuklearnych. Iran jest podejrzany o dążenie do skonstruowania broni jądrowej, a społeczność międzynarodowa próbuje zmusić Iran do wstrzymania najbardziej drażliwych działań w tym zakresie. W dążeniach do rozpoczęcia negocjacji z Iranem w sprawie rozstrzygnięcia problemu jądrowego wysoki przedstawiciel UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Javier Solana, reprezentuje także Francję, Zjednoczone Królestwo, Chiny, Rosję i USA (tj. stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, zwanych też „P-5”) oraz Niemcy.

Kolejną przeszkodą w bliższych stosunkach UE z Iranem jest masowe i nasilające się łamanie praw człowieka przez irański reżim.

Unia Europejska nie ma żadnych stosunków umownych z Iranem. W 2001 r. Rada zatwierdziła komunikat Komisji w sprawie stosunków UE z Iranem wyznaczający perspektywy i warunki rozwoju bliższych stosunków z tym krajem, w tym zawarcia umowy o handlu i współpracy. Rada UE przyjęła mandat negocjacyjny dotyczący takiej umowy na następny rok. Postęp w zacieśnianiu współpracy gospodarczej i handlowej z Iranem powinien mieć miejsce wraz z postępowaniem w kwestiach politycznych, dotyczących zwłaszcza praw człowieka, nierozprzestrzeniania broni jądrowej, terroryzmu oraz procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie.

Iran podpisał i ratyfikował układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) oraz porozumienie o zabezpieczeniach, na mocy których państwa nieposiadające broni jądrowej zobowiązują się nie nabywać broni jądrowej i poddają się różnorodnym kontrolom. Sprawozdania Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) w sprawie wdrażania porozumienia o zabezpieczeniach wzmocniły jednak podejrzania, że Iran przygotowuje się do budowy broni jądrowej.

W 2003 r. trzy państwa członkowskie UE – Francja, Niemcy i Zjednoczone Królestwo (UE-3) – podjęły główne starania zmierzające do osiągnięcia porozumienia z Iranem, w którym zagwarantowano by pokojowy charakter działań nuklearnych tego kraju. Przy wsparciu wysokiego przedstawiciela UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Javiera Solana, UE-3 osiągnęła w dniu 15 listopada 2003 r. porozumienie z Iranem w sprawie całkowitego zaprzestania wszelkich działań związanych ze wzbogacaniem i ponownym

przetwarzaniem uranu oraz w sprawie negocjacji dotyczących długoterminowych ustaleń. Porozumienie to znane jest jako porozumienie paryskie.

W sierpniu 2005 r., po wyborze Mahmuda Ahmadinedżada na nowego prezydenta i odrzuceniu wniosku UE-3 w sprawie ram dla długoterminowego porozumienia, Iran ogłosił, że wznowi prace związane z przetwarzaniem i wzbogacaniem uranu. Na początku 2006 r. Iran rozpoczął wzbogacanie uranu. MAEA zgłosiła tę sprawę do Rady Bezpieczeństwa ONZ, która z kolei wezwała Iran do zaprzestania drażliwej działalności. W czerwcu 2006 r. Javier Solana, występując w imieniu UE, P-5 i Niemiec, przedstawił Iranowi pakiet zachęt i czynników zniechęcających. Ze względu na to, że wciąż nie udaje się uzyskać dyplomatycznego rozwiązania Rada Bezpieczeństwa ONZ, w rezolucji RB ONZ 1737 z dnia 27 grudnia 2006 r., podjęła decyzję o nałożeniu ograniczonych sankcji na Iran. Zakres tych sankcji został poszerzony w rezolucji RB ONZ 1747 z dnia 24 marca 2007 r. oraz rezolucji RB ONZ 1804 z dnia 3 marca 2008 r. Mimo wdrażania tych i innych dodatkowych sankcji Unia Europejska nadal dąży do wynegocjowania porozumienia. W czerwcu 2008 r. Javier Solana, nadal działając w imieniu UE, P-5 i Niemiec, przedstawił Iranowi zaktualizowany i nieco rozszerzony pakiet zachęt.

W międzyczasie sytuacja praw człowieka w Iranie nadal się pogarsza. Unia Europejska zdecydowanie krytykuje m.in. częste stosowanie kary śmierci.

Rola Parlamentu Europejskiego

Działania nuklearne Iranu są systematycznie omawiane przez Parlament z Javierem Solaną, z jego osobistym przedstawicielem ds. nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, Annalisą Giannella, z przedstawicielami krajów sprawujących prezydencję Rady i innymi rozmówcami, czasami także z wysokiego szczebla przedstawicielami Iranu. Dyskusje te odbywają się zazwyczaj na posiedzeniu plenarnym PE, w Komisji Spraw Zagranicznych i w Podkomisji ds. Bezpieczeństwa i Obrony.

Delegacja PE do spraw stosunków z Iranem pilnie śledzi wydarzenia w tym kraju i w stosunkach międzynarodowych Iranu. Posiedzenia międzyparlamentarne PE–Iran odbyły się w Brukseli w 2006 r., a w Teheranie w 2007 r. Sprawami praw człowieka w związku z Iranem zajmuje się także w PE Podkomisja ds. Praw Człowieka.

W szeregu rezolucji w sprawie Iranu, przyjętych w ostatnich latach (patrz <http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/ta/search.do?language=PL> i wpisz słowo „Iran”), Parlament Europejski krytykował sytuację praw człowieka w tym kraju, zwracając często uwagę na konkretne przypadki i wzywając do uwolnienia poszczególnych więźniów. Ostatnia taka rezolucja została przyjęta dnia 16 listopada 2006 r.

Parlament popiera prace UE-3. W rezolucji z dnia 15 lutego 2006 r. stwierdził również, że kwestia dotycząca broni jądrowej musi zostać rozwiązana zgodnie z prawem

międzynarodowym oraz że należy dążyć do osiągnięcia porozumienia o szerokim zakresie, w którym uwzględniono by obawy Iranu związane z bezpieczeństwem (odpowiednio ust. 8 i 9). Jak wynika z tej rezolucji, ustanowienie na Bliskim Wschodzie strefy wolnej od broni masowego rażenia może okazać się ważnym krokiem pozwalającym odpowiedzieć na obawy państw tego regionu w zakresie bezpieczeństwa (ust. 14). W rezolucji z dnia 31 stycznia 2008 r. wyraźnie odrzuca się koncepcję rozwiązania zbrojnego oraz wzywa do polityki zmiany ustroju (ust. 5).

Agresywne wypowiedzi prezydenta Ahmadinedżada na temat Izraela spowodowały przyjęcie specjalnej rezolucji z dnia 17 listopada 2005 r., w której potępiono te oświadczenia.

→ Stefan **KRAUSS**
Dag **SOURANDER** (część dotycząca Iranu)
lipiec 2008 r.

6.4.7. Stosunki transatlantyckie: Stany Zjednoczone Ameryki i Kanada

Stosunki pomiędzy UE i Stanami Zjednoczonymi oparte są na współpracy politycznej osadzonej w Deklaracji transatlantyckiej z listopada 1990 r., nowej Agendzie transatlantyckiej i wspólnym planie działania z 1995 r. oraz na ścisłej współpracy gospodarczej. Stosunki między UE i Kanadą mają długą historię, a ich początki sięgają 1959 r. Stosunki te oparte są w szczególności na porozumieniu ramowym o współpracy handlowej i gospodarczej z 1976 r.

Podstawa prawna

- Dla Stanów Zjednoczonych: art. 133 traktatu WE.
- Dla Kanady: art. 133 i 308 traktatu WE oraz art. 101 traktatu Euratom.

Cele

Utrzymanie swobodnej wymiany towarów, z jednoczesną ochroną interesów Unii Europejskiej, pozostaje jednym z głównych celów UE w stosunkach handlowych ze Stanami Zjednoczonymi. Stany Zjednoczone i UE odgrywają istotną rolę w organach międzynarodowych, takich jak Światowa Organizacja Handlu (WTO). Starania w kierunku ściślejszej koordynacji widoczne są podczas światowych szczytów gospodarczych; mają również swój wymierny skutek w postaci programu pomocy dla państw Europy Wschodniej. Celem umowy ramowej z Kanadą jest utworzenie bezpośrednich więzów między jej stronami oraz umocnienie i zróżnicowanie współpracy gospodarczej i handlowej w możliwie największym zakresie.

Osiągnięcia

I. Stany Zjednoczone

A. Kontekst ogólny

Obecne stosunki UE–Stany Zjednoczone są zarówno dwustronne, jak i wielostronne. W kontekście stosunków wielostronnych współpraca dotyczy realizacji wspólnych celów, takich jak rządy demokratyczne, prawa człowieka oraz

gospodarka rynkowa. Współpraca ta związana jest również ze wspólnymi interesami UE i Stanów Zjednoczonych w zakresie rozwiązywania problemów w skali światowej, do których należą m.in. zagrożenia dla bezpieczeństwa i stabilności, rozprzestrzenianie broni, bezrobocie, degradacja środowiska naturalnego, narkotyki, przestępczość i terroryzm.

B. Współpraca polityczna

1. Deklaracja transatlantycka z listopada 1990 r.

Deklaracja transatlantycka stanowi podstawę systemu regularnych konsultacji:

- konsultacji między prezydencją UE i Komisją a prezydentem Stanów Zjednoczonych, odbywających się co pół roku;
- konsultacji między ministrami spraw zagranicznych UE i Komisją a sekretarzem stanu Stanów Zjednoczonych, odbywających się co pół roku;
- konsultacji *ad hoc* między ministrami spraw zagranicznych prezydencji UE a sekretarzem stanu Stanów Zjednoczonych;
- konsultacji na szczeblu rządowym między Komisją a rządem Stanów Zjednoczonych, odbywających się co pół roku;
- not prezydencji UE do przedstawicieli Stanów Zjednoczonych w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) na szczeblu ministerialnym.

2. Nowa agenda transatlantycka i wspólny plan działania (1995 r.)

Podczas szczytu UE–Stany Zjednoczone w grudniu 1995 r. przyjęto oświadczenie o politycznym zaangażowaniu, nową agendę transatlantycką (NTA) oraz obszerny wspólny plan działania UE i Stanów Zjednoczonych. Nowa agenda umożliwiła obu stronom połączenie sił podczas realizacji czterech ogólnych celów: wspierania pokoju, ogólnoswiatowego rozwoju i demokracji, reagowania na problemy o zasięgu globalnym, przyczyniania się do ekspansji światowego handlu, a także wzmacniania stosunków gospodarczych oraz zacieśniania kontaktów pomiędzy obiema stronami. Plan działania obejmuje ponad 150 obszarów, w których UE i Stany Zjednoczone postanowiły współpracować zarówno w ramach stosunków dwustronnych, jak i wielostronnych. Aby wspierać pokój i stabilność, UE i Stany Zjednoczone zobowiązały się również do współpracy w zakresie tworzenia coraz bardziej stabilnej i dobrze prosperującej Europy. Celem współpracy i wspólnego działania jest odbudowa byłej Jugosławii, wspieranie reform demokratycznych i gospodarczych w Europie Środkowej i Wschodniej, Rosji, na Ukrainie i w innych byłych republikach radzieckich, zapewnienie pokoju na Bliskim Wschodzie oraz wypracowanie wspólnego podejścia do kwestii rozwoju i pomocy humanitarnej.

3. Obecna sytuacja

a. Obszary porozumienia

Po różnicy stanowisk odnośnie do konfliktu w Iraku w 2003 r. i na początku 2004 r., dialog między UE a Stanami Zjednoczonymi został podjęty ponownie podczas wizyty prezydenta Georga W. Busha w Brukseli w lutym 2005 r. (była to pierwsza wizyta prezydenta USA w instytucjach UE). W 2005 r. podczas czerwcowego szczytu w Waszyngtonie w związku z odnową bliskiej współpracy przyjęto wspólne deklaracje w sprawie demokracji, wolności i praw człowieka, zacieśniania współpracy na rzecz nierozprzestrzeniania broni, przeciwdziałania terroryzmowi oraz w sprawie Afryki i Bliskiego Wschodu. Obie strony uruchomiły również inicjatywę służącą wzmocnieniu transatlantyckiej integracji i wzrostu gospodarczego, wraz z konkretnymi deklaracjami odzwierciedlającymi ich wspólne interesy w zakresie walki z fałszerstwem oraz zapewnienia bezpiecznych oraz wydajnych dostaw energii.

b. Obszary sporne

Nadal nie osiągnięto porozumienia w takich kwestiach, jak rośliny uprawne modyfikowane genetycznie (które Stany Zjednoczone wykorzystują i rozwijają znacznie chętniej niż UE) oraz konkurencja na rynku światowym m.in. w sektorach produkcji stali oraz konstrukcji samolotów (Boeing vs. Airbus). Istniejące podziały dotyczą również Międzynarodowego Trybunału Karnego, a ogólniej rzecz ujmując, wykorzystywania wojsk w stosunkach międzynarodowych oraz relacji między prawami człowieka i obywatela a prewencyjnym zwalczaniem międzynarodowego terroryzmu.

C. Współpraca gospodarcza

Unia Europejska i Stany Zjednoczone są dla siebie największymi partnerami handlowymi; przypada na nie dwie piąte handlu światowego. Wartość transatlantyckiej wymiany handlowej osiąga dziennie ok. 1,7 mld euro. Chętnie przytaczane spory dotyczące handlu transatlantyckiego między UE i Stanami Zjednoczonymi dotyczą w rzeczywistości tylko ok. 2% tej wymiany. Liczbę miejsc pracy zależnych od handlu transatlantyckiego szacuje się na 14 mln, co rozdziela się mniej więcej po równo na obie strony i podkreśla wzajemną zależność obu gospodarek. Wpływ stosunków transatlantyckich na gospodarkę światową wynika z tego, że albo UE, albo Stany Zjednoczone są głównym partnerem handlowym i inwestycyjnym prawie wszystkich pozostałych państw.

Na szczycie UE–Stany Zjednoczone w Waszyngtonie 30 kwietnia 2007 r. przyjęto **porozumienie ramowe o pogłębieniu transatlantyckiej integracji gospodarczej pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a UE**. Do ważnych punktów tego porozumienia należało przyjęcie programu roboczego o współpracy i wprowadzenie Transatlantyckiej Rady Gospodarczej, która będzie nadzorować, kierować i przyspieszać wdrażanie tego programu. **Transatlantycka Rada Gospodarcza (TEC)** to gremium polityczne, któremu przewodniczą wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej **Günter Verheugen** i **Dan Price**, asystent prezydenta Stanów Zjednoczonych ds. gospodarki międzynarodowej. Do TEC należą ponadto członkowie Komisji Europejskiej i rządu Stanów Zjednoczonych odpowiedzialni za obszary polityki objęte porozumieniem ramowym. Stałymi członkami TEC ze strony UE są komisarze: ds. stosunków zewnętrznych (**Benita Ferrero-Waldner**), ds. handlu zagranicznego (**Peter Mandelson**) i ds. rynku wewnętrznego i usług (**Charlie McCreevy**). Ponadto kolejni komisarze mogą brać udział w posiedzeniach na zaproszenie współprzewodniczącego lub na własne życzenie. Pierwsze posiedzenie TEC odbyło się 9 listopada 2007 r. w Waszyngtonie, drugie w maju 2008 r. w Brukseli. Planowane jest kolejne w październiku 2008 r. w celu zapewnienia ciągłości procesu podczas krytycznego okresu okołowyborczego w Stanach Zjednoczonych.

II. Kanada

A. Kontekst ogólny

Stosunki Wspólnoty Europejskiej z Kanadą sięgają 1959 r., kiedy to podpisano umowę między rządem Kanady a Europejską Wspólnotą Energii Atomowej w sprawie współpracy w zakresie pokojowych zastosowań energii atomowej (najstarsza międzynarodowa umowa Euratomu). Następnie w 1976 r. została podpisana umowa ramowa o współpracy handlowej i gospodarczej między Wspólnotami Europejskimi a Kanadą, która była pierwszą umową o współpracy, jaką Wspólnota zawarła z krajem uprzemysłowionym.

Od tego czasu współpraca między UE a Kanadą wychodzi poza zakres wyznaczony umową z 1976 r., mimo że umowa ta

nadal stanowi główną podstawę prawną dla formalnych stosunków między UE a Kanadą. Aby ułatwić współpracę w dużo szerszym zakresie obszarów polityk, w 1990 r., a następnie w 1996 r., przyjęto deklaracje polityczne. W marcu 2004 r. obie strony przyjęły Agendę partnerstwa, w której określono obszary wspólnych działań dotyczących zagadnień globalnych.

Obecnie na różnych forach dochodzi do spotkań UE–Kanada, których celem jest wzmocnienie agendy współpracy. Dwa razy do roku odbywają się spotkania na szczeblu ministrów finansów, jak również regularne spotkania na szczytach między prezydentką Rady Europejskiej, przewodniczącym Komisji a premierem Kanady. Coroczne posiedzenia Wspólnego Komitetu Współpracy (JCC), ustanowionego w umowie ramowej z 1976 r., odbywają się równoległe z nieformalnymi spotkaniami wyższych urzędników odpowiedzialnych za wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (WSiSW).

B. Stosunki gospodarcze

Unia Europejska jest drugim po Stanach Zjednoczonych najbardziej popularnym celem kanadyjskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Kanada jest ważnym partnerem handlowym dla UE, zarówno w ramach stosunków dwustronnych (dziesiąte miejsce w 2006 r.), jak i w ogólnoświatowej polityce handlowej.

Dwustronne modele handlowe charakteryzują się wymianą towarów o wysokiej wartości dodanej (maszyny, sprzęt transportowy, chemikalia), podczas gdy produkty rolne stanowią 7,8% (2006) wywozu z Kanady do UE.

Podpisano dwustronne umowy w sprawie uznania oceny zgodności (1998 r.), spraw weterynaryjnych (1999 r.), współpracy dotyczącej przestrzegania zasad konkurencji (1999 r.) i handlu winami i napojami spirytusowymi (2003 r.).

W trakcie szczytu w Ottawie w marcu 2004 r. uzgodniono ramy dla umowy w sprawie rozwoju handlu i inwestycji (TIEA) między Kanadą a UE. Jej podstawową cechą będzie bliska współpraca między prawodawcami UE i Kanady w sprawach dotyczących m.in. wspólnego uznawania kwalifikacji zawodowych, usług finansowych, a także zamówień rządowych. Po pierwszej rundzie negocjacji w latach 2005–2006 zostały one zawieszono do czasu przedstawienia wyniku negocjacji WTO w ramach rundy dauhańskiej.

Rola Parlamentu Europejskiego

Tak jak w wypadku większości innych państw i regionów świata, Parlament Europejski utrzymuje również regularne

kontakty międzyparlamentarne ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą poprzez stałe delegacje, które spotykają się ze swoimi odpowiednikami przynajmniej raz w roku. Kontakty z tymi państwami to jedne z najdłuższych trwających stosunków zewnętrznych, które Parlament Europejski utrzymuje odpowiednio od 1972 r. i 1973 r.

W wypadku **Stanów Zjednoczonych Ameryki** bardzo szybko zaistniała potrzeba zwiększenia intensywności wymiany, zatem w drodze odstępstwa od regulaminu Parlamentu zwiększono częstotliwość spotkań do dwóch rocznie, począwszy od 1980 r. W następstwie nowej Agendy transatlantyckiej, podczas 50. posiedzenia międzyparlamentarnego w Strasburgu dnia 16 stycznia 1999 r., Unia Europejska i Stany Zjednoczone postanowiły przekształcić kontakty w ramach **transatlantyckiego dialogu ustawodawców (TDU)**.

Obok posiedzeń odbywających się dwa razy do roku, dialog ten stanowi platformę nieprzerwanej wymiany informacji przez Internet, kontaktów między wyspecjalizowanymi komisjami obu parlamentów, telekonferencji na tematy szczególnej wagi oraz regularnych spotkań z urzędnikami wyższej rangi w trakcie przygotowań do corocznych szczytów UE–Stany Zjednoczone. Wszystkie działania Parlamentu Europejskiego odnoszące się do TDU są koordynowane przez komitet sterujący, któremu współprzewodniczą przewodniczący delegacji ds. stosunków ze Stanami Zjednoczonymi oraz przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych.

W ramach wymienionej Transatlantyckiej Rady Gospodarczej współprzewodniczący TDU (analogicznie do transatlantyckiego dialogu konsumentów i transatlantyckiego dialogu gospodarczego) są automatycznie członkami grupy doradczej, której zadaniem jest reprezentowanie szerokiego spektrum zainteresowanych oraz formułowanie ich interesów.

Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął włączenie ustawodawców do nowej struktury, jednocześnie stwierdził jednak, że pozostaje ona w tyle za rezolucjami z dnia 1 czerwca 2006 r. i 25 kwietnia 2007 r., w których podkreślano konieczność wzmocnienia parlamentarnego wpływu na ramy stosunków transatlantyckich i przekształcenia TDU w Zgromadzenie Transatlantyckie.

→ Stefan **SCHULZ**
lipiec 2008 r.

6.4.8. Ameryka Łacińska

Stosunki UE z Ameryką Łacińską przybierają różne formy: stosunków wielostronnych, jak w wypadku Grupy z Rio, stosunków międzyregionalnych, jak w wypadku Ameryki Środkowej, Wspólnoty Andyjskiej czy Mercosuru, umów dwustronnych, jak w wypadku Meksyku i Chile, czy regularnej organizacji szczytów szefów państw i rządów obu regionów (UE–Ameryka Łacińska i Karaiby).

Podstawa prawna

Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej w odniesieniu do stosunków ogólnych.

Traktat WE:

- art. 37 odnośnie do umów w sprawie połowów,
- art. 133 i 300 odnośnie do stosunków handlowych,
- art. 308 odnośnie do umów o współpracy.

Cele

- Zacieśnienie więzi politycznych;
- umocnienie stosunków gospodarczych i handlowych;
- wsparcie zmian demokratycznych oraz postępu gospodarczego i społecznego w krajach Ameryki Łacińskiej;
- sprzyjanie integracji regionalnej.

Cele te są w szczególności realizowane poprzez tzw. umowy czwartej generacji, których założenia są bardziej ambitne niż poprzednio i wykraczają zakresem poza ramy zwykłych umów o handlu i pomocy na rzecz rozwoju, przewidując współpracę polityczną i utworzenie stref wolnego handlu.

Osiągnięcia

A. Stosunki z kontynentem jako całością

1. Współpraca na rzecz rozwoju

Od lat 60. XX w. Ameryka Łacińska korzysta z pomocy finansowej i technicznej udzielanej przez Unię Europejską, która jest największym dostarczycielem publicznej pomocy na rzecz rozwoju. Wśród celów wspólnotowej polityki na rzecz współpracy i rozwoju znajduje się walka z ubóstwem i nierównościami społecznymi, włączenie krajów rozwijających się do działań gospodarki światowej oraz umacnianie praworządności. Polityka ta prowadzona jest w drodze umów regionalnych i dwustronnych, obejmujących wszystkie obszary działalności handlowej, technicznej, finansowej, kulturalnej i politycznej. Ameryka Łacińska otrzymuje również pomoc w ramach programów szczegółowych na rzecz pomocy technicznej i finansowej. Wśród nich znajdują się następujące programy: **ALFA** (współpraca pomiędzy uczelniami wyższymi), **ALBAN** (program stypendialny wysokiego szczebla), **AL-Invest** (współpraca między przedsiębiorstwami), **ATLAS** (współpraca między izbami handlowymi), **ALURE** (współpraca w sektorze energetyki), **@LIS** (nowy program na rzecz rozpowszechniania

technologii informacyjnych), **URB-AL** (zdecentralizowana współpraca między społecznościami lokalnymi) oraz projekt utworzenia Obserwatorium Stosunków UE–Ameryka Łacińska. Do 2013 r. w ramach polityki współpracy Ameryka Łacińska otrzyma od Unii Europejskiej kwotę 2700 mln euro.

2. Stosunki z Grupą z Rio oraz szczyty szefów państw i rządów

Utworzona w 1986 r. Grupa z Rio stanowi główny mechanizm konsultacji politycznych na szczeblu kontynentalnym. Obecnie obejmuje ona całą Amerykę Łacińską, jak również skupia przedstawicieli krajów karaibskich. Oficjalne stosunki pomiędzy UE a Grupą z Rio nawiązano po przyjęciu deklaracji w Rzymie dnia 20 grudnia 1990 r. W ramach dialogu międzyregionalnego odbywają się coroczne posiedzenia ministrów spraw zagranicznych i organizowane co dwa lata szczyty szefów państw lub rządów. Partnerstwo pomiędzy tymi dwoma regionami obejmuje:

- dialog polityczny,
- wymianę handlową,
- współpracę techniczną, finansową i gospodarczą.

Po pierwszym szczytzie w Rio de Janeiro w czerwcu 1999 r. szefowie państw i rządów krajów UE, Ameryki Łacińskiej i Karaibów spotkali się ponownie w Madrycie w maju 2002 r., w Guadalajarze w maju 2004 r., w Wiedniu w maju 2006 r. i w Limie w maju 2008 r. Na tym ostatnim szczytzie – pierwszym z udziałem UE liczącej 27 państw członkowskich – uczestnicy położyli nacisk na:

- wielostronność (konsolidacja systemu wielostronnego poprzez zwiększenie jego skuteczności i wzmocnienie jego demokratycznego charakteru pod egidą ONZ, dzięki wzmoczonej koordynacji i współpracy między UE a Ameryką Łacińską i Karaibami);
- spójność społeczną (walka z wykluczeniem społecznym poprzez realizację skutecznych polityk społecznych, zwiększone środki finansowe i wymianę doświadczeń);
- zrównoważony rozwój (konieczność działań na rzecz zrównoważonego rozwoju i włączenia zagadnień rozwoju gospodarczego i społecznego do polityki ochrony środowiska, ukierunkowanej w szczególności na problemy zmian klimatu, pustynnienia, energii, wody, różnorodności biologicznej, lasów itp);
- integrację regionalną (wzmocnienie integracji regionalnej oraz innych form stowarzyszania się, a także prowadzenie

międzyregionalnego dialogu politycznego, współpracy i wymiany handlowej, przy uwzględnieniu dysproporcji między tymi dwoma regionami).

B. Stosunki z organizacjami regionalnymi i zawarte umowy

1. Ameryka Środkowa

We wrześniu 1984 r. w San José (Kostaryka) doszło do spotkania przedstawicieli UE i krajów Ameryki Środkowej (Kostaryki, Gwatemali, Hondurasu, Nikaragui, Panamy i Salwadoru), którego celem było przeanalizowanie sytuacji w regionie pogrążonym wówczas w kryzysie. Następnie przedstawiciele ci spotykali się co roku w jednej ze stolic Ameryki Środkowej bądź Europy – to tzw. dialog z San José. Dla UE dialog ten stanowi podstawę wspierania stabilności politycznej, poszanowania praw człowieka oraz rozwoju gospodarczego i społecznego w wyżej wspomnianych krajach, jak również ich integracji regionalnej. Tymczasem nastąpił postęp w tej dziedzinie wraz z utworzeniem w 1991 r. Systemu Integracji Ameryki Środkowej (Sistema de Integración Centroamericana – SICA).

Na konferencji ministerialnej w Madrycie w 2002 r. strony postanowiły sporządzić nową umowę o współpracy i dialogu politycznym, zastępującą umowę z 1993 r. Ten nowy instrument, podpisany w Rzymie dnia 15 grudnia 2003 r., formalizuje dialog polityczny rozpoczęty w 1984 r. Rozszerza także zakres współpracy o kontrolę imigracyjną, współpracę gospodarczą i walkę z terroryzmem. W nowej umowie nie uwzględniono jednak liberalizacji handlu, co było początkowo intencją krajów Ameryki Środkowej, które jako model proponowały umowy pomiędzy Unią a Meksykiem i Chile. Mimo to jednym z celów umowy jest „stworzenie warunków” do zawarcia tzw. układu o stowarzyszeniu czwartej generacji, zawierającego postanowienia w zakresie wolnego handlu i opartego na wynikach dauhańskiej rundy negocjacyjnej w ramach WTO oraz na postępach osiągniętych w ramach procesu integracji regionalnej. Rozpoczęcie negocjacji w sprawie wspomnianego układu, którego podpisanie przewidziano na 2009 r., ogłoszono podczas szczytu w Wiedniu w maju 2006 r.

2. Wspólnota Andyjska

Unia Europejska utrzymuje regularne stosunki z państwami andyjskimi (Boliwią, Kolumbią, Ekwadorem i Peru) od 1969 r., kiedy to została założona Grupa Andyjska (w 1996 r. Grupa została przekształcona we Wspólnotę Andyjską). Pierwszą umowę o współpracy pomiędzy Unią a wspomnianymi państwami zawarto w 1983 r.; następnie w 1993 r. została podpisana umowa trzeciej generacji, która zawierała postanowienia dotyczące współpracy gospodarczej i handlowej oraz współpracy na rzecz rozwoju, a także klauzulę największego uprzywilejowania.

Na spotkaniu, do którego doszło przy okazji szczytu w Rio w 1999 r., państwa andyjskie poruszyły kwestię możliwości zawarcia nowej umowy o współpracy, której zakres byłby szerszy niż umowy z 1993 r. W 2002 r. w Madrycie obie strony

postanowiły dokonać aktualizacji wcześniejszej umowy. Nowa umowa została podpisana w Rzymie w grudniu 2003 r. W jej postanowieniach nie uwzględniono jednak kwestii liberalizacji handlu, co było początkowo intencją państw andyjskich, którym za model posłużyły umowy UE–Meksyk i UE–Chile. Mimo to jednym z celów zaktualizowanej umowy jest „stworzenie warunków” do zawarcia układu o stowarzyszeniu, zawierającego postanowienia w zakresie wolnego handlu i opartego na wynikach dauhańskiej rundy negocjacyjnej w ramach WTO oraz na postępach osiągniętych w ramach procesu integracji regionalnej. Umowa z 2003 r. rozszerza zakres współpracy o walkę z terroryzmem i nielegalną imigracją. Ponadto przewiduje instytucjonalizację mechanizmów dialogu politycznego ustanowionego w 1996 r. W grudniu 2006 r. Komisja zwróciła się do Rady o udzielenie jej mandatu w celu rozpoczęcia negocjacji UE–Wspólnota Andyjska zmierzających do podpisania układu o stowarzyszeniu. Negocjacje trwają, a Komisja liczy na ich zakończenie w 2009 r.

3. Mercosur

W 1991 r. Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj stworzyły Wspólny Rynek Południa (Mercosur). Stosunki pomiędzy UE a Mercosurem uległy instytucjonalizacji w drodze umowy ramowej z 1995 r., która stworzyła podstawy do współpracy politycznej i negocjacji w sprawie ustanowienia strefy wolnego handlu pomiędzy obiema stronami. W 2002 r. na szczycie w Madrycie przedstawiciele UE i Mercosuru podjęli negocjacje w sprawach gospodarczych i handlowych. Obie strony uzgodniły przede wszystkim harmonogram i procedury negocjacyjne oraz określiły swoje oczekiwania odnośnie do przyszłej umowy. Zastój w gospodarce światowej, a zwłaszcza kryzys w Argentynie w latach 2001–2002, miał negatywny wpływ na przebieg negocjacji. Na posiedzeniu ministerialnym pomiędzy UE a Mercosurem z dnia 12 listopada 2003 r. postanowiono zakończyć negocjacje zawarciem w Lizbonie w październiku 2004 r. układu o stowarzyszeniu i umowy o wolnym handlu. Posiedzenie to zakończyło się jednak niepowodzeniem, a główną przeszkodą utrudniającą zawarcie układu okazały się kwestie związane z rolnictwem. Pomimo poparcia wyrażanego podczas szczytów w Guadalajarze, Wiedniu i Limie nadal nic nie wskazuje na to, aby negocjacje miały się wkrótce zakończyć. Warunki wznowienia negocjacji oraz harmonogram prac są obecnie uzależnione od postępów w negocjacjach w ramach WTO w sprawie liberalizacji handlu.

C. Stosunki z poszczególnymi krajami

1. Meksyk

Umowa o partnerstwie gospodarczym oraz koordynacji politycznej i współpracy, zwana również globalnym porozumieniem Meksyk–UE, została podpisana dnia 8 grudnia 1997 r. i weszła w życie z dniem 1 lipca 2000 r. w odniesieniu do towarów przemysłowych i produktów rolnych, a w marcu 2001 r. – w odniesieniu do usług, własności intelektualnej i inwestycji. Od 2003 r. towary przemysłowe przywożone z Meksyku mają całkowicie swobodny dostęp do rynku UE,

natomiast rynek meksykański jest w pełni otwarty dla towarów z UE od 2007 r. Na mocy wspomnianej umowy czwartej generacji nie tylko powstała strefa wolnego handlu, lecz również doszło do instytucjonalizacji dialogu politycznego na rzecz wspierania zasad demokratycznych i poszanowania praw człowieka. Od momentu wejścia w życie umowy wymiana handlowa znacznie wzrosła: wywóz z UE do Meksyku zwiększył się o ponad 30%, a z Meksyku do UE – prawie dwukrotnie. W 2004 r. została podpisana umowa o współpracy naukowej i technologicznej. Obie strony planują również zawarcie umowy w zakresie edukacji, młodzieży i szkoleń.

2. Chile

W 1996 r. doszło do zawarcia umowy o współpracy pomiędzy UE a Chile. Trzy lata później rozpoczęły się negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu. Negocjacje zakończyły się w marcu 2002 r., a układ, również czwartej generacji, został podpisany dnia 18 listopada 2002 r. i zawiera trzy części (dotyczące spraw politycznych, handlu i współpracy). Przewiduje również ustanowienie dialogu politycznego, w który ma być zaangażowane społeczeństwo obywatelskie. Ponadto układ przewiduje prawie całkowite otwarcie gospodarek obu stron, wraz ze stopniową liberalizacją eksportu produktów z Chile, która w styczniu 2012 r. powinna sięgnąć 97%. W Parlamencie Europejskim układ ten został okrzyknięty umową XXI w. i w rzeczy samej jest to układ o najbardziej ambitnych i nowatorskich założeniach, jaki kiedykolwiek został zawarty przez UE z krajem nieubiegającym się o przystąpienie do jej struktur.

Rola Parlamentu Europejskiego

Po wyborach w 2004 r. Parlament Europejski, uwzględniając różnorodne umowy podpisane przez UE z państwami Ameryki Łacińskiej, utworzył delegacje ds. stosunków z Meksykiem, państwami Ameryki Środkowej, Wspólnotą Andyjską, Mercosurem i Chile. Parlament Europejski utrzymuje również bliskie relacje z parlamentami w tym regionie, zwłaszcza z Parlamentem Latinoamerykańskim (Parlatino), Parlamentem Środkowoamerykańskim (Parlacen), Wspólną Komisją Parlamentarną Mercosuru (Comisión Parlamentaria Conjunta Mercosur – CPCM), Parlamentem Andyjskim (Parlandino) oraz Kongresem Meksyku i Chile. Zgodnie z postanowieniami układów o stowarzyszeniu utworzono również wspólne komisje parlamentarne z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego i parlamentów tych dwóch krajów. Ponadto od 1974 r. Parlament Europejski organizuje ze swoim odpowiednikiem w Ameryce Łacińskiej – Parlatino konferencje międzyparlamentarne, które stanowią główne forum dialogu i współpracy pomiędzy wybranymi w wyborach przedstawicielami obu regionów. Łącznie odbyło się już 17 konferencji międzyparlamentarnych UE–Ameryka Łacińska, spośród których ostatnia miała miejsce w Limie w czerwcu 2005 r.

W rezolucji z dnia 26 kwietnia 2006 r. Parlament Europejski powtórzył swoje wezwanie do przyjęcia przez UE wspólnej

strategii dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów, aby „nadać znaczenie i kierunek działaniu UE zmiernemu do ustanowienia strategicznego partnerstwa między obydwojma regionami”, uzgodnionego na szczycie w Rio w czerwcu 1999 r. i potwierdzonego na szczytach w Madrycie, Guadalajarze, Wiedniu i Limie. W szczególowej rezolucji (zawierającej 93 punkty) Parlament Europejski określił cele tej wspólnej strategii, a mianowicie:

- w sferze politycznej: utworzenie transatlantyckiego zgromadzenia parlamentarnego UE–Ameryka Łacińska (EUROLAT) w celu wzmocnienia dialogu parlamentarnego, podpisanie Eurolatynoamerykańskiej karty na rzecz pokoju i bezpieczeństwa, stworzenie międzyregionalnego ośrodka ds. zapobiegania konfliktom oraz ustanowienie partnerstwa w dziedzinie polityki i bezpieczeństwa;
- w sferze gospodarczej, finansowej i handlowej: ustanowienie do 2012 r. strefy wolnego handlu pomiędzy UE a Ameryką Łacińską, a jednocześnie wdrożenie układów o stowarzyszeniu pomiędzy UE a jej partnerami w regionie – Mercosurem, Wspólnotą Andyjską i Ameryką Środkową;
- w sferze społecznej i kulturowej: utworzenie międzyregionalnego funduszu solidarności służącego wspieraniu działań podejmowanych przez różnych partnerów UE na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w Ameryce Łacińskiej, z udziałem (w tym finansowym) zarówno publicznych, jak i prywatnych międzynarodowych organizacji finansowych.

W rezolucji podkreślono również, że jednym z celów wzmocnionej współpracy powinno być propagowanie poszanowania praw człowieka, demokracji, dobrych rządów, przejrzystości oraz praworządności w kontekście prawdziwej wielostronności.

W dniu 8 listopada 2006 r. został zrealizowany pierwszy z trzech celów wymienionych powyżej: w Brukseli zostało powołane do życia nowe Eurolatynoamerykańskie Zgromadzenie Parlamentarne (EUROLAT), parlamentarna witryna strategicznego i regionalnego partnerstwa UE–Ameryka Łacińska. Zgromadzenie skupia 120 członków Parlamentu Europejskiego, Parlamentu Latinoamerykańskiego, PARLACEN, PARLANDINO, Parlamentu Mercosuru oraz parlamentów meksykańskiego i chilijskiego. W ramach nowego zgromadzenia, dla którego inspiracją było Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP–UE oraz Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne (EMPA), działają trzy stałe komisje: do spraw polityki, bezpieczeństwa i praw człowieka, do spraw gospodarczych, finansowych i handlowych oraz do spraw społecznych, ochrony środowiska, edukacji i kultury.

Na posiedzeniu w Limie, które odbyło się kilka dni przed szczytem szefów państw i rządów, Zgromadzenie EUROLAT skierowało do uczestników szczytu przesłanie, mające na celu przypomnienie zasad i wartości leżących u podstaw strategicznego partnerstwa między tymi dwoma regionami

geograficznymi. Należą do nich: wzmocnienie wielostronnego podejścia przy prowadzeniu spraw gospodarczych i politycznych na szczeblu międzynarodowym, ściślejsza integracja regionalna w ramach podregionów geograficznych (Ameryka Środkowa, Wspólnota Andyjska i Mercosur) oraz pełne poparcie dla priorytetowych punktów agendy z Limy, takich jak walka z ubóstwem i nierównościami społecznymi oraz integracja społeczna z jednej strony, a z drugiej – przeciwdziałanie zmianom klimatu i zrównoważony rozwój. Zgromadzenie EUROLAT zaleca także zakończenie „najpóźniej

do połowy 2009 r.” negocjacji dotyczących układów o stowarzyszeniu UE–Ameryka Środkowa oraz UE–Wspólnota Andyjska, zakończenie „w możliwie najkrótszym terminie” negocjacji dotyczących zawarcia układu o stowarzyszeniu UE–Mercosur oraz „pogłębienie” stosowania szczegółowych układów łączących UE z Chile i Meksykiem.

→ Pedro NEVES
lipiec 2008 r.

6.4.9. Japonia

Stosunki między UE a Japonią opierają się na deklaracji politycznej z 1991 r. Charakteryzują się one przede wszystkim wysiłkami w zakresie deregulacji, których celem jest zmniejszenie liczby niepotrzebnych uregulowań ograniczających handel i inwestycje zagraniczne, jak również wspieraniem handlu i inwestycji.

Podstawa prawna

Artykuł 133 (art. 113) traktatu WE

Cele

Chociaż w latach 70. i 80. stosunki między Japonią a WE w znacznej mierze były kształtowane przez wymianę handlową, to wykraczające poza nie wspólne zasady dotyczące stosunków pomiędzy Japonią a UE i jej państwami członkowskimi zostały określone w deklaracji politycznej z 1991 r. Deklaracja ta zawiera również listę wspólnych celów w dziedzinie polityki, gospodarki, współpracy i kultury oraz ustanawia ramy konsultacji dla corocznych szczytów UE–Japonia. Ponadto od 2001 r. obowiązuje 10-letni plan działania na rzecz wzmocnienia dwustronnego partnerstwa i umożliwienia mu przejścia od konsultacji do wspólnego działania. W przedmiotowym planie działania uwzględniono cztery główne cele:

- wspieranie pokoju i bezpieczeństwa,
- wzmocnianie partnerstwa gospodarczego i handlowego przy wykorzystaniu dynamiki procesu globalizacji dla powszechnej korzyści,
- przezwyciężanie ogólnoswiatowych i społecznych trudności,
- łączenie ludzi i kultur.

Osiągnięcia

A. Kontekst ogólny

Głównym filarem, na którym opierają się stosunki UE–Japonia, jest dwustronny dialog w sprawie deregulacji, zmierzający do

zmniejszenia liczby zbędnych uregulowań stwarzających przeszkody utrudniające handel i inwestycje zagraniczne. Od 1995 r. UE i Japonia aktywnie uczestniczą – w ramach dialogu – we wspólnych wysiłkach na rzecz przeprowadzenia reformy regulacyjnej. Charakter dialogu UE z Japonią uległ zatem zmianie: w przeszłości stosunki gospodarcze z Japonią zdominowane były przez spory handlowe, natomiast obecnie działania koncentrują się na wnioskach UE w sprawie deregulacji i reform strukturalnych w Japonii. Unia Europejska i Japonia ściśle współpracują ze sobą w ramach corocznej wymiany wniosków w sprawie deregulacji, a także angażując się w szereg posiedzeń wysokiego szczebla i spotkań ekspertów.

Od 1994 r. ma miejsce coroczny dialog w sprawie reformy regulacyjnej. Podczas tego dwustronnego procesu Japonia i UE przedstawiają sobie nawzajem wnioski w sprawie deregulacji. Unia Europejska przedkłada Japonii wnioski w sposób odpowiadający rocznemu cyklowi prac Komisji ds. Reformy Regulacyjnej (zastąpionej obecnie przez silniejszą pod względem instytucjonalnym Radę Konsultacyjną ds. Reformy Regulacyjnej), natomiast Japonia przedstawia Unii wnioski w sprawie kwestii będących dla niej przedmiotem zainteresowania w UE. Podczas ostatniego posiedzenia wysokiego szczebla w ramach dialogu w sprawie reformy regulacyjnej, które odbyło się w dniu 4 marca 2005 r., dyskusje koncentrowały się na przepisach dotyczących handlu, uregulowaniach w sprawie wymiany handlowej i ceł, wizach i pozwoleniach na pracę, ochronie własności intelektualnej, usługach finansowych, polityce UE w zakresie chemikaliów (REACH) oraz nowych dyrektywach w sprawie ochrony środowiska naturalnego odnośnie do takich produktów, jak baterie, zużyty sprzęt elektroniczny i chemikalia.

B. Dialog polityczny

Obecna struktura dialogu politycznego pomiędzy UE a Japonią została uzgodniona we wspólnej deklaracji z 1991 r. i obejmuje: coroczne konsultacje pomiędzy przewodniczącym Rady Europejskiej, przewodniczącym Komisji oraz premierem Japonii; coroczne spotkania Komisji z rządem Japonii na szczeblu ministerialnym; dwa spotkania w roku pomiędzy ministrami spraw zagranicznych trojki UE, w tym komisarzem ds. stosunków zewnętrznych, i ministrem spraw zagranicznych Japonii oraz dwa spotkania w roku pomiędzy dyrektorami politycznymi trójki UE i dyrektorem politycznym z Japonii.

Na szczycie w Tokio w 2000 r. UE i Japonia rozpoczęły dziesięcioletnią współpracę (2001–2011), która dała nowy decydujący impuls dla ogólnych stosunków UE–Japonia i w ramach której zdefiniowano ambitne cele dotyczące szerokiego zakresu partnerstwa ukierunkowanego na działanie.

Siedemnasty szczyt UE–Japonia odbył się w Tokio w dniu 23 kwietnia 2008 r. Obecni tam przywódcy dokonali przeglądu wykonania planu działania dotyczącego współpracy pomiędzy UE a Japonią oraz wyznaczyli priorytetowe działania, które mają zostać podjęte przed następnym szczytem. Przedyskutowano również szereg zagadnień, które mają służyć utworzeniu skutecznego partnerstwa zarówno w zakresie efektywniejszego rozpatrywania najważniejszych kwestii międzynarodowych (w szczególności zmian klimatu, zagadnień rozwojowych oraz systemu handlu światowego), jak i w celu konstruktywnego rozwiązywania zagadnień dwustronnych.

C. Handel i inwestycje

Pomiędzy Japonią a UE nadal istnieją silne powiązania handlowe i inwestycyjne. Rynek japoński w coraz większym stopniu otwiera się na konkurencję z zagranicy. Jednak całkowita wartość inwestycji zagranicznych w Japonii nadal pozostaje na bardzo niskim poziomie (poniżej 2% PKB) w porównaniu z innymi krajami rozwiniętymi. Unia Europejska jest głównym inwestorem w Japonii w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), lecz łączne kwoty ulegają zmniejszeniu. Na przełomie 2003 i 2004 r. udział Europy w BIZ w Japonii wynosił 33% (700 mld jenów, w porównaniu z 1400 mld jenów w latach 1999–2000). Podobnie Europa jest popularnym obszarem docelowym dla inwestycji z Japonii. Na przełomie lat 2003/2004 Japonia dokonała w Europie inwestycji rzędu 1400 mld jenów, co stanowiło 35% udziału w japońskich BIZ, z których jedynie niecałe 30% trafia do Stanów Zjednoczonych.

Mimo że Chiny stają się obecnie największym partnerem handlowym Japonii, wymiana handlowa pomiędzy UE a Japonią nadal uzyskuje wysokie wartości. W latach 1999–2003 wywóz z UE do Japonii wzrastał średnio o 3,5% w skali roku. W 2004 r. 13% całego przywozu Japonii pochodziło z UE (14% ze Stanów Zjednoczonych, 21% z Chin), podczas gdy UE nadal stanowiła drugi co do wielkości rynek wywozu dla Japonii (16%), tuż za Stanami Zjednoczonymi (22%).

Unia wyraża niepokój w związku z brakiem znaczącego wzrostu w zakresie wywozu z UE do Japonii w niektórych sektorach, w których UE wydaje się być konkurencyjna na rynkach międzynarodowych. Przykładem jest unijny wywóz urządzeń biurowych i sprzętu telekomunikacyjnego. Kolejną kategorią produktów, w wypadku której wywóz z UE do Japonii mógłby osiągać większe wartości, są artykuły żywnościowe.

W związku z większością powyższych kwestii handlowych podjęto już działania, nie tylko w ramach WTO, lecz również w zakresie stosunków dwustronnych. Europa jest zdecydowana rozwiązać niektóre nierozstrzygnięte kwestie w ramach stosunków dwustronnych. W tym kontekście w dniu 1 stycznia 2002 r. weszło w życie porozumienie o wzajemnym uznawaniu (MRA), którego celem jest ograniczenie biurokracji w handlu. Oznacza to roczne oszczędności dla eksporterów sięgające 400 mln euro. Na mocy przedmiotowego porozumienia możliwa jest akceptacja oceny zgodności przeprowadzonej przez jedną ze stron zgodnie z uregulowaniami drugiej strony w czterech obszarach produktów (końcowe urządzenia telekomunikacyjne i sprzęt radiowy, produkty elektryczne, dobre praktyki laboratoryjne w zakresie chemikaliów i dobre praktyki wytwarzania w zakresie produktów farmaceutycznych). Stanowi to ważny krok na drodze do ułatwienia dostępu do rynku.

Umowa dotycząca współpracy w zakresie działań antykonkurencyjnych (decyzja Rady z dnia 16 czerwca 2003 r.) powinna ułatwić dwustronną współpracę podczas oceny aspektów konkurencji w wypadku istotnych fuzji i przejęć.

W ramach WTO Unia Europejska i Japonia, jako odpowiednio druga i trzecia największa gospodarka na świecie, ustanowiły ścisłą współpracę w zakresie polityki. Rozwój tej współpracy to jedna z kluczowych inicjatyw wspomnianego planu działania.

D. Współpraca w pozostałych sektorach

Współpraca pomiędzy UE a Japonią obejmuje bardzo szeroki zakres zagadnień. Istnieją stałe fora dyskusyjne na temat takich sektorów, jak polityka przemysłowa, nauka i technologia, badania, telekomunikacja i powiązane z nią usługi, sprawy społeczne, pomoc na rzecz rozwoju, ochrona środowiska naturalnego, dialog w zakresie makroekonomii i kwestii finansowych oraz zagadnień związanych z transportem. Unia Europejska i Japonia są partnerami w projekcie międzynarodowego eksperymentalnego reaktora termojądrowego (ITER), który, jak uzgodniono, powstanie we Francji. Japonia, UE, Stany Zjednoczone i Korea współpracują w ramach Koreańskiej Organizacji Rozwoju Energetycznego (KEDO). KEDO powstała w związku z koniecznością ograniczenia ryzyka rozprzestrzeniania broni jądrowej w Korei Północnej i wspierania pokojowego wykorzystania energii jądrowej. Komisja Europejska wspiera spotkania okrągłego stołu w sprawie dialogu środowisk biznesowych UE i Japonii (EJBDRT), które są inicjatywą sektora prywatnego zmierzającą do wzmocnienia więzów pomiędzy przedsiębiorstwami z Europy i Japonii, oraz z zadowoleniem przyjmuje wkład

sektora prywatnego w działania organów rządowych w celu wspierania wymiany handlowej i inwestycji pomiędzy Europą a Japonią. W ramach EUJBDRT określane są wzajemnie korzystne inicjatywy oraz śledzony jest postęp osiągnięty zarówno przez administrację europejską, jak i japońską.

Rola Parlamentu Europejskiego

Od 1979 r. delegacja Parlamentu Europejskiego odbywa prawie każdego roku posiedzenia z delegacją parlamentu japońskiego, składającą się z przedstawicieli niższej i wyższej izby, które organizowane są na zmianę w Unii Europejskiej i w Japonii. Ostatnie (29.) posiedzenie międzyparlamentarne PE–Japonia odbyło się na początku czerwca 2008 r. w Brukseli i było połączone z wizytą delegacji japońskiej w Wiedniu. Program spotkania obejmował wzajemną wymianę informacji w sprawie krajowych lub regionalnych wydarzeń politycznych, wymianę opinii w sprawie zmian klimatu i polityki energetycznej oraz dyskusję w sprawie współpracy gospodarczej. Ponadto w lutym 2008 r. przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Hans-Gert Pöttering, odbył oficjalną

wizytę w Japonii, w trakcie której został przyjęty nie tylko przez parlament i rząd, ale również przez cesarza.

W poprzednich latach PE przeprowadził szereg debat w sprawie stosunków z Japonią; niektóre z nich dotyczyły stosunków handlowych i dostępu do rynku, inne – spraw politycznych. Szczególne znaczenie mają następujące rezolucje: rezolucja z dnia 18 września 1997 r. w sprawie komunikatu Komisji zatytułowanego „Kolejne kroki”, rezolucja z dnia 13 kwietnia 1999 r. w sprawie programu szczególnych środków i działań służących poprawie dostępu towarów i usług transgranicznych z UE do rynku japońskiego, rezolucja z dnia 7 października 1999 r. w sprawie awarii jądrowej w Japonii, rezolucja z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zniesienia kary śmierci w Japonii, Korei Południowej i na Tajwanie oraz rezolucja z dnia 3 lipca 2002 r. w sprawie umowy WE–Japonia dotyczącej współpracy w zakresie działań antykonkurencyjnych.

→ Stefan SCHULZ
lipiec 2008 r.

6.4.10. Chińska Republika Ludowa i Tajwan

Stosunki pomiędzy UE a Chinami, zawieszono po masakrze na placu Tiananmen w 1989 r., zostały wznowione w 1994 r. w oparciu o nowe ramy organizacji politycznych rozmów dwustronnych. Unia Europejska, wierna zasadzie „jednych Chin”, nie utrzymuje żadnych stosunków dyplomatycznych z Tajwanem.

Podstawa prawna

- Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej.
- Artykuły 133 i 310 traktatu WE.

Cele

Rozwój stosunków handlowych i innych między Unią Europejską a Chińską Republiką Ludową (ChRL) poprzez:

- zwiększenie zainteresowania Unią w Chinach w aspekcie politycznym, handlowym i gospodarczym;
- zwiększenie zaangażowania Chin na arenie światowej poprzez włączenie ich w gospodarkę światową; wspieranie transformacji Chin w kierunku społeczeństwa otwartego, opartego na zasadach państwa prawa i poszanowaniu praw człowieka;
- wspieranie procesu prowadzonych w tym kraju reform społecznych i gospodarczych.

Osiągnięcia

I. Chińska Republika Ludowa (CHRL)

A. Ogólny zarys stosunków

1. Wstępne zmiany

- Dopiero w 1975 r. Chiny i UE zawarły porozumienie o nawiązaniu oficjalnych stosunków, co było odzwierciedleniem „polityki otwartych drzwi” prowadzonej przez Chiny w drugiej połowie lat 70. Porozumienie handlowe zostało podpisane w kwietniu 1978 r.
- W 1980 r. Chiny zostały wpisane na listę krajów objętych wspólnotowym systemem ogólnych preferencji taryfowych. W 1985 r. porozumienie z 1978 r. zastąpiono szerszym porozumieniem o współpracy gospodarczej i handlowej. W 1988 r. Komisja ustanowiła w Pekinie swoją delegację.

2. Komplikacje

Postępy we wzajemnych stosunkach zostały nagle zatrzymane w czerwcu 1989 r. w związku z masakrą na placu Tiananmen, która została natychmiast potępiona przez Wspólnotę. Rada

Europejska w Madrycie w dniach 26–27 czerwca 1989 r. nakazała zawieszenie spotkań dwustronnych na wysokim szczeblu, przełożenie nowych projektów współpracy oraz zredukowanie istniejących programów. Nałożono embargo na sprzedaż broni i współpracę wojskową.

3. Stopniowe wznowienie stosunków: dokumenty programowe

- a. Do 1994 r. nadzieje Europejczyków na zmiany w chińskiej polityce w dziedzinie praw człowieka były regularnie rozwiewane wciąż powtarzającymi się przypadkami aresztowania i więzienia przeciwników politycznych.
- b. W czerwcu 1994 r. ustanowiono nowe ramy dla politycznych rozmów dwustronnych.
- c. W lipcu 1995 r. Komisja wydała komunikat w sprawie długofalowej polityki **dotyczącej stosunków europejsko-chińskich**, który zyskał poparcie Rady Europejskiej i był odzwierciedleniem wzrostu znaczenia Chin jako światowej potęgi gospodarczej i politycznej. Od tego czasu stosunki między UE a Chinami koncentrują się wokół trzech głównych tematów: dialogu politycznego (w tym praw człowieka), stosunków gospodarczych i handlowych oraz programu współpracy UE–Chiny.

W 1998 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat zatytułowany: „Budowanie kompleksowego partnerstwa z Chinami”, którego głównym celem było polepszenie stosunków UE z Chińską Republiką Ludową. Obecna polityka UE wobec Chin prowadzona jest na podstawie dokumentu programowego Komisji z czerwca 2001 r. pt. „Strategia UE wobec Chin”. Nowy dokument programowy pt. „Dojrzejące partnerstwo – wspólne interesy i wyzwania w stosunkach UE–Chiny”, został zatwierdzony dnia 13 października 2003 r. W dokumencie programowym zaproponowano sposoby dalszego rozwijania stosunków UE z Chinami poprzez wzmocnienie istniejących mechanizmów i systematyczne włączanie kwestii światowego i regionalnego zarządzania oraz kwestii bezpieczeństwa.

Pod koniec 2006 r. Komisja stworzyła dwa osobne, ale skoordynowane komunikaty określające ogólne, przyszłe podejście do stosunków między tymi państwami. Komunikat pt. „**UE–Chiny: bliższe partnerstwo, większa odpowiedzialność**” ukazuje stosunki UE z Chinami w kontekście ponownego zajęcia przez Chiny pozycji globalnej potęgi gospodarczej i politycznej. Sygnalizuje się w nim chęć UE do kontynuowania i dalszego wzmacniania głębokiego zaangażowania we współpracę z Chinami. W komunikacie zaproponowano pięcioaspektową strategię koncentrującą się na poparciu transformacji Chin w kierunku społeczeństwa wielokulturowego, na promowaniu zrównoważonego rozwoju, polepszeniu naszych stosunków handlowych i gospodarczych oraz na wzmocnieniu naszej dwustronnej współpracy, a także na wspieraniu współpracy regionalnej i międzynarodowej. Ogólnie rzecz biorąc, w komunikacie nacisk kładzie się na

to, aby większa odpowiedzialność i większe oczekiwania szły w parze z silniejszym wpływem i pozycją Chin na arenie międzynarodowej. W opublikowanym tego samego dnia co przedmiotowy komunikat dokumencie programowym pt. „**Konkurencja i partnerstwo**” w sprawie handlu i inwestycji pomiędzy UE a Chinami dokładnie omówiono możliwości zapewnienia wzajemnie korzystnych stosunków handlowych.

- d. Dnia 13 października 2003 r. Chiny opublikowały pierwszy w historii dokument programowy w sprawie UE. Poparły w nim integrację europejską i wezwały UE do przyznania im „pełnego statusu gospodarki rynkowej”. Chiny oczekują od UE, że stanie się ich największym partnerem handlowym i inwestycyjnym.
- e. W grudniu 2005 r. Rada przyznała Komisji mandat na zastąpienie porozumienia w sprawie handlu i współpracy EWG–Chiny ustanowionego w 1985 r. obszerną umową o partnerstwie i współpracy (UpiW), określającą plan stosunków UE–Chiny w XXI w.. Negocjacje rozpoczęto w styczniu 2007 r., a w czasie ich trwania uaktualnione zostaną postanowienia porozumienia handlowego z 1985 r.

B. Obecne stosunki

1. Stosunki polityczne

- a. Kontynuowane są rozmowy polityczne na podstawie ustaleń z 1994 r. Obejmują one regularne spotkania ministrów trojki UE z ministrami chińskimi; konsultacje na wysokim szczeblu między Komisją a Chinami; doraźne spotkania ministrów spraw zagranicznych; dwa doroczne spotkania ministra spraw zagranicznych Chin z ambasadorem UE w Pekinie, a także ministra spraw zagranicznych kraju sprawującego prezydencję UE z ambasadorem Chin w tym kraju.
- b. Zaniepokojenie kwestią praw człowieka jest głównym przedmiotem stosunków UE z Chinami od czasu pacyfikacji na placu Tiananmen w 1989 r. Rozmowy poświęcone wyłącznie prawom człowieka ustanowiono w 1996 r. W tym celu co roku odbywają się dwa spotkania unijnej trojki z rządem chińskim. Wśród poruszanych dotychczas tematów znalazły się „prawa podstawowe” dysydentów politycznych, stosunek do wyznań religijnych oraz ruchu duchowego Falun Gong, swoboda wypowiedzi, stosowanie tortur i kary śmierci oraz sytuacja mniejszości etnicznych. Omawiana jest także sytuacja w Tybecie i przypadki indywidualne. Uzupełnieniem rozmów jest wsparcie finansowe dla takich projektów, jak wdrożenie aktów prawnych ONZ dotyczących praw człowieka, demokracji lokalnej i reformy sądownictwa.

Pierwszy z regularnie odbywających się szczytów UE–Chiny miał miejsce w Londynie w kwietniu 1998 r. Ostatni, dziesiąty szczyt UE–Chiny odbył się w Pekinie dnia 28 listopada 2007 r. Przywódcy dokonali bilansu postępu w stosunkach pomiędzy UE a Chinami w ostatnim

dziesięcioleciu i nazwali go historycznym. Rozmawiali o wielu kwestiach o charakterze dwustronnym i międzynarodowym, ze szczególnym naciskiem na wzmocnienie współpracy w obszarze obecnie kluczowych globalnych wyzwań, takich jak zmiany klimatu, bezpieczeństwo energetyczne i wsparcie rozwoju w Afryce. Oprócz rozmów na temat stosunków dwustronnych – włączając w to stan negocjacji dotyczących UPIW oraz obawy związane z kursem walutowym i deficytem handlowym – przywódcy UE i Chin wymienili poglądy w sprawie problemów regionalnych i międzynarodowych, włączając w to kwestię Związku Myanmar (Birmy), nierozprzestrzenianie broni jądrowej w Korei Północnej i Iranie oraz proces pokojowy na Bliskim Wschodzie. Obydwie strony zgodziły się na ustanowienie dialogu na wysokim szczeblu ds. gospodarczych i handlowych, umożliwiającego prowadzenie dyskusji dotyczącej strategii w handlu UE-Chiny, współpracy inwestycyjnej i gospodarczej; Europejski Bank Inwestycyjny udzielił pożyczki w wysokości 500 mln euro na wsparcie projektów przyczyniających się do walki ze zmianami klimatu. Z drugiej strony, od ostatniego szczytu zmalał postęp w głównych kwestiach spornych, takich jak embargo na broń, status gospodarki rynkowej i prawa człowieka.

Dnia 12 lutego 2004 r. Wspólnota Europejska i Chiński Narodowy Urząd Turystyki podpisały porozumienie ułatwiające wizyty chińskich grup turystycznych w UE (z wyjątkiem krajów nienależących do strefy Schengen, które zawarą umowy dwustronne).

- c. Przekazanie Hongkongu Chinom w 1997 r. nie wpłynęło na stosunki UE z Hongkongiem, w którym Unia wciąż ma swoją delegację.
- d. Na stosunki z UE nie miało również wpływu przekazanie Makao w 1999 r.; porozumienie dotyczące handlu i współpracy pozostaje wciąż ważne. W listopadzie 1999 r. Komisja przyjęła komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego zatytułowany „Unia Europejska a Makao: po 2000 r!”. Podkreślono w nim konieczność przestrzegania zasad określonych w prawach fundamentalnych Specjalnego Okręgu Administracyjnego Makau oraz pełnego wdrożenia koncepcji „Jeden kraj – dwa systemy”, a także zagwarantowania szczególnego charakteru społecznego, ekonomicznego i kulturowego Makao.
- e. Komisja monitoruje sytuację panującą zarówno w Hongkongu, jak i w Makau, aby mieć pewność, że przestrzegane są tam zasady demokracji i prawa człowieka, a następnie wydaje coroczne sprawozdania.
- f. W kwestii Tajwanu UE prowadzi politykę „jednych Chin”, uznając rząd ChRL za jedyne legalny rząd chiński.
- g. W dniach 24–25 kwietnia 2008 r. przewodniczący Komisji Europejskiej oraz dziewięciu komisarzy wyruszyło do Chin w celu rozpoczęcia dialogu z rządem chińskim w sprawie zmian klimatu i zrównoważonego rozwoju (handlu, współpracy gospodarczej, energii).

2. Stosunki handlowe

- a. Porozumienie o współpracy gospodarczej i handlu z 1985 r. stanowi niepreferencyjną podstawę do rozszerzania dwustronnej wymiany według cen rynkowych. Zarządzaniem współpracą zajmuje się wspólna komisja, która zbiera się co roku, aby monitorować postępy w stosunkach.

Rozwój handlu nastąpił w bardzo szybkim tempie od 1975 r., kiedy jego poziom był niemal zerowy. Ogółem wartość wymiany dwustronnej zwiększyła się ponad 60-krotnie od czasu, gdy w 1978 r. rozpoczęły się w Chinach reformy i w 2006 r. osiągnęła poziom 254 mld euro. Od nadwyżki na początku lat 80. Unia Europejska przeszła do deficytu handlowego w wysokości 128 mld euro w 2006 r., co jest najwyższym deficytem w handlu UE z jej partnerami. Ogólnie rzecz biorąc, Chiny są obecnie drugim po Stanach Zjednoczonych największym pozaeuropejskim partnerem handlowym UE, zaś Unia jest obecnie najważniejszym partnerem handlowym Chin. W ostatnich latach unijne przedsiębiorstwa poczyniły znaczne inwestycje w Chinach (wartość inwestycji wewnętrznych UE w Chinach w 2006 r. wyniosła 6 mld euro).

- b. Po wstąpieniu Chin do WTO, w 2004 r. – po kilku dziesięcioleciach, które europejscy producenci mieli wykorzystać na przygotowanie się do zwiększonej konkurencji – przestało obowiązywać Porozumienie w sprawie międzynarodowego handlu tekstyliami. Rozmiary napływu towarów w pierwszych miesiącach 2005 r. były jednak zaskakujące, zaś udział Chin w przywozie tekstyliów do UE w tym okresie gwałtownie się zwiększył. Wraz z porozumieniem o przywróceniu tymczasowych kontyngentów problem został opanowany. Chiny pozostają drugim co do wielkości beneficjentem unijnego ogólnego systemu preferencji (GSP), w ramach którego UE nadaje autonomiczne preferencje handlowe produktom importowanym z państw rozwijających się.
- ## 3. Współpraca UE i Chin
- a. Unia Europejska poprzez programy współpracy wspiera wprowadzane w Chinach reformy i liberalizację. Obowiązki z zakresu zarządzania projektami zostały przekazane delegacji w Pekinie przez urzędującą w Brukseli Komisję.
 - b. Porozumienie z 1985 r. dotyczyło współpracy w zakresie przemysłu, górnictwa, energetyki, transportu, komunikacji i technologii. Porozumienie o współpracy w dziedzinie nauki i technologii zostało podpisane w 1999 r. Nowe porozumienie dotyczące współpracy w zakresie unijnego programu nawigacji satelitarnej Galileo zostało podpisane 30 października 2003 r. Kolejne porozumienie dotyczące wspólnych badań nad pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej zostało zawarte podczas szczytu UE-Chiny w 2004 r.
 - c. W maju 2000 r. UE i Chiny podpisały dwustronne porozumienie, dzięki któremu Chiny utorowały sobie drogę

do członkostwa w WTO, co nastąpiło pod koniec tego samego roku. Chcąc wesprzeć chiński rząd w realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa w WTO, UE opracowała w ramach partnerstwa szereg projektów pomocy technicznej związanych z WTO o łącznym budżecie w wysokości 22 mln euro.

- d. Obecna strategia współpracy UE z Chinami określona jest w dokumencie w sprawie strategii współpracy na lata 2007–2013, w którym zaproponowano koncentrację działań w następujących trzech obszarach: wsparcie dla chińskiego programu reform w dziedzinach, o których była mowa podczas rozmów sektorowych; pomoc Chinom w radzeniu sobie z problemami globalnymi oraz wyzwaniami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, energii oraz zmian klimatu; oraz wsparcie dla rozwoju chińskich zasobów ludzkich. Finansowanie w siedmioletnim okresie wyniesie 224 mln euro (na pierwszy okres 2007–2010 udostępniony został budżet w wysokości 128 mln euro).
- e. Pomoc humanitarna: Chiny otrzymują wsparcie Wspólnoty za pośrednictwem unijnego programu na rzecz praw człowieka i demokracji, a kilka projektów finansowanych jest również z unijnego budżetu dla organizacji pozarządowych. Ponadto na pomoc nadzwyczajną przekazywane są środki z budżetu Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej Wspólnoty Europejskiej (ECHO). W maju 2008 r. ECHO przeznaczyło nadzwyczajne środki finansowe w wysokości 2 mln euro na pomoc ofiarom trzęsienia ziemi, które dotknęło prowincję Sichuan.

II. Tajwan

Unia Europejska, podobnie jak większość innych krajów, realizuje politykę „jednych Chin” i nie utrzymuje stosunków dyplomatycznych z Tajwanem. Unia Europejska uznaje jednak Tajwan za podmiot gospodarczy i handlowy oraz utrzymuje z nim stabilne stosunki w dziedzinach niezwiązanych z polityką, takich jak stosunki gospodarcze, nauka, oświata i kultura. Tajwan jest trzecim, po Japonii i ChRL, najważniejszym partnerem handlowym UE w Azji. Unia Europejska aktywnie popierała przystąpienie Tajwanu do WTO, które nastąpiło dnia 1 stycznia 2002 r. W marcu 2003 r. Komisja ustanowiła stałe biuro gospodarcze i handlowe w Tajwanie. Unia Europejska popiera pokojowe rozwiązanie sporów między Tajwanem a ChRL.

Rola Parlamentu Europejskiego

W dniach 2–3 czerwca 2008 r. odbyło się w Brukseli 26. międzyparlamentarne posiedzenie Parlament Europejski–Chiny. W sesjach roboczych wzięli udział przedstawiciele Narodowego Kongresu Ludowego. Program posiedzeń obejmował m.in. kwestie globalnego

bezpieczeństwa, prawa człowieka, stosunki między UE a Chinami, sytuację finansową na świecie oraz rozwój rolnictwa. W licznych rezolucjach dotyczących Chin Parlament Europejski istotnie przyczynił się do wzmocnienia współpracy dwustronnej między UE a Chinami (wizy, WTO, nauka i technologia, transport morski). Są to np. rezolucje Parlamentu Europejskiego z dnia: 7 września 2006 r., 25 października 2001 r., 9 lutego 1999 r. i 12 czerwca 1997 r. w sprawie stosunków UE–Chiny; rezolucja z dnia 2 września 2003 r. w sprawie transportu morskiego; rezolucja z dnia 25 października 2001 r. w sprawie przystąpienia Chin do WTO; rezolucja z dnia 4 listopada 1999 r. w sprawie współpracy w dziedzinie technologii i nauki między UE a Chinami. Dnia 6 września 2005 r. przyjęto rezolucję w sprawie przemysłu włókienniczego i odzieżowego, dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie hodowli niedźwiedzi w celu pozyskania żółci, dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie stosunków w obszarze transportu, dnia 26 września 2007 r. w sprawie bezpieczeństwa produktów, zwłaszcza zabawek, dnia 11 października 2007 r. w sprawie konkluzji dotyczących istotnych postanowień w ramach artykułu 21 GATS oraz dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie szczytu UE–Chiny i dialogu pomiędzy UE a Chinami na temat praw człowieka. Ostatnio, w 2008 r., Parlament Europejski przyjął trzy nowe rezolucje: rezolucję z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie polityki Chin i jej wpływu na Afrykę; rezolucję z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie klęski żywiołowej, która dotknęła prowincję Sichuan oraz rezolucję z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie sytuacji w Chinach po trzęsieniu ziemi i przed igrzyskami olimpijskimi.

Parlament Europejski poruszał także bardziej sporne kwestie, takie jak problem Tajwanu (13 kwietnia 2000 r., 7 lipca 2005 r., 18 maja 2006 r.), embargo na handel bronią (18 grudnia 2003 r., 17 listopada 2004 r.), ochrona praw człowieka (rezolucja z dnia 15 lutego 2001 r. oraz z dnia 8 września 2005 r. w sprawie swobody wyznania w Chinach), w szczególności w Tybecie (rezolucje z dnia 13 kwietnia 2000 r., 19 grudnia 2002 r., 13 stycznia 2005 r., 27 października 2005 r., 15 grudnia 2005 r. i obawy związane z demokracją w Hongkongu, 26 października 2006 r., 10 kwietnia 2008 r.).

Parlament Europejski wezwał rząd chiński do odpowiedzi na międzynarodowe wezwania do poprawy sytuacji w zakresie praw człowieka oraz do zagwarantowania demokracji, swobody wypowiedzi, wolności mediów oraz swobody politycznej i religijnej w Chinach. W kwestii Tajwanu Parlament odrzucił groźby użycia siły i wezwał zarówno Chiny, jak i Tajwan do powstrzymania się od działań prowokacyjnych oraz do ustalenia kompromisowego rozwiązania sporów. Parlament Europejski wezwał także Radę i państwa członkowskie do utrzymania unijnego embargo na handel bronią z Chińską Republiką Ludową.

→ Xavier **NUTTIN**
listopad 2005 r.

6.4.11. Kraje Azji Południowej i subkontynentu indyjskiego

Unia Europejska utrzymuje stosunki dwustronne z każdym z ośmiu krajów Południowoazjatyckiego Stowarzyszenia na rzecz Współpracy Regionalnej (SAARC) – regionalnej organizacji na subkontynencie indyjskim. Na trzynastym szczycie SAARC, który odbył się w 2005 r., przywódcy tej organizacji zgodzili się na członkostwo Afganistanu. Pozytywnym osiągnięciem było wejście w życie porozumienia o handlu preferencyjnym SAPTA z dniem 1 stycznia 2006 r.

Podstawa prawna

Na mocy art. 133 traktatu WE odpowiedzialność za politykę handlową wobec państw trzecich ponosi Wspólnota. Podstawą istniejących umów o współpracy jest art. 308 TWE. Nowe umowy o współpracy trzeciej generacji opierają się zarówno na art. 133, jak i art. 181 i 300.

Cele

Cele UE w odniesieniu do Azji Południowej obejmują zacieśnienie stosunków dwustronnych Unii z krajami tego obszaru oraz umocnienie procesu współpracy regionalnej za pośrednictwem Południowoazjatyckiego Stowarzyszenia na rzecz Współpracy Regionalnej (SAARC). SAARC jest jedyną organizacją współpracy regionalnej w Azji Południowej. Jej celem jest promowanie pokoju, handlu i rozwoju w tym regionie dzięki dialogowi i współpracy. Działania organizacji koncentrują się głównie na promowaniu ułatwień w handlu. SAARC nie jest powołane do zajmowania się spornymi problemami politycznymi w stosunkach dwustronnych, ale regularne szczyty i spotkania ministrów zapewniają możliwość nieformalnych „rozmów kulturalowych”.

Osiągnięcia

A. Stosunki z SAARC

Europa jest najważniejszym partnerem handlowym i głównym rynkiem wywozu dla krajów Azji Południowej. Współpraca na rzecz rozwoju pomiędzy UE a krajami Azji Południowej obejmuje pomoc finansową i techniczną, a także współpracę gospodarczą. Do głównych priorytetów należą stabilność regionalna, walka z terroryzmem i ograniczanie ubóstwa. SAARC utworzono w 1985 r. W jego skład wchodzi siedem krajów subkontynentu indyjskiego (Indie, Pakistan, Bangladesz, Nepal, Sri Lanka, Bhutan, Afganistan i Malediwy). Istnieje kilka przyczyn mniejszej skuteczności działań SAARC w porównaniu z podobnymi stowarzyszeniami regionalnymi. Jednak pomimo ograniczeń strukturalnych wejście w życie **SAPTA** (południowoazjatyckiego porozumienia o handlu preferencyjnym) w 2006 r. było pozytywnym osiągnięciem.

W dialogu ze stowarzyszeniem SAARC **UE nieustannie potwierdziła swoje zainteresowanie wzmocnieniem powiązań z SAARC** jako organizacją regionalną. Takie samo stanowisko było równie często wyrażane przez SAARC. W 2006 r. UE uzyskała status obserwatora i może wesprzeć umacnianie trwającego procesu integracji dzięki swojej obecności gospodarczej w tym regionie, własnym

doświadczeniom w zakresie różnorodności oraz zaangażowaniu w zapobieganie kryzysom. Unia Europejska jest przekonana, że SAARC mogłoby odegrać istotną rolę we współpracy regionalnej i dialogu regionalnym, chociaż jego dotychczasowy rozwój pozostawia wiele do życzenia, jeśli chodzi o dziedziny gospodarki i polityki.

WE przejęła zatem inicjatywę i w 1996 r. doszło do podpisania protokołu ustaleń z sekretariatem SAARC, dotyczącego zapewnienia pomocy technicznej krajom wchodzącym w skład stowarzyszenia. Jednak wewnętrzne problemy SAARC w dużej mierze uniemożliwiły skuteczne wdrożenie protokołu ustaleń. Głównym rezultatem tej ograniczonej współpracy jest włączenie SAARC do ogólnego systemu preferencji (GSP).

B. Stosunki dwustronne

1. Indie

Indie są drugim krajem na świecie pod względem liczby ludności, dominującą siłą polityczną i wojskową w regionie oraz jedną z najbardziej dynamicznych gospodarek wśród krajów rozwijających się, w której szczególnie szybko wzrósł odnotowuje się w sektorze technologii informatycznych. Nigdy wcześniej w kraju tym demokracja nie była do tego stopnia szanowana, a jej rozwój nie był tak intensywny jak obecnie. Rośnie również znaczenie Indii w kwestiach ogólnoswiatowych. Zarówno UE, jak i Indie wspierają skuteczne podejście oparte na stosunkach wielostronnych.

Stosunki UE–Indie sięgają początku lat 60. ubiegłego stulecia. Indie były jednym z pierwszych krajów, które ustanowiły stosunki dyplomatyczne z EWG.

— Pierwsza umowa o współpracy, zawarta w 1973 r. pomiędzy WE a Indiami, została zastąpiona najpierw w 1981 r. umową o szerszym zakresie, obejmującą nie tylko wymianę handlową, lecz również współpracę gospodarczą, a następnie w 1994 r. umową „trzeciej generacji” zawierającą postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy, zwłaszcza w sferze handlu. Z uwagi na przestrzeganie klauzuli największego uprzywilejowania umowa ta jest zgodna z zasadami Światowej Organizacji Handlu. Dotyczy ona także rozstrzygnięcia sporów oraz środków antidumpingowych. Współpraca obejmuje sektor przemysłu i usług, telekomunikacji, energii i inwestycji prywatnych. Wspólna komisja UE–Indie nadzoruje wszystkie dziedziny współpracy. W listopadzie 2001 r. podpisano umowę o współpracy w zakresie nauki i technologii.

- Od 2000 r. UE i Indie organizują coroczne szczyty na szczeblu rządowym. Ósmy szczyt odbył się w Delhi dnia 30 listopada 2007 r. Był on poświęcony nowej umowie w sprawie ram prawnych stosunków UE–Indie, negocjacji umowy o wolnym handlu oraz współpracy energetycznej i walce ze zmianami klimatu. W programie szczytu znalazły się także negocjacje w ramach WTO i dauhańskiej agendy rozwoju, współpraca w zakresie wykorzystania energii jądrowej do celów cywilnych oraz większe zaangażowanie Indii w sąsiedztwie (zwłaszcza jeśli chodzi o Birmę i Sri Lankę). Prowadzono również negocjacje dotyczące umowy w sprawie lotnictwa cywilnego i porozumienia morskiego, a także utworzono Europejski Ośrodek Biznesu i Technologii.
- Podczas szczytu UE–Indie w listopadzie 2004 r. osiągnięto porozumienie w sprawie rozpoczęcia partnerstwa strategicznego oraz jego realizacji poprzez plan działania. Powyższe ustalenia stanowiły nowy przełom w zacieśnianiu stosunków między Unią a Indiami. Plan działania oraz nową wspólną deklarację polityczną uzgodniono podczas szóstego szczytu w Delhi w dniu 7 września 2005 r. W przedmiotowym planie działania określono konkretne obszary, w których UE i Indie powinny aktywnie i w znaczącym zakresie współpracować na rzecz globalnego rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego.

Dnia 23 kwietnia 2007 r. Rada zatwierdziła mandat dotyczący negocjacji umowy o wolnym handlu z Indiami. W tej samej decyzji Rada zwróciła się do Komisji o rozpoczęcie wstępnych rozmów z Indiami w sprawie ewentualnego wynegocjowania umowy o partnerstwie i współpracy (PCA), która miałaby zastąpić umowę z 1994 r. Warto również zauważyć, że w 2006 r. Indie przystąpiły do procesu ASEM.

Krajowy dokument strategiczny UE na lata 2007–2013

dotyczący Indii zapewnia 470 mln euro na wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego Indii, co oznacza poważny wzrost w porównaniu ze środkami finansowymi przewidzianymi w przeszłości. W ramach krajowego dokumentu strategicznego dąży się do tego, aby współpraca ze strony UE stopniowo odchodziła od tradycyjnej pomocy na rzecz rozwoju w kierunku bardziej aktualnych wyzwań związanych z przemianami gospodarczymi w Indiach. W dokumencie proponuje się przeznaczenie unijnych środków na wsparcie wdrażania wspólnego planu działania (JAP), zwłaszcza współpracy gospodarczej oraz dialogów sektorowych i konwergencji regulacyjnej, oraz na pomoc Indiom w osiągnięciu milenijnych celów rozwoju w sektorze zdrowia i edukacji.

1. Pakistan

Po opóźnieniach spowodowanych programem jądrowym realizowanym przez Pakistan oraz przypadkami łamania praw człowieka umowa trzeciej generacji dotycząca współpracy została podpisana w listopadzie 2001 r. i ratyfikowana przez Parlament Europejski w kwietniu 2004 r. Jest to umowa niepreferencyjna, która nie zawiera protokołu finansowego. Na

jej mocy za niezbędną podstawę współpracy uznaje się poszanowanie praw człowieka i zasad demokratycznych. Ponadto przewidziano w niej istotne zwiększenie zakresu współpracy pomiędzy Pakistanem a Wspólnotą. Przedmiotowa umowa nie tylko zapewnia ramy współpracy handlowej, gospodarczej i współpracy na rzecz rozwoju, lecz również stwarza możliwości dialogu i współpracy w nowych ważnych obszarach, takich jak ochrona środowiska naturalnego, współpraca regionalna, nauka i technologia, walka z narkotykami i praniem pieniędzy. Jednakże od połowy 2004 r. UE nie posunęła się naprzód, jeśli chodzi o pełne wdrożenie umowy na skutek zablokowania negocjacji w sprawie readmisji (powrotu nielegalnych imigrantów).

Unia Europejska jest największym partnerem handlowym Pakistanu. Ponad 20% całej wymiany handlowej tego kraju to handel z UE.

Od początku współpracy z Pakistanem w 1976 r. Komisja przeznaczyła ponad 500 mln euro na projekty i programy. W latach 2007–2013 UE udostępni około 398 mln euro na współpracę gospodarczą i współpracę na rzecz rozwoju z Pakistanem.

Zgodnie z priorytetami politycznymi Pakistanu w krajowym dokumencie strategicznym na lata 2007–2013 za najważniejsze zadanie uznano ograniczenie ubóstwa. Pierwszą dziedziną pomocy będzie rozwój wsi i zarządzanie zasobami naturalnymi w północno-zachodniej prowincji przygranicznej i w Beludżystanie w celu zmniejszenia różnic między regionami oraz promowania stabilności w pakistańskich prowincjach położonych przy granicy z Afganistanem i będących w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Drugą dziedziną będzie edukacja i rozwój zasobów ludzkich, co ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju dobrze wykształconej siły roboczej i stworzenia umiarkowanego i stabilnego Pakistanu. Inne dziedziny objęte pomocą to rozwój handlu, demokratyzacja i prawa człowieka oraz walka z praniem pieniędzy.

W związku z trzęsieniem ziemi, które w październiku 2005 r. nawiedziło Azad Kaszmir, Komisja zaproponowała pakiet pomocy o wartości 98,6 mln euro, obejmujący zarówno pomoc humanitarną, jak i pomoc przy odbudowie.

2. Bangladesz

Stosunki z Bangladeszem rozpoczęły się w 1973 r., wkrótce po uzyskaniu przez ten kraj niepodległości.

Umowa o współpracy handlowej, podpisana w 1976 r., została obecnie zastąpiona nową umową o współpracy, podpisaną w 2000 r. i obowiązującą od marca 2001 r. Z uwagi na status Bangladeszu jako kraju najsłabiej rozwiniętego celem nowej umowy jest wsparcie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego tego kraju, a zwłaszcza najuboższych grup społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kobiet. W przedmiotowej umowie skoncentrowano się na współpracy handlowej i gospodarczej, współpracy na rzecz rozwoju, polityce ochrony środowiska naturalnego, ustanowieniu bardziej sprzyjających warunków

dla inwestycji prywatnych, rozwoju nauki i technologii, walce z handlem narkotykami i praniem pieniędzy, jak również działalności w obszarze informacji, kultury i komunikacji.

Krajowy dokument strategiczny WE na lata 2007–2013 dotyczy wyzwań przedstawionych w rządowym dokumencie strategicznym w sprawie ograniczenia ubóstwa i dysponuje orientacyjnym budżetem w wysokości 403 mln euro. Jednocześnie w strategii WE podjęto próbę zachowania równowagi między zobowiązaniami w dziedzinie rozwoju społecznego i gospodarczego: zapewniono wsparcie wzrostu gospodarczego i pomoc w zakresie integracji Pakistanu ze światowym rynkiem, ale priorytetami pozostają kwestie wykluczenia społecznego i ubóstwa. Aby zwiększyć oddziaływanie środków i promować bardziej wydajne wykorzystanie zasobów, WE skoncentruje zakres swoich zobowiązań dotyczących rozwoju na trzech głównych dziedzinach: rozwoju ludzkim i społecznym, dobrym zarządzaniu i prawach człowieka; rozwoju gospodarki i handlu.

3. Sri Lanka

Pierwszą umowę o współpracy z UE Sri Lanka podpisała w 1975 r. Umowa trzeciej generacji weszła w życie w 1995 r. (w tym samym roku, w którym Komisja otworzyła delegację w Colombo), a jej główne postanowienia dotyczyły partnerstwa, współpracy oraz poszanowania praw człowieka i demokracji. Wspólna Komisja spotkała się w Colombo w dniach 10–11 czerwca 2008 r., z czteroletnim opóźnieniem.

UE jest jednym z czterech współprzewodniczących, których mianowano w czerwcu 2003 r. na konferencji tokijskiej, aby wspierali działania pojednawcze Norwegii i monitorowali postępy procesu pokojowego. Dnia 29 maja 2006 r. Unia Europejska postanowiła włączyć LTTE do unijnego wykazu w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu, a dnia 7 stycznia 2008 r. wydała oświadczenie, w którym głęboko ubolewa nad decyzją rządu o wygaśnięciu porozumienia o zawieszeniu broni z LTTE. Od 1 lipca 2005 r. Sri Lanka korzysta z nowego systemu preferencji handlowych GSP+, który przewiduje specjalne bodźce dla krajów, które ratyfikowały niektóre konwencje w sprawie zrównoważonego rozwoju i dobrego zarządzania. Jednak w 2008 r. odbywa się przegląd systemu GSP+.

Po fali tsunami, która nawiedziła Sri Lankę w dniu 26 grudnia 2004 r. i spowodowała ogromną powódź, śmierć setek tysięcy osób i zniszczenia, kraj ten otrzymał znaczną pomoc. Wstępną pomoc kryzysową zapewniono za pośrednictwem ECHO, po czym szybko rozpoczęto realizację szeroko zakrojonych programów na rzecz odnowy i odbudowy, na które przeznaczono z budżetu środki w wysokości 95 mln euro. Zatwierdzono także środki towarzyszące w zakresie handlu, rybactwa i systemów wczesnego ostrzegania.

Dokument strategiczny UE na lata 2007–2013 dotyczący Sri Lanki, dla której przeznaczono 112 mln euro, jest zgodny z ustaloną strategią WE, która koncentruje się na zapobieganiu konfliktom i ograniczaniu ubóstwa. Dziedziną priorytetową będzie poparcie procesu pokojowego oraz ograniczanie

ubóstwa na północy i na południu kraju, dzięki zrównoważonemu i zintegrowanemu rozwojowi regionalnemu. Oprócz tego dokument strategiczny uwzględnia także mniejszą ilość środków z budżetu, przeznaczonych na wsparcie dwóch dziedzin niebędących ośrodkiem szczególnej uwagi. Pierwsza z nich to ułatwienia w handlu, w tym pomoc dla Sri Lanki umożliwiająca maksymalne wykorzystanie znacznych koncesji handlowych oferowanych przez UE, zwłaszcza w ramach ogólnego systemu preferencji (GSP+). Drugą z tych dziedzin jest promowanie dobrego zarządzania dzięki reformie ordynacji wyborczej, monitorowanie i obrona praw człowieka oraz rozstrzyganie konfliktów.

Sytuacja polityczna i sytuacja w dziedzinie bezpieczeństwa na Sri Lance doprowadziła jednak do tego, że Komisja zaczęła wdrażanie krajowego dokumentu strategicznego zgodnie z „wojennym” scenariuszem, co oznacza, że pomoc koncentruje się na społecznościach i osobach, które zostały wysiedlone, i jest dostarczana za pośrednictwem ONZ i organizacji pozarządowych, z pominięciem kanałów rządowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na zaoferowanie potencjalnych „zysków płynących z pokoju” dzięki programom pomocowym oraz na zachęcanie do rozstrzygania konfliktów i dialogu.

4. Nepal

Unia Europejska nawiązała stosunki dyplomatyczne z Nepalem w 1975 r., a 20 listopada 1995 r. podpisana została umowa o współpracy WE–Nepal obejmująca następujące obszary: poszanowanie praw człowieka i zasad demokratycznych, współpraca w zakresie handlu, rozwoju, nauki i technologii, energii, rolnictwa, ochrony środowiska naturalnego oraz działania na rzecz walki z narkotykami i AIDS. W kwietniu 2002 r. w Katmandu ustanowiono delegację Komisji Europejskiej. Bezpośrednia współpraca z rządem została wstrzymana po zamachu stanu w 2005 r., ale obecnie została wznowiona.

Pomoc WE dla Nepalu rozpoczęła się w 1977 r. Do 2006 r. r. cała kwota pomocy wyniosła około 240 mln euro. WE stopniowo rozszerzała dziedziny współpracy, które obecnie obejmują odnawialne zasoby naturalne (energia), rozwój wsi, edukację, zdrowie, środowisko naturalne, prawa człowieka, łagodzenie konfliktów i dywersyfikację eksportu. W ramach wspierania procesu pokojowego w kwietniu 2008 r. UE wysłała do Nepalu misję obserwacji wyborów.

Szacunkowy budżet pomocy WE dla Nepalu w okresie 2007–2013, stanowiącej wsparcie celów rządu w zakresie rozwoju, wyniesie 120 mln euro. Pomoc będzie ukierunkowana na trzy następujące dziedziny: edukacja (72 mln euro); stabilność i budowanie pokoju (36 mln euro); ułatwienia w handlu i budowanie zdolności gospodarczych (12 mln euro). Dokument strategiczny na lata 2007–2013 przynosi przesunięcie polityki z indywidualnych projektów rozwoju wsi (które stanowiły priorytet w ramach wcześniejszych programów finansowanych przez WE) w kierunku wspierania

rządowej agendy reform za pośrednictwem programu pomocy sektorowej w dziedzinie edukacji i wsparcia dla procesu pokojowego.

5. Bhutan

Pomoc Komisji Europejskiej dla Bhutanu rozpoczęła się w 1982 r. i od tamtego czasu wyniosła około 80 mln euro.

Współpraca WE w Bhutanie w latach 2007–2013, której nadrzędnym celem jest złagodzenie ubóstwa i uwzględnianie udziału innych darczyńców, będzie się koncentrować na sektorze odnawialnych zasobów naturalnych (przekrojowym zagadnieniem będzie tutaj ochrona środowiska) oraz na dobrym zarządzaniu i demokracji (rozwoju i umacnianie w długoterminowej perspektywie zdolności zasobów ludzkich kluczowych instytucji zarządczych). Dla tych dwóch programów przeznaczono na okres 2007–2010 budżet w wysokości 8 mln euro. W okresie 2011–2013 przewidywana jest kontynuacja działań realizowanych w ramach obecnego projektu handlowego.

6. Malediwy

Stosunki dyplomatyczne między Malediwami i WE zostały nawiązane w 1983 r.

Od 1981 r. do 2004 r. Malediwy otrzymały 5 mln euro w ramach unijnej pomocy na rzecz rozwoju (projekt w zakresie turystyki oraz inspekcji rybnej). Przez ostatnie dwa dziesięciolecia kraj ten osiągał coraz wyższe wskaźniki wzrostu. Czynniki takie jak rozwój sektora turystyki i rybactwa, korzystne warunki zewnętrzne, pomoc z zewnątrz oraz dobre zarządzanie gospodarką miały wpływ na stały wzrost gospodarczy. Do znaczącej poprawy doszło także w wypadku wskaźników społecznych dotyczących Malediwów. Kraj ten jednak nadal boryka się z kilkoma kluczowymi problemami w zakresie rozwoju.

Fala tsunami, która przeszła przez Malediwy 26 grudnia 2004 r., była klęską na skalę ogólnokrajową. Choć liczbą ofiar śmiertelnych była stosunkowo niewielka, skutki tsunami dotknęły niemal cały kraj. Czternaście spośród 199 zamieszkałych wysp archipelagu zostało zniszczonych, a około 15 000 osób zostało przesiedlonych. Komisja Europejska przyznała Malediwom 16 mln euro na kontynuowanie działań rozpoczętych na etapie pomocy humanitarnej za pośrednictwem ECHO.

Krajowy dokument strategiczny WE na lata 2007–2013 dotyczący Malediwów przewiduje dla tego kraju kwotę 10 mln euro. Strategia WE na Malediwach będzie koncentrować się na **równowadze środowiskowej dzięki rozwojowi regionalnemu**, aby pomóc rządowi w promowaniu większych i bezpieczniejszych wysp, na których panuje większa równowaga gospodarcza i środowiskowa i gdzie mieszkańcy będą lepiej chronieni przed klęskami żywiołowymi i będą mieli lepsze możliwości pracy. Ważnymi elementami wspólnotowej polityki na rzecz rozwoju na Malediwach są także dobre zarządzanie, prawa człowieka i demokracja, stanowiące dziedzinę pomocy, na którą nie kładzie się szczególnego nacisku.

7. Afganistan

Stosunki Unii Europejskiej z Afganistanem są osadzone głęboko w ramach szerszych stosunków społeczności międzynarodowej z tym krajem oraz wysiłków podejmowanych przez tę społeczność na rzecz odbudowy Afganistanu. Podczas gdy UE (Eurokorpus) i jej państwa członkowskie miały udział w operacjach wojskowych w Afganistanie (za pośrednictwem ISAF), filarem stosunków politycznych jest pomoc na rzecz odbudowy i rozwoju. Komisja jest na dobrej drodze do wypełnienia swojego zobowiązania podjętego w Tokio w 2002 r. w sprawie przeznaczenia na lata 2002–2006 1 mld euro w ramach pomocy na odbudowę Afganistanu. Ogólnie rzecz ujmując, UE zajmuje drugie miejsce po Stanach Zjednoczonych pod względem wielkości wsparcia udzielanego Afganistanowi.

Komisja Europejska była również współgospodarzem Forum Strategicznego Wysokiego Szczebla w sprawie Afganistanu, które odbyło się w marcu 2003 r. i na które rząd Afganistanu zaprosił kluczowych darczyńców i organizacje wielostronne. Na Forum poruszono zagadnienia dotyczące postępu i przyszłej wizji budowy państwa w Afganistanie, jak również wymogów długoterminowego finansowania odbudowy kraju. Dnia 30 stycznia 2006 r. Rada wyraziła zadowolenie z porozumienia „Afghanistan Compact”, którego podstawą jest partnerstwo między rządem afgańskim i społecznością międzynarodową i które jest uważane za krok w kierunku odbudowy kraju kierowanej przez samych Afgańczyków.

W odniesieniu do bezpieczeństwa i walki z narkotykami UE zapewnia pomoc finansową w celu wsparcia Niemiec i Włoch, które odgrywają kluczową rolę w dziedzinie prawa, porządku publicznego i sprawiedliwości, jak również aktywnego wsparcia Zjednoczonego Królestwa, które przewodzi walce z produkcją maku. WE przewiduje 65 mln euro dla afgańskiej policji na pomoc w egzekwowaniu prawa i utrzymywaniu porządku publicznego, co stanowi kolejny kluczowy element walki z narkotykami, toczonej przez Afganistan. Wspólnota finansuje również projekt mający na celu wzmocnienie kontroli na granicy afgańsko-irańskiej, dzięki czemu władze będą miały większą możliwość wprowadzania zakazu i powstrzymywania przemytu narkotyków.

Przedstawicielstwo KE w Kabulu funkcjonuje od lutego 2002 r., natomiast biuro ECHO otworzono w Afganistanie w styczniu 2002 r. Do Kabulu został wysłany specjalny przedstawiciel UE, którego zadaniem jest wdrażanie unijnej polityki w Afganistanie w drodze ścisłych kontaktów z liderami afgańskimi oraz z liderami z sąsiadujących krajów w celu promowania stabilnego rządu dla Afganistanu.

Rola Parlamentu Europejskiego

A. Stosunki z SAARC

Parlament Europejski zalecił wzmocnienie powiązań gospodarczych, politycznych i kulturowych pomiędzy UE a Azją, zwłaszcza poprzez zwiększenie wymiany handlowej i inwestycji oraz lepszą koordynację działań w dziedzinie

współpracy i rozwoju z najbardziej rozwiniętymi krajami w regionie. Podkreślił także wysiłki poczynione w celu poprawy sytuacji w zakresie swobód demokratycznych, praw człowieka i mniejszości, praw socjalnych oraz uregulowań dotyczących ochrony zdrowia i środowiska naturalnego. W kwietniu 2007 r. delegacja PE do spraw stosunków z państwami SAARC została podzielona na delegację do spraw stosunków z Indiami i delegację do spraw stosunków z państwami Azji Południowej-Wschodniej, obejmującą Pakistan, Bangladesz, Nepal, Bhutan i Malediwy.

B. Stosunki dwustronne

Parlament Europejski przyjął szereg rezolucji w sprawie sytuacji politycznej w krajach SAARC, w tym w zakresie praw człowieka.

1. Indie

Parlament Europejski wyraża pogląd, że istnieje realna możliwość utrzymania ogólnych dwustronnych stosunków pomiędzy Unią Europejską a Indiami ze względu na przestrzegane w tym kraju wartości demokratyczne, pluralizm kulturowy oraz silnego ducha przedsiębiorczości, których podstawę stanowią wolne wybory, niezależny wymiar sprawiedliwości, wolna prasa krajowa i regionalna, aktywna działalność organizacji pozarządowych oraz społeczeństwo obywatelskie, które charakteryzuje otwartość i przejrzystość. W związku z powyższym Parlament wezwał do zorganizowania szeroko zakrojonego dialogu, który objąłby wszystkie aspekty stosunków dwustronnych, w tym kwestie dotyczące nierozprzestrzeniania broni jądrowej. Parlament Europejski wezwał również Indie do kontynuowania dialogu z Pakistanem i z zadowoleniem przyjął wysiłki Indii na rzecz wzmocnienia współpracy regionalnej pomiędzy państwami będącymi członkami SAARC. Mowa tu zwłaszcza o wysiłkach zmierzających do wspierania południowoazjatyckiej strefy wolnego handlu.

Pierwsze spotkanie przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i Lok Sabha, izby niższej indyjskiego parlamentu, odbyło się w 1981 r., a od kilku lat mają miejsce wymiany parlamentarne między PE i Indiami pod auspicjami delegacji do spraw stosunków z państwami Azji Południowej i SAARC. Dnia 12 kwietnia 2007 r. PE postanowił powołać oddzielną delegację do spraw stosunków z Indiami, niezależną od delegacji ds. SAARC. Zadaniem nowej delegacji jest rozwój stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych z nowym partnerem strategicznym, z położeniem szczególnego nacisku na dyplomację parlamentarną.

W trakcie szóstej kadencji Parlament przyjął w dniu 29 września 2005 r. rezolucję w sprawie partnerstwa strategicznego między UE a Indiami, a w dniu 28 września 2006 r. rezolucję w sprawie stosunków gospodarczych i handlowych. Rezolucje w sprawie Kaszmiru były przedmiotem głosowania dnia 17 listopada 2005 r. i 24 maja 2007 r. Dnia 1 lutego 2007 r. PE głosował nad rezolucją w sprawie praw człowieka związaną z sytuacją dalitów.

2. Pakistan

Parlament Europejski ponownie zwrócił uwagę Pakistanu na znaczenie, jakie UE przywiązuje do kwestii poszanowania praw człowieka, która stanowi integralną część unijnych stosunków zewnętrznych oraz wszelkich umów o współpracy. Ponowił także swoje wezwanie skierowane do Komisji i dotyczące ustanowienia programów współpracy zapewniających aktywne wsparcie dla organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka (rezolucja z dnia 5 kwietnia 2001 r.). Z uwagi na wątpliwości PE co do uczciwego przebiegu wyborów powszechnych w październiku 2002 r. Rada postanowiła przełożyć ratyfikację umowy o współpracy z 2001 r. na kwiecień 2004 r. Tego samego dnia przyjęto nową rezolucję w sprawie praw człowieka i demokracji. Parlament Europejski wyraził także wątpliwości co do statusu nuklearnego Pakistanu, dnia 17 listopada 2005 r. wzywając ten kraj do przystąpienia do układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie krajowych dokumentów strategicznych oraz programów orientacyjnych (15 lutego 2007 r.) oraz trzy rezolucje w sprawie sytuacji humanitarnej i politycznej (12 lipca 2007 r., 25 października 2007 r. i 15 listopada 2007 r.).

3. Bangladesz

Parlament Europejski wyraził zaniepokojenie sytuacją praw człowieka w Bangladeszu (aresztowania, zatrzymania i stosowanie tortur). Wezwał rząd Bangladeszu do ochrony praw człowieka i stosowania zasad demokratycznych we wszystkich dziedzinach, w tym w działaniach podejmowanych na rzecz walki z rosnącą przestępczością. Parlament Europejski wezwał Komisję, aby wraz z rządem Bangladeszu (w ramach umowy o współpracy UE–Bangladesz) zagwarantowała, że nie będą miały miejsca przypadki łamania prawa, prawa człowieka będą chronione, a Parlament Europejski będzie informowany na bieżąco o rozwoju sytuacji (rezolucja z dnia 21 listopada 2002 r.). W trakcie szóstej kadencji Parlament przyjął w dniu 14 kwietnia 2005 r. rezolucję w sprawie wydarzeń politycznych i sytuacji bezpieczeństwa. Od tamtej pory PE co roku zajmował się sytuacją polityczną i humanitarną w Bangladeszu (rezolucje z dnia 16 listopada 2006 r., 6 września 2007 r. i 10 lipca 2008 r.).

4. Sri Lanka

Parlament wielokrotnie (18 maja 2000 r.; 14 marca 2002 r.; 20 listopada 2003 r.) wyrażał poglądy na temat sytuacji politycznej na Sri Lance, zwracając szczególną uwagę na potrzebę poszanowania praw człowieka oraz wspierania procesu pokojowego poprzez pomoc w rozwiązaniu konfliktu etnicznego pomiędzy syngaleską większością a mniejszością Tamilów. Dnia 14 grudnia 2004 r. Parlament przyjął rezolucję popierającą umowę między WE i Sri Lanką o readmisji osób przebywających nielegalnie. W 2006 r. (18 maja i 7 września) uchwalono dwie rezolucje w sprawie sytuacji politycznej na Sri Lance.

5. Nepal

Parlament wyraził ogromne zaniepokojenie w związku z przerwaniem zawieszenia broni i niedawną falą przemocy

w Nepalu, w wyniku której ogromna liczba ludzi straciła życie, a równie dużo osób zostało rannych. Parlament wezwał rząd Nepalu i maoistowskich rebeliantów do bezzwłocznego ogłoszenia zawieszenia broni (rezolucja z dnia 23 października 2003 r.). W dniu 24 lutego 2005 r. PE potępił akt przejęcia władzy przez króla Gyanendrę i wezwał go do ponownego ustanowienia demokracji parlamentarnej. Dnia 29 września 2005 r. PE z zadowoleniem przyjął zawieszenie broni, a dnia 18 maja 2006 r. wyraził radość z powodu pozytywnego zwrotu w ówczesnej polityce Nepalu. Siedmioosobowa delegacja posłów do PE reprezentowała Parlament w misji obserwacji wyborów UE w kwietniu 2008 r.

6. Afganistan

Wkład Parlamentu Europejskiego związany był przede wszystkim z jego uprawnieniami w zakresie przyznawania środków budżetowych, przy czym główny nacisk kładziono na odbudowę i rozminowywanie kraju oraz wsparcie wyborów. We wrześniu 2005 r. PE wysłał do Afganistanu delegację, której zadaniem była obserwacja krajowych wyborów parlamentarnych.

Sytuacja w Afganistanie była przedmiotem kilku debat w PE. Posłowie do PE wyrazili np. zaniepokojenie przypadkami uprowadzenia pracowników organizacji humanitarnych,

problemem min przeciwpiechotnych, a także zwiększeniem dostaw opium do Europy, głównie z Afganistanu. Parlament Europejski przyjął również kilka rezolucji. Po upadku reżimu talibów PE zajął się takimi kwestiami, jak zamrożenie aktywów wykorzystywanych przez talibów, zniesienie wszelkiego rodzaju embarga nałożonego na ten kraj itp. Niedawna rezolucja PE, dotycząca konkretnie sytuacji w Afganistanie, została przyjęta w dniu 12 lutego 2004 r. w oparciu o sprawozdanie z własnej inicjatywy autorstwa André Briégo (GUE/NGL, Niemcy) w imieniu Komisji Spraw Zagranicznych. W maju 2005 r. miała miejsce wizyta prezydenta Hamida Karzaja w instytucjach UE, podczas której w dniu 10 maja prezydent wygłosił przemówienie w Parlamencie Europejskim w Strasburgu. Dnia 18 stycznia 2006 r. PE przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w Afganistanie, a w październiku 2007 r. przedstawił Radzie UE zalecenie w sprawie produkcji opium do celów medycznych w Afganistanie. Ostatnio (8 lipca 2008 r.) zatwierdzona została rezolucja w sprawie stabilizacji sytuacji w Afganistanie podkreślająca wyzwania dla UE i społeczności międzynarodowej.

→ Xavier NUTTIN
lipiec 2008 r.

6.4.12. Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) i Półwysep Koreański

Stosunki między UE a ASEAN-em prowadzone są na podstawie umowy o współpracy z 1980 r. i obejmują kwestie polityczne, techniczne i handlowe. Związek Myanmar (Birma) jest jednak wyłączona z tej współpracy, ponieważ nie przyjęła dotąd systemu demokratycznego i nie przestrzega praw człowieka. Unia Europejska utrzymuje stosunki dyplomatyczne i gospodarcze z Republiką Korei oraz Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną.

Podstawa prawna

Artykuł 133 i art. 308 Traktatu o Unii Europejskiej

Cele

Stosunki pomiędzy UE a Azją Południowo-Wschodnią służą następującym celom:

- wspieraniu pokoju, stabilności i bezpieczeństwa w regionie w drodze stosunków dwustronnych i wielostronnych,
- wzmacnianiu kontaktów w zakresie wymiany handlowej i inwestycji,
- wspieraniu rozwoju gorzej prosperujących krajów,
- wspieraniu praw człowieka, zasad demokracji i dobrego sprawowania rządów,

- współpracy w walce z przestępczością transnarodową i terroryzmem,
- zbliżaniu narodów i kultur.

Osiągnięcia

I. ASEAN

A. Rozwój stosunków

Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) zostało ustanowione w 1967 r. Obecnie oprócz pięciu pierwszych członków (Indonezja, Malezja, Filipiny, Singapur i Tajlandia) należą do niego: Brunei, Wietnam, Laos, Związek Myanmar (Birma) i Kambodża.

1. Umowa o współpracy z 1980 r.

Początki stosunków UE–ASEAN sięgają 1972 r., kiedy w ramach ASEAN ustanowiono specjalny komitet koordynacyjny ds. kontaktów z UE. Od tego momentu UE stworzyła rozległą sieć stosunków handlowych, gospodarczych i politycznych z ASEAN-em. Stosunki te zostały sformalizowane w 1980 r. wraz z zawarciem umowy o współpracy, w której wyznaczono cele współpracy handlowej i gospodarczej oraz współpracy na rzecz rozwoju, a także ustanowiono Wspólny Komitet Współpracy, którego zadaniem jest wspieranie różnorodnych działań w zakresie współpracy, przewidzianych przez obie strony. Mimo że jest to umowa o współpracy, a nie umowa handlowa, uwzględniono w niej postanowienia dotyczące największego uprzywilejowania zgodnie z zasadami WTO.

2. Zmiany po zawarciu umowy z 1980 r.

Kiedy do ASEAN-u przystąpiły Brunei (1984 r.), Wietnam (1995 r.), Laos (1997 r.) i Kambodża (1999 r.), UE zgodziła się na przystąpienie tych krajów do umowy o współpracy zawartej w 1980 r. Związek Myanmar (Birma) została członkiem w 1997 r., jednak nie objęto tego kraju wspomnianą wyżej umową.

Od momentu zawarcia umowy z 1980 r. w stosunkach między ASEAN-em a UE nastąpiły radykalne zmiany, przede wszystkim w wyniku nadzwyczajnego wzrostu gospodarczego w krajach Azji Południowo-Wschodniej oraz rozwoju ASEAN-u w kierunku wspólnoty polityczno-gospodarczej. W 1980 r. stosunki między obiema wspólnotami opierały się na zasadzie darczyńca–beneficjent. Nastąpił jednak ich rozwój w kierunku zrównoważonej wymiany handlowej, rozwoju inwestycji, ściślejszej współpracy gospodarczej i zwiększenia zakresu dialogu politycznego. ASEAN ma priorytetowe znaczenie w unijnej strategii w sprawie Azji, przyjętej w lipcu 1994 r. Celem tej strategii jest wzmocnienie powiązań między Azją a Europą. Stanowi ona również odpowiedź UE na zmieniającą się sytuację polityczną i gospodarczą w tym regionie.

We wrześniu 2001 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat „Europa i Azja: strategiczne ramy wzmocnionego partnerstwa”, w którym uznała ASEAN za kluczowego partnera WE w dziedzinie gospodarki i polityki oraz podkreśliła znaczenie stowarzyszenia jako siły napędowej całości stosunków pomiędzy Europą a Azją. W komunikacie z lipca 2003 r. zatytułowanym „Nowe partnerstwo z Azją Południowo-Wschodnią” Komisja potwierdziła znaczenie partnerstwa WE–ASEAN.

B. Obecne stosunki

1. Aspekt polityczny

a. Spotkania Azja–Europa (ASEM)

Od zakończenia zimnej wojny stosunki w dziedzinie polityki i bezpieczeństwa pomiędzy Azją a głównymi potęgami podlegają gruntownym, choć stopniowym przemianom. Bodźcem dla nowej strategii dotyczącej Azji było pierwsze spotkanie Azja–Europa (ASEM), czyli nieformalne zgromadzenie głów państw, które odbyło się w Bangkoku

w 1996 r. Podczas ASEM spotyka się 10 państw członkowskich UE oraz 10 państw członkowskich ASEAN-u, a także Chiny, Japonia i Korea, a struktura spotkań osiągnęła dziś postać trzech filarów: politycznego, gospodarczego i finansowego oraz kulturowego i intelektualnego. Podczas szóstego szczytu ASEM, który odbył się we wrześniu 2006 r. w Helsinkach, do procesu ASEM postanowiono włączyć Bułgarię i Rumunię po stronie europejskiej oraz Indie, Mongolię i Pakistan, a także Sekretariat ASEAN-u po stronie azjatyckiej. Decyzja ta oznacza, że podczas szczytów ASEM spotykać się będą w jednym gronie kraje Azji Południowo-Wschodniej, Północno-Wschodniej i Południowej, rozszerzonej UE, a także sekretariat ASEAN-u i Komisja Europejska. W jego skład wchodzi 45 partnerów, reprezentujących prawie 60% ludności całego świata.

Podczas trzeciego szczytu ASEM, który odbył się w Seulu w 2000 r., przyjęto 10-letnie ramy działania oraz zadeklarowano poparcie dla zbliżenia obu Korei. Obie strony wezwały do zacieśnienia powiązań kulturowych poprzez działalność Fundacji Europa–Azja w Singapurze (ASEF) – instytucji utworzonej w ramach dialogu ASEM, która jako jedyna ma za zadanie wspierać wymianę kulturową, intelektualną i kontakty międzyludzkie pomiędzy tymi dwoma regionami.

Podczas szóstego szczytu ASEM, zorganizowanego w Helsinkach we wrześniu 2006 r., odbyły się obszernie, szczegółowe i niezwykle owocne dyskusje na aktualne tematy ważne dla obu stron, których hasło przewodnie brzmiało: „Dziesięciolecie ASEM – Globalne wyzwania, wspólne odpowiedzi”. Podczas szczytu przyjęto **helsińską deklarację w sprawie przyszłości ASEM**, w której określono dziesięć kluczowych dziedzin, na których działalność ASEM powinna się skoncentrować w drugim dziesięcioleciu istnienia. Należy do nich wzmocnienie kontaktów wielostronnych i reagowanie na ogólnoświatowe zagrożenia, globalizacja a konkurencyjność, rozwój zrównoważony oraz dialog międzykulturowy i międzywyznaniowy. W załączniku do deklaracji dotyczącym metodologii działania i mechanizmów instytucjonalnych ASEM przedstawiono również propozycje ich usprawnienia, podkreślając równocześnie ich nieformalny charakter.

b. Spotkania ministerialne ASEAN–UE

Odbywające się co dwa lata od 1978 r. spotkania ministrów spraw zagranicznych ASEAN-u i UE stanowią najwyższy szczebel instytucjonalny, na którym zapadają decyzje dotyczące strategicznych wytycznych w zakresie monitorowania postępów w dialogu politycznym.

Po okresie zawieszenia działalności z powodu problemów związanych ze Związkiem Myanmar (Birma) spotkanie ministerialne zorganizowane w grudniu 2000 r. w Laosie zatwierdziło wspólną deklarację, w której wezwano do bezwłocznego wznowienia rozmów pomiędzy birmańską juntą wojskową w Rangun a opozycją demokratyczną. W deklaracji wyrażono również poparcie dla wspólnych starań społeczności międzynarodowej i Indonezji na rzecz szybkiego rozwiązania problemu uchodźców w Timorze Wschodnim,

wspomniano o poszanowaniu praw człowieka oraz powrócono do kwestii współpracy UE–ASEAN w zakresie gospodarki i bezpieczeństwa w regionie.

W trakcie 15. spotkania ministerialnego ASEAN–UE, które odbyło się w Indonezji w marcu 2005 r., potwierdzono unijną strategię nowego partnerstwa z Azją Południowo-Wschodnią jako punkt wyjścia do zacieśnienia kontaktów. Ponadto podczas spotkania postanowiono zwiększyć wsparcie na rzecz integracji ASEAN-u oraz ustanowienia konkretnej współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu. Spotkanie stało się również dla Komisji okazją do przedstawienia krajom tego regionu informacji na temat istotnego wspólnotowego planu działania w sprawie odbudowy obszarów, które ucierpiały w wyniku tsunami.

W Norymberdze w dniach 14–15 marca 2007 r. odbyło się 16. spotkanie ministerialne UE–ASEAN. Uczestnicy spotkania podzielali pogląd, że UE i ASEAN – reprezentujące łącznie około 1 mld obywateli i kierujące się tymi samymi zasadami w ramach regionalnej i wielostronnej współpracy – mają ogromne możliwości reagowania na ogólnosiwiatowe wyzwania. Podczas spotkania omówiono kwestie postępów poczynionych w ramach programów współpracy WE–ASEAN, negocjacji w sprawie umów o partnerstwie i współpracy, rozmów dwustronnych między regionami w poszczególnych sektorach oraz zacieśnienia kontaktów gospodarczych. Ministrowie omówili rozwój sytuacji regionalnej w UE i ASEAN-ie, a także szereg problemów międzynarodowych. Spotkanie przyniosło przełomowe zmiany w stosunkach pomiędzy UE a ASEAN-em, będące odpowiedzią na dążenie obu stron do większego zaangażowania, w momencie gdy ASEAN przyspieszył tempo integracji wewnętrznej, zaś UE stara się wzmocnić swoją pozycję w Azji Południowo-Wschodniej.

c. Pierwszy w historii szczyt UE–ASEAN miał miejsce 22 listopada 2007 r. w Singapurze. Wydarzenie to zorganizowano dla uczczenia 30. rocznicy nawiązania oficjalnych stosunków między UE a ASEAN-em. Podczas szczytu dyskutowano na temat osiągnięć partnerstwa UE–ASEAN oraz stojących przed nim perspektyw, a także problemów regionalnych i światowych, takich jak proces integracji ASEAN-u, energetyka, zmiany klimatyczne oraz zrównoważona ochrona środowiska naturalnego, a także sytuacja w Związku Myanmar (Birmie). Efektem szczytu była wspólna deklaracja, dotycząca wyżej wymienionych zagadnień i innych kwestii. Uczestnicy szczytu zatwierdzili także plan działania określający szczegóły współpracy w perspektywie średnioterminowej.

d. Forum regionalne ASEAN-u (ARF)

Unia Europejska uczestniczy jako partner w dialogu toczącym się w ramach Forum Regionalnego ASEAN-u (ARF), organu ustanowionego w 1994 r. jako główne wielostronne forum regionalne, skupiające się na problemach ogólnosiwiatowych i kwestiach bezpieczeństwa. Z punktu widzenia UE jest to odpowiednie forum do omawiania kluczowych zagadnień związanych z bezpieczeństwem w regionie oraz budowania

porozumienia w tym zakresie wśród krajów azjatyckich. Niedawne stanowiska przyjmowane przez ARF w sprawie Związku Myanmar (Birma) oraz Półwyspu Koreańskiego stanowią bodziec dla postępów w tej dziedzinie, chociaż ARF mogłoby aktywniej angażować się w rozwiązywanie konfliktów i łagodzeniu napięć, do jakich dochodzi w tym regionie. W odniesieniu do terroryzmu UE uczestniczyła w niedawnych spotkaniach, odbywających się w okresie międzysesyjnym, i poparła pogląd, zgodnie z którym ARF jest właściwym forum wymiany informacji oraz współpracy ekspertów.

e. Aspekt techniczny: Wspólny Komitet Współpracy

Komitet złożony z urzędników wyższego szczebla, wspierany przez dużą liczbę podkomitetów jest jedynym organem ustanowionym oficjalnie na mocy umowy o współpracy z 1980 r., odpowiedzialnym za jej wykonanie. Posiedzenia komitetu odbywają się co 18 miesięcy, a ich celem jest omówienie bieżących i przyszłych działań. W skład komitetu wchodzi przedstawiciele Komisji Europejskiej (a także państw członkowskich UE) oraz rządy krajów ASEAN-u. Od 1994 r. w ramach komitetu utworzono pięć podkomitetów odpowiedzialnych za handel i inwestycje, współpracę gospodarczą i przemysłową, naukę i technologię, leśnictwo i środowisko naturalne oraz narkotyki. Podczas posiedzenia we wrześniu 2001 r. Wspólny Komitet Współpracy uzgodnił nowe podejście do współpracy; postanowiono skoncentrować się na dialogu politycznym, w ramach którego UE może wspierać integrację regionalną ASEAN-u, oraz na innych dziedzinach o znaczeniu priorytetowym. Dialog polityczny powinien stanowić podstawę przyszłych programów współpracy, w odniesieniu do których należy przeprowadzać dwustronny test wartości dodanej. W komunikacie z 2003 r. zatytułowanym: „Nowe partnerstwo z Azją Południowo-Wschodnią” potwierdzono, że Wspólny Komitet Współpracy będzie nadal monitorował wykonanie istniejących umów. Ostatnie posiedzenie Wspólnego Komitetu Współpracy UE–ASEAN odbyło się w dniu 4 maja 2007 r.

2. Stosunki handlowe

Rozszerzona UE jest obecnie drugim co do wielkości partnerem handlowym ASEAN-u, wyprzedzając Chiny i Japonię, zaś w 2006 r. stosunki handlowe z UE stanowiły 11% łącznej wymiany handlowej ASEAN-u. Jako całość wspólnota ta jest piątym co do wielkości partnerem handlowym UE, wyprzedzając w tym zakresie Japonię, Norwegię i Turcję. Pomimo obecnego poziomu wymiany handlowej ogromny potencjał związany z zacieśnieniem partnerstwa gospodarczego doprowadził w 2007 r. do rozpoczęcia negocjacji między UE a ASEAN-em w sprawie umowy o wolnym handlu. W 2006 r. najważniejszymi towarami eksportowymi UE w ASEAN-ie były produkty chemiczne, maszyny i sprzęt na potrzeby transportu. Najważniejsze produkty przywożone z ASEAN-u do UE to maszyny i sprzęt wykorzystywany w transporcie, a także chemikalia, wyroby tekstylne i odzież. Unia Europejska jest zdecydowanie największym inwestorem w krajach ASEAN-u – z UE

pochodziło 27% łącznej wartości BIZ w latach 2001–2005, natomiast ze Stanów Zjednoczonych jedynie 15%.

Jako region ASEAN korzysta w dużym stopniu z unijnego ogólnego systemu preferencji taryfowych. W takich krajach, jak Tajlandia i Indonezja, nastąpił znaczny rozwój szeregu sektorów, w których kraje te stały się w ostatnich latach konkurencyjne, tracąc tym samym możliwość korzystania z systemu preferencji dla kluczowych produktów, takich jak produkty rybołówstwa w wypadku Tajlandii. Singapur jest wyłączony z przedmiotowego systemu z uwagi na zaawansowany poziom rozwoju.

W październiku 2006 r. Komisja wydała komunikat pt. „Globalny wymiar Europy – Konkurowanie na światowym rynku”, w którym ASEAN został wskazany jako priorytetowy partner umowy o wolnym handlu. Tego rodzaju umowa musiałaby mieć kompleksowy i szeroki zakres oraz przewidywać najwyższy możliwy poziom liberalizacji handlu, w tym daleko idącą liberalizację usług i inwestycji. W dniu 23 kwietnia 2007 r. Rada zezwoliła Komisji na rozpoczęcie negocjacji w sprawie umowy o wolnym handlu z ASEAN-em (a także z Indiami i Koreą), zaś ich oficjalne otwarcie miało miejsce w dniu 4 maja 2007 r. Obie strony potwierdziły jednak, że priorytetem jest dla nich w dalszym ciągu pomyślnie zakończenie wielostronnych negocjacji handlowych w ramach dauhańskiej agendy rozwoju.

Proces negocjacji między UE a ASEAN-em opiera się na podejściu międzyregionalnym. Negocjowanie umowy z jednym krajem jest zdecydowanie mniej skomplikowane i czasochłonne niż w wypadku umowy z dziesięcioma autonomicznymi krajami, zwłaszcza gdy istnieją między nimi istotne różnice pod względem poziomu rozwoju. Należy uznać i uwzględnić zróżnicowany poziom rozwoju oraz możliwości poszczególnych członków ASEAN-u. Laos i Kambodża korzystają już z inicjatywy „Wszystko oprócz broni”, natomiast ze względu na sytuację polityczną w Związku Myanmar (Birmie) UE sprzeciwia się jej pełnemu uczestnictwu w negocjacjach do czasu rozpoczęcia wiarygodnego procesu demokratyzacji.

C. UE a Związek Myanmar (Birma)

W 1996 r. Rada Europejska po raz pierwszy nałożyła embargo na wywóz towarów, które mogłyby zostać wykorzystane jako narzędzie represji, odmówiła przyznania wiz przedstawicielom junty oraz zamroziła środki finansowe, jakie osoby te posiadały za granicą. Po wstąpieniu Związku Myanmar (Birma) do ASEAN-u w 1997 r. Unia Europejska nie zgodziła się na przystąpienie tego kraju do umowy o współpracy między UE a ASEAN-em z 1980 r.; doszło także do zawieszenia spotkań ministerialnych UE–ASEAN. Sankcje wobec tego kraju były nadal zwiększane, jednak zmiany, jakie nastąpiły wiosną 2000 r., umożliwiły Związkowi Myanmar (Birmie) udział w spotkaniu ministerialnym UE–ASEAN, które odbyło się w tym samym roku i na którym UE potwierdziła gotowość do kontynuowania dialogu z wszystkimi zainteresowanymi stronami. Dzięki spotkaniu możliwa stała się wizyta europejskiej trojki w Rangun w styczniu 2001 r., podczas której doszło do spotkania wysokiej rangi urzędników z Aung San Suu Kyi –

laureatką Nagrody Nobla, stojącą na czele opozycji w Związku Myanmar (Birmie). W październiku 2002 r. UE ponownie wezwała do odbudowy demokracji, dążenia do pojednania narodowego oraz ochrony praw człowieka w Związku Myanmar (Birmie).

W dniu 26 kwietnia 2004 r. Rada przedstawiła wspólne stanowisko UE w sprawie Związku Myanmar (Birma) z uwagi na brak znaczących postępów ze strony reżimu wojskowego w procesie normalizacji administracji kraju, a także brak reakcji na zastrzeżenia UE dotyczące łamania praw człowieka. Wprowadzono więc zakaz wydawania wiz wyższym rangą wojskowym podróżującym do UE, a także zezwolono na nowe restrykcje uniemożliwiające unijnym przedsiębiorstwom inwestowanie w przedsiębiorstwa państwowe w Związku Myanmar (Birmie). W wyniku buntu mnichów, do którego doszło we wrześniu 2007 r., w dniu 15 października 2007 r. Rada UE postanowiła zwiększyć bezpośrednie naciski na reżim w Birmie poprzez dodatkowe ograniczenia w ramach wywozu, przywozu i inwestycji w sektorze drzewnym oraz w zakresie wydobycia metali, minerałów, a także kamieni szlachetnych i półszlachetnych. Unia Europejska wzywa do natychmiastowego uwolnienia wszystkich więźniów politycznych oraz do nałożenia międzynarodowego embarga na sprzedaż broni dla reżimu wojskowego. Sankcje finansowe służące zablokowaniu dostępu do międzynarodowych usług bankowych dla dowódców wojskowych i ich partnerów biznesowych są również przedmiotem postulatów UE.

Wspólne stanowisko zostało odnowione w dniu 29 kwietnia 2008 r., jednak UE równocześnie realizuje zrównoważoną politykę nacisków i zachęt do wprowadzenia zmian (pomoc humanitarna oraz wsparcie dla programów zdrowotnych i edukacyjnych), w ramach której sankcje są elementem szerszego wachlarza środków. Unia Europejska jest gotowa do dokonania przeglądu lub zmiany stosowanych środków w wypadku zmiany sytuacji w omawianym kraju.

II. Półwysep Koreański

A. Republika Korei

1. Unia utrzymuje rozwinięte kontakty gospodarcze z Koreą Południową. Unia Europejska jest dziś drugim co do wielkości, po Chinach, partnerem eksportowym Korei. Łączna wartość dwustronnej wymiany handlowej rosła średnio o 10% rocznie w ostatnich latach i w 2006 r. przekroczyła kwotę 60 mld euro. Unia Europejska jest również źródłem największych inwestycji zagranicznych, zarówno w skali rocznej, zapewniając jedną trzecią inwestycji napływających do Korei, jak i pod względem łącznej ich wartości od 1962 r.
2. Silne przywiązanie do wartości demokratycznych w Korei Południowej, a także gwałtowny rozwój gospodarki rynkowej w tym kraju umożliwiły nawiązanie bliskich stosunków politycznych i gospodarczych pomiędzy Koreą Południową a UE. Ich podstawą jest umowa ramowa

w sprawie handlu i współpracy, która została podpisana w 1996 r., a weszła w życie w 2001 r. Na mocy umowy strony są zobowiązane do rozwoju wymiany handlowej i inwestycji; mogą także prowadzić współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, nauki i kultury. Umowa przewiduje także ustanowienie Wspólnego Komitetu, regularne posiedzenia w formie szczytu oraz ministerialną trojkę. W kwietniu 2007 r. Rada UE wezwała do aktualizacji umowy ramowej w ramach dalszego wzmocnienia stosunków. Negocjacje w tej sprawie mają rozpocząć się w 2008 r. Oprócz umowy w sprawie handlu i współpracy od 1997 r. obowiązuje umowa o współpracy i wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych. Ponadto UE stworzyła stałe forum umożliwiające konsultacje, wymianę doświadczeń i poglądów na temat polityki konkurencji, a także jej realizowanie, zaś w chwili obecnej prowadzi negocjacje w sprawie bardziej szczegółowej umowy o współpracy, dotyczącej stosowania przepisów o konkurencji w odniesieniu do naruszającej je działalności.

3. W związku z rozwijającym się w szybkim tempie partnerstwem gospodarczym Korea Południowa została wybrana na priorytetowego partnera umowy o wolnym handlu w ramach strategii polityki handlowej „Globalny wymiar Europy” z 2006 r. Kompleksowa, ambitna umowa o wolnym handlu z Koreą Południową, obejmująca daleko idącą liberalizację usług i inwestycji, leży najwyraźniej w interesie obu stron. W maju 2008 r. rozpoczął się siódmy etap negocjacji otwartych w Seulu w maju 2007 r. Pomimo różnicy zdań na takie tematy, jak cła sektorowe, reguły pochodzenia, a także zdecydowany sprzeciw społeczeństwa wobec handlu wołowiną ze Stanami Zjednoczonymi, obie strony dostrzegają możliwość zakończenia negocjacji w 2008 r.
4. Podstawą obecnych stosunków pomiędzy Koreą Południową a UE są: 1) coraz większy zakres wspólnych wartości politycznych, 2) silne powiązania gospodarcze odzwierciedlające szeroką dwustronną wymianę handlową oraz znaczne przepływy inwestycyjne, a także 3) wielokrotnie podkreślane wsparcie UE dla tzw. polityki słonecznego blasku (pojednania) prowadzonej przez Koreę Południową wobec Korei Północnej. Na arenie światowej UE i Korea Południowa blisko współpracują w ramach wielu forów wielostronnych, wykraczających poza współpracę w ramach WTO; ponadto obie strony utrzymują bliskie stosunki z ASEM (spotkania Azja–Europa). Utworzona w 2001 r. transeurazjatycka sieć informacyjna jest jedną ze wspólnych inicjatyw UE i Korei.

B. Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna

1. Stosunki dyplomatyczne z KRLD zostały nawiązane w maju 2001 r. Od 1998 r. organizowane są coroczne posiedzenia trojki, w ramach dialogu politycznego pomiędzy UE a KRLD, z udziałem dyrektorów regionalnych. Ponadto relacje UE–KRLD utrzymywane są za pośrednictwem

szefów misji w Phenianie oraz ewentualnych wizyt *ad hoc* północnokoreańskich władz w Europie. W ramach wspomnianego dialogu politycznego UE wyraziła swoje zaniepokojenie sytuacją praw człowieka.

2. Podstawą powiązań gospodarczych między UE a KRLD jest jednostronna pomoc. Od 1995 r. Wspólnota zapewniła różnorodne pakiety pomocy, w tym żywność i pomoc humanitarną o łącznej wartości 344 mln euro, przy czym na sam program pomocy humanitarnej (za pośrednictwem ECHO) przeznaczono 93 mln euro. Program pomocy żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego koncentrował się początkowo na transportach zboża, kukurydzy, cukru i oleju, lecz od 2000 r. obejmuje on w coraz większym stopniu rekultywację gruntów rolnych (nawozy i środki produkcji rolnej).
3. Mimo że UE nie uczestniczy w rozmowach sześciostronnych, zdecydowanie popiera ten proces, podtrzymując w ten sposób swoje wieloletnie poparcie dla wszelkich starań o złagodzenie napięć na Półwyspie Koreańskim oraz dla bezpośrednich rozmów w ramach wewnętrznego pojednania.

Rola Parlamentu Europejskiego

Pierwsze kontakty pomiędzy PE a krajami ASEAN-u miały miejsce w 1976 r., lecz dopiero w 1979 r. ustanowiono regularne posiedzenia PE i Międzyparlamentarnej Organizacji ASEAN-u. Za kontakty odpowiedzialna jest delegacja PE ds. stosunków z ASEAN-em, a ich rozwój odbywa się obecnie na dwóch poziomach: poprzez dwustronne wizyty w krajach członkowskich ASEAN-u w celu podtrzymania kontaktów z tamtejszymi parlamentarzystami oraz poprzez udział w charakterze obserwatora w dorocznym walnym zgromadzeniu Międzyparlamentarnej Organizacji ASEAN-u (określanej obecnie jako AIPA). Parlament Europejski stale podkreśla konieczność wznowienia procesu demokratyzacji w Związku Myanmar (Birmie) oraz uwolnienia wszystkich więźniów politycznych. W trakcie kadencji 2004–2009 głosowano w sprawie co najmniej 10 rezolucji w sprawie Związku Myanmar (Birma). Parlament kilkakrotnie też zwracał się do Wietnamu o przeprowadzenie gruntownych reform politycznych obejmujących m.in. zniesienie kary śmierci oraz zakończenie prześladowań na tle religijnym. Parlament przyjął także wiele rezolucji dotyczących przestrzegania praw politycznych i praw człowieka w Kambodży.

W dniu 8 maja 2008 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie stosunków handlowych i gospodarczych z ASEAN-em, w której poparł dążenie do zawarcia ambitnej umowy handlowej, która przyniosłaby znaczne korzyści dla obu stron. Wyraził także zaniepokojenie z powodu powolnego tempa negocjacji, lecz nie zgodził się na ich przyspieszenie kosztem jakości postanowień umowy. Parlament nalega także na zachowanie uzupełniającego charakteru negocjacji z ASEAN-em wobec dauhańskiej agendy rozwoju w ramach WTO, która pozostaje priorytetem UE w dziedzinie handlu.

W wyniku inicjatywy Parlamentu Europejskiego ustanowienie Konferencji Współpracy Parlamentarnej Azja–Europa (ASEP) umożliwiła posłom do PE oraz parlamentarzystom z państw członkowskich UE spotkania z parlamentarzystami z Chin, Japonii, Korei i krajów ASEAN-u. Pierwsza Konferencja Współpracy Parlamentarnej Azja–Europa (ASEP) odbyła się w dniu 1 kwietnia 1996 r. w Strasburgu. Kolejne spotkania miały miejsce w Manili w sierpniu 2002 r., w Hue w marcu 2004 r., w Helsinkach w maju 2006 r. i w Pekinie w czerwcu 2008 r. ASEP stała się organem parlamentarnym spotkań Europa–Azja (ASEM), wyznaczającym kierunek procesu ASEM i pozwalającym włączyć parlamentarzystów do realizacji inicjatyw ASEM.

Od września 2004 r. delegacja Parlamentu Europejskiego ds. stosunków z Półwyspem Koreańskim utrzymuje doroczne kontakty z południowokoreańskim Zgromadzeniem

Narodowym oraz z Najwyższym Zgromadzeniem Ludowym KRLD. (Do tej pory za stosunki z Koreą Południową odpowiedzialna była delegacja ds. stosunków z ASEAN-em, natomiast kontakty z Koreą Północną wchodziły w zakres obowiązków Komisji Spraw Zagranicznych). Podczas ostatnich spotkań z Koreą Południową skoncentrowano się na nierozstrzygniętych dotąd kwestiach dotyczących umowy o wolnym handlu, jak również na postępach w ramach procesu sześciostronnego, zaś wizyty delegacji w Korei Północnej obejmują zwykle spotkania konsultacyjne i składanie relacji w Seulu.

→ Xavier **NUTTIN**
Stefan **SCHULZ**
lipiec 2008 r.

6.4.13. Australia i Nowa Zelandia

W ciągu jedenastu ostatnich lat Unia Europejska była największym partnerem handlowym Australii. Celem polityki UE wobec tego kraju jest utrzymanie stabilnych stosunków handlowych i pogłębienie współpracy. W stosunkach z Nową Zelandią ustanowiono w 1999 r. formalne ramy i obecnie UE jest drugim, po Australii, partnerem handlowym tego kraju.

Podstawa prawna

Artykuł 133 traktatu WE (podstawa wspólnej polityki handlowej UE).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1934/2006 (tzw. ICI, podstawa współpracy z uprzemysłowionymi krajami Ameryki Północnej, regionu Azji i Pacyfiku i regionu Zatoki Perskiej).

Cele

Unia Europejska ma silne związki historyczne i gospodarcze z Australią i Nową Zelandią i zamierza nadal wzmocnić swoje stosunki z obydwojema krajami, szczególnie w obliczu rosnącego znaczenia regionu Azji i Pacyfiku. Polityka UE wobec obu krajów koncentruje się na utrzymaniu stabilnych stosunków handlowych i pogłębianiu współpracy. W związku z historyczną zależnością Australii i Nowej Zelandii od eksportu produktów rolnych do Zjednoczonego Królestwa jego przystąpienie do UE miało wpływ na obydwa kraje: ustalenia preferencyjne Wspólnoty Narodów należało dostosować do polityki rolnej UE.

Osiągnięcia

I. Australia

A. Podstawowe elementy stosunków

1. Silne stosunki gospodarcze

Przez ostatnie 12 lat UE była największym partnerem gospodarczym Australii, a w latach 2001–2002 transakcje

zagraniczne z UE stanowiły 20% wszystkich transakcji zagranicznych tego kraju, podczas gdy w wypadku Stanów Zjednoczonych wskaźnik ten wynosił 17%, a dla Japonii i ASEAN – 13%. Unia Europejska była również największym źródłem przywozu do Australii (22% udziału w całkowitym imporcie, głównie lekarstw, samochodów i sprzętu telekomunikacyjnego) oraz trzecim co do wielkości rynkiem dla wywozu z Australii (12% udziału w całkowitym wywozie, głównie węgla, żelaza, wełny i wina). Unia Europejska nadal jest najważniejszym partnerem Australii w handlu usługami (22%), a także głównym inwestorem w tym kraju (33% udziału inwestycji zagranicznych w Australii). W 2002 r. łączna wartość handlu towarami i usługami przekroczyła 35 mld euro. W ostatnich latach zawarto umowy dwustronne w sprawie handlu winem, współpracy w dziedzinie nauki i technologii oraz norm i certyfikacji.

2. Wola współpracy

W czerwcu 1997 r. poprzez przyjęcie wspólnej deklaracji w sprawie stosunków UE–Australia ustanowiono partnerstwo dla dialogu i współpracy w obszarach wspólnych zainteresowań zarówno w ramach stosunków dwustronnych, jak i na szczeblu organizacji międzynarodowych. Mowa tu m.in. o negocjacjach dwustronnych w dziedzinie weterynarii i ochrony roślin, perspektywach rozpoczęcia nowej rundy negocjacji handlowych, przystąpieniu nowych członków do Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz kwestiach odnoszących się do zmian klimatycznych, ochrony środowiska naturalnego, nauki o morzu, biotechnologii oraz technologii

informacyjnych i telekomunikacyjnych. Innym obszarem współpracy jest koordynacja pomocy na rzecz rozwoju regionu Pacyfiku. W styczniu 1982 r. zawarto na okres 30 lat porozumienie w sprawie uranu i przywozu materiałów jądrowych do UE.

B. Priorytety przyszłej współpracy

Podczas konsultacji w Brukseli w kwietniu 2002 r. strony zgodziły się podsumować zmiany, jakie nastąpiły w stosunkach między nimi od czasu podpisania wspólnej deklaracji. Następujące obszary zostały uznane za priorytetowe na okres kolejnych pięciu lat:

1. Bezpieczeństwo i kwestie strategiczne

Należy zwiększyć wymianę ocen dotyczących stanu bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego, zwracając szczególną uwagę na:

- pogłębienie współpracy w zakresie walki z terroryzmem poprzez wymianę informacji na temat międzynarodowych sieci terrorystycznych i ochronę infrastruktury informatycznej oraz poprzez wspieranie budowania zdolności do walki z terroryzmem w regionie Azji i Pacyfiku;
- wzmocnienie dialogu na temat nierozprzestrzeniania broni i kwestii związanych z kontrolą eksportu, w szczególności w odniesieniu do uregulowania handlu przedmiotami podwójnego zastosowania oraz w sprawie większego zaangażowania w kwestie dotyczące problematycznych krajów;
- rozwijanie dwustronnej współpracy między australijskimi organami ścigania a Europolem.

2. Handel

Zobowiązanie do rozwiązywania nierozstrzygniętych kwestii w umowie dwustronnej w sprawie handlu winem.

Współpraca w ramach dauhańskiej agendy rozwoju WTO. Mimo różnic zdań dotyczących kilku zagadnień wspólne starania będą kontynuowane, aby zapewnić całościowe i ambitne podejście do spraw związanych z dostępem do rynku, tworzeniem zasad oraz rozwojem. Uznanie znaczenia i złożonego charakteru negocjacji w sprawie rolnictwa oraz zobowiązanie do osiągnięcia wyniku spójnego z deklaracją z Ad-Dauhy. W odniesieniu do krajów rozwijających się strony będą współpracować w celu:

- wdrażania i wspierania środków zmierzających do przyznania bezcłowego i bezkontyngentowego dostępu do rynku krajom najsłabiej rozwiniętym;
- pomocy tym krajom w uzyskaniu dostępu do leków po przystępnych cenach;
- zapewnienia im pomocy technicznej oraz wsparcia w zakresie budowania potencjału.

Skoncentrowanie się na usuwaniu różnic zdań dotyczących dwustronnych zagadnień związanych z rolnictwem i handlem, m.in. w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz spraw dotyczących zdrowia roślin i zwierząt, poprzez intensywne

konsultacje, w szczególności w ramach grupy ekspertów ds. handlu i obrotu produktami rolnymi.

3. Edukacja, nauka i technologia

Po udanym uruchomieniu pierwszego projektu pilotażowego między Australią a Unią Europejską dotyczącego współpracy w dziedzinie szkolnictwa wyższego uzgodniono, że po sfinalizowaniu niezbędnych procedur udostępniania funduszy zostanie ustanowiony drugi projekt pilotażowy na podobnych zasadach finansowania.

Opracowanie planu działania mającego na celu zachęcanie do realizacji wspólnych projektów naukowych i technologicznych między Australią a UE w ramach szóstego ramowego programu badań.

Starania w kierunku optymalnego wykorzystania Europejsko-Australijskiego Forum Współpracy Naukowej i Technologicznej (FEAST) jako podstawowego narzędzia w tym procesie.

4. Transport

Wypracowanie uzgodnień między australijskim Komitetem Koordynacyjnym ds. Globalnego Systemu Nawigacji Satelitarnej a Komisją Europejską w celu umożliwienia współpracy nad projektem systemu nawigacji satelitarnej Galileo.

Zacieśnienie współpracy w zakresie inteligentnych systemów transportowych (ITS) oraz zrównoważonych strategii transportowych.

Ścisła współpraca w dziedzinie transportu, szczególnie w zakresie agendy na rzecz liberalizacji usług lotniczych na forach wielostronnych, takich jak Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD oraz WTO (Układ ogólny w sprawie handlu usługami), oraz działań w kierunku zawarcia porozumienia dwustronnego w sprawie złagodzenia zasad dotyczących własności i kontroli, możliwości inwestycji wewnętrznych oraz rozwoju usług intermodalnych na odpowiednich rynkach.

5. Ochrona środowiska naturalnego

Kontynuacja współdziałania w zakresie zmian klimatycznych na podstawie istniejących ram współpracy. W szczególności należy zwrócić uwagę na:

- opracowywanie i wykorzystanie technologii;
- klimatologię, wpływ i dostosowanie do zmian klimatycznych;
- harmonizację monitorowania poziomu emisji, sprawozdawczość, procedury weryfikacji i certyfikacji;
- rozwój zobowiązań dotyczących łagodzenia skutków.

Porozumienie dotyczące poprawy wzajemnego zrozumienia podejścia każdej ze stron do ochrony środowiska naturalnego oraz sposobu, w jaki podejścia te wpływają na politykę międzynarodową, wspólne interesy i interesy poszczególnych stron.

6. Współpraca na rzecz rozwoju

Wykorzystywanie możliwości dalszego współdziałania w ramach programów współpracy na rzecz rozwoju w obszarach wspólnego zainteresowania, również poprzez:

- wspieranie procesów odbudowy i budowania narodu w Timorze Wschodnim i na Wyspach Salomona;
- programy na rzecz ustanowienia dobrego zarządzania i zapewnienia wzrostu gospodarczego państw Pacypiku, w szczególności Papui-Nowej Gwinej;
- zapewnianie wsparcia i funduszy dla Forum Przywódców Azji i Pacypiku na rzecz HIV/AIDS oraz na rzecz rozwoju.

7. Migracja i azyl

Poprawa wymiany informacji i współpracy w celu sprostania wyzwaniom spowodowanym globalną migracją poprzez intensywne konsultacje na forach dwu- i wielostronnych. Koncentrowanie się głównie na rozwoju procesu tworzenia polityki i praktycznej współpracy w odniesieniu do:

- przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz readmisji uchodźców do krajów pierwszego azylu;
- poprawy budowania potencjału (w tym w zarządzania granicami) w krajach trzecich, które wchodzą w zakres wspólnego zainteresowania;
- integracji migrantów oraz związku między rozwojem a migracją;
- wymiany informacji na temat handlu ludźmi i związaną z nim przestępczością transnarodową;
- wymiany informacji na temat nowych technologii i elektronicznych możliwości zwalczania nielegalnej imigracji i nadużyć związanych z dokumentami i kradzieżą tożsamości.

II. Nowa Zelandia

A. Kontekst ogólny

Stosunkom UE z Nową Zelandią nadano formalne ramy w maju 1999 r. w drodze **wspólnej deklaracji** w sprawie stosunków między obiema stronami.

Ogłoszono szereg **wspólnych celów**, takich jak wspieranie demokracji, zasad państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka, poprawa skuteczności działań ONZ, współpraca w kwestiach związanych z rozwojem w regionie południowego Pacypiku, wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz ochrona środowiska naturalnego w skali globalnej. W tym celu określono kilka obszarów współpracy.

We wspólnej deklaracji ustanowiono również **ramy konsultacyjne** takiej współpracy:

- regularny dialog polityczny, w tym konsultacje na szczeblu ministerialnym między UE a Nową Zelandią;
- przeprowadzane wedle potrzeb konsultacje między urzędnikami obu stron dotyczące istotnych aspektów stosunków.

Przyjęty w 2004 r. plan działania zatytułowany „Priorytety przyszłej współpracy” wyznacza praktyczne kroki w kierunku realizacji ogólnych celów wspólnej deklaracji. Podpisana we wrześniu 2007 r. na okres kolejnych 5 lat Wspólna deklaracja w sprawie stosunków i współpracy obejmuje zarówno treści deklaracji z 1999 r., jak i plan działania.

B. Stosunki gospodarcze

Unia Europejska jest po Australii drugim pod względem wielkości partnerem handlowym Nowej Zelandii. Podczas gdy Zjednoczone Królestwo nadal pozostaje głównym państwem docelowym dla wywozu z Nowej Zelandii do UE, eksport do innych krajów, takich jak Francja, również wzrósł. W 2002 r. wartość całkowitego handlu towarami i usługami kształtowała się na poziomie 7 mld euro. Ponadto z UE pochodzi 17% bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Nowej Zelandii. Unia Europejska jest również jednym z głównych obszarów docelowych dla inwestycji z Nowej Zelandii; trafia do niej 28% wszystkich bezpośrednich inwestycji zagranicznych tego kraju. Znaczenie Europy jako wiarygodnego i stabilnego partnera wzrosło po kryzysie finansowym w Azji.

Umowa weterynaryjna (1997 r.) ma na celu ułatwienie handlu żywymi zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego, a jednocześnie ochronę zdrowia publicznego i zwierząt oraz spełnienie oczekiwań konsumentów w odniesieniu do zdrowotnych właściwości produktów żywnościowych. Pomimo pewnych opóźnień obie strony wykazują wolę pełnego wdrożenia przedmiotowej umowy.

Porozumienie o wzajemnym uznawaniu (1999 r.) ma za zadanie ułatwienie handlu produktami przemysłowymi między UE a Nową Zelandią. Jego zakres obejmuje wymianę o wartości szacowanej na ponad 500 mln euro w takich sektorach, jak wyroby medyczne, wyroby farmaceutyczne oraz końcowe urządzenia telekomunikacyjne. Podobne porozumienie podpisano również z Australią. Porozumienia te były pierwszymi porozumieniami o wzajemnym uznawaniu, jakie UE kiedykolwiek podpisała z państwem trzecim.

Rola Parlamentu Europejskiego

Podobnie jak w wypadku większości innych państw i regionów Parlament Europejski utrzymuje regularne kontakty międzyparlamentarne również z Australią i Nową Zelandią poprzez stałą delegację do spraw stosunków z obydwojema krajami. Pierwsze posiedzenia międzyparlamentarne z tymi krajami miały miejsce na początku 1981 r. Dwustronne posiedzenia powinny odbywać się regularnie raz do roku. Ponadto przeprowadza się również regularną wymianę poglądów z ambasadorami tych krajów. Omawiane tematy obejmują zarówno kwestie dwustronne, takie jak polityka rolna i handel, jak i wspólne problemy o skali globalnej, począwszy od ochrony środowiska naturalnego i zmian klimatycznych, aż po wyzwania związane z bezpieczeństwem.

→ Stefan SCHULZ
lipiec 2008 r.

6.5. Ogólna polityka na rzecz rozwoju

6.5.1. Ogólny przegląd polityki na rzecz rozwoju

Polityka na rzecz rozwoju jest jedną z kluczowych dziedzin stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Od chwili powstania Wspólnota Europejska wspiera rozwój wielu regionów świata, takich jak kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz wszystkie kraje rozwijające się, poprzez udzielanie pomocy na rzecz rozwoju lub uprzywilejowane traktowanie w wymianie handlowej. Głównym celem europejskiej polityki na rzecz rozwoju jest walka z ubóstwem. Co roku Wspólnota i jej państwa członkowskie przyznają 55% międzynarodowej pomocy na rzecz rozwoju.

Podstawa prawna

- Ogólna polityka na rzecz rozwoju i współpracy: art. 177–181 traktatu WE.
- Umowa z Kotonu i różne układy o stowarzyszeniu (w szczególności z Azją i Ameryką Łacińską): art. 310 traktatu WE.
- System ogólnych preferencji i umowy o współpracy: art. 133 traktatu WE.

Cele

Artykuł 177 traktatu WE stanowi, że polityka Wspólnoty w zakresie rozwoju ma na celu rozwój i wzmocnienie demokracji i praworządności. W krajach rozwijających się polityka UE zmierza do wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego, harmonijnej i stopniowej integracji z gospodarką światową oraz walki z ubóstwem.

Włączenie przepisów dotyczących polityki na rzecz rozwoju do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską ma szczególne znaczenie polityczne, ponieważ dzięki nim polityka na rzecz rozwoju staje się samodzielną polityką wspólnotową. Oprócz ogólnych celów polityki na rzecz rozwoju, przyjmowanych w drodze procedury współdecyzji, na Wspólnocie i jej państwach członkowskich spoczywają trzy zobowiązania. Zgodnie z art. 178 przy realizowaniu polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia Europejska bierze pod uwagę cele polityki na rzecz rozwoju. W art. 180 na Unię Europejską i państwa członkowskie nałożono wymóg koordynowania polityk w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju oraz przeprowadzania wzajemnych konsultacji w sprawie programów pomocy. Natomiast zgodnie z art. 181 Unia Europejska i państwa członkowskie współpracują, w zakresie swoich kompetencji, z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi.

Traktat lizboński nie zmienia w znaczący sposób polityki na rzecz rozwoju (art. 208–210 TFUE). Przejmuje jednak dorobek

Europejskiego konsensusu w sprawie polityki na rzecz rozwoju Unii Europejskiej i uznaje walkę z ubóstwem za główny cel polityki na rzecz rozwoju (art. 208 ust. 1 akapit drugi TFUE). Zasady określone jako zasady rozwoju w obecnym traktacie WE (ponieważ polityka zagraniczna nie należy do filaru wspólnotowego) stają się zasadami działań zewnętrznych Unii Europejskiej (art. 21 ust. 2 TUE).

Osiągnięcia

W ciągu ostatnich lat nastąpiła zmiana priorytetów dotyczących wdrażania unijnej polityki na rzecz rozwoju. Ramy polityczne zostały przeorientowane w celu umieszczenia walki z ubóstwem w centrum unijnej polityki, a ramy finansowe odnoszące się do wspólnego instrumentu – instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju (DCI), zostały uproszczone, chociaż współpraca na rzecz rozwoju z krajami AKP jest nadal finansowana za pomocą instrumentu o charakterze międzyrządowym (Europejski Fundusz Rozwoju), a nie z budżetu ogólnego Unii Europejskiej (→6.5.4).

A. Ramy polityczne

W dniu 20 grudnia 2005 r. trzy instytucje europejskie – Rada, Parlament i Komisja – przyjęły wspólnie pierwszy „Europejski konsensus w sprawie polityki na rzecz rozwoju Unii Europejskiej”. Tekst konsensusu jest oparty na zmienionej deklaracji w sprawie polityki rozwojowej WE z 2000 r., a przede wszystkim jest pierwszym wspólnym tekstem instytucji wspólnotowych i państw członkowskich. Celem tego nowego wspólnego zbioru zasad jest wytyczenie kierunku działań Komisji i 27 państw członkowskich. Konsensus jest w pełni zgodny z milenijnymi celami rozwoju przyjętymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2000 r.

Priorytetem nowej polityki na rzecz rozwoju jest walka z ubóstwem, a jej podstawą – promowanie dobrych rządów, demokracji i praw człowieka, a także partnerskie stosunki z krajami rozwijającymi się. Ponieważ konsensus jest tekstem wspólnym, podkreślono w nim niezbędną spójność działań Wspólnoty i państw członkowskich, podejmowanych w duchu

komplementarności, tak by Unia Europejska mogła zaoferować prawdziwie wspólną wizję rozwoju.

W celu wdrożenia swojej polityki Unia Europejska zobowiązała się do zwiększenia funduszy przeznaczonych na pomoc, tak by sięgnęły 0,7% dochodu narodowego brutto w 2015 r., z celem pośrednim wynoszącym 0,56% w 2010 r. Połowa zwiększonej pomocy zostanie przeznaczona dla Afryki Subsaharyjskiej. Pomoc powinna być przeznaczona w pierwszej kolejności dla krajów najsłabiej rozwiniętych. Poza wielkością udzielanej pomocy Unia Europejska przywiązuje szczególną wagę do skuteczności pomocy. W tym celu konieczna jest lepsza koordynacja działań z krajami ubiegającymi się o pomoc oraz z innymi dostawcami wsparcia finansowego.

W celu zwiększenia skuteczności pomocy Unii Europejskiej należy dokonać lepszego podziału pracy między WE i jej państwa członkowskie. Konsensus określa dziedziny, w których wartość dodana WE jest najwyższa, w szczególności dzięki obecności na arenie światowej. Tak więc Wspólnota skoncentruje swoją działalność na handlu i integracji regionalnej, środowisku naturalnym i gospodarce zasobami naturalnymi, infrastrukturze, wodzie i energii, rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwie i bezpieczeństwie żywności, sposobie rządzenia, demokracji, prawach człowieka i wsparciu reform gospodarczych i instytucjonalnych, zapobieganiu konfliktom i osłabieniu państwa, rozwoju ludzkim, spójności społecznej i zatrudnieniu.

B. Ramy prawne i finansowe

1. Zakres stosowania

Pod koniec 2004 r. Komisja Europejska zaproponowała nową, „uproszczoną architekturę” w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Kilkadziesiąt aktów prawnych zostało zastąpionych siedmioma instrumentami, z których większość przyjęto pod koniec 2006 r. Oprócz instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju duże znaczenie dla rozwoju krajów partnerskich, o których mowa, mają inne instrumenty, w szczególności instrument polityki sąsiedztwa. Dzięki instrumentowi pomocy humanitarnej, europejskiemu instrumentowi na rzecz demokracji i praw człowieka oraz instrumentowi na rzecz stabilności można udzielać specjalnej pomocy wspólnotowej krajom rozwijającym się.

2. Instrument współpracy na rzecz rozwoju

Instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju uprościł poprzednie ramy współpracy dzięki połączeniu różnorodnych instrumentów geograficznych i tematycznych w jeden instrument. Instrument ten zastępuje wcześniejsze rozporządzenia przyjęte na podstawie art. 179 traktatu WE.

Instrument współpracy na rzecz rozwoju obejmuje:

- programy geograficzne: krajowe dokumenty strategiczne dla Azji i Ameryki Łacińskiej, Republiki Południowej Afryki i Bliskiego Wschodu;
- pięć programów tematycznych: „Inwestowanie w ludzi”, „Ochrona środowiska i zrównoważone gospodarowanie

zasobami naturalnymi, w tym energią”, „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju”, „Bezpieczeństwo żywnościowe”, „Migracja i azyl”;

- program środków towarzyszących na rzecz 18 krajów AKP będących sygnatariuszami protokołu w sprawie cukru, mający na celu ich wsparcie w następstwie reformy wspólnotowego systemu cukrowego.

Za pośrednictwem instrumentu współpracy na rzecz rozwoju WE finansuje działania mające na celu wspieranie współpracy z krajami rozwijającymi się, które znajdują się na liście krajów korzystających z pomocy Komitetu Pomocy Rozwojowej przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Kraje AKP kwalifikują się jednak do programów tematycznych. W tym sensie zakres stosowania programów tematycznych jest większy od zakresu uzupełnianej przez nie współpracy geograficznej.

Pomoc wspólnotowa może być przyznana krajom lub regionom, jak również jednostkom lokalnym w krajach będących beneficjentami, a także organizacjom międzynarodowym, agencjom UE oraz organizacjom pozarządowym. Znaczna część pomocy wspólnotowej jest udzielana agencjom Narodów Zjednoczonych.

Kwota pomocy przewidzianej na lata 2007–2013 wynosi 16,897 mld euro, w tym 10,057 mld na programy geograficzne, 5,596 mld na programy tematyczne i 1,244 mld dla krajów AKP objętych protokołem w sprawie cukru.

Rola Parlamentu Europejskiego

Polityka na rzecz rozwoju jest polityką wspólnotową, w zakresie której Parlament Europejski posiada uprawnienia do współdecydowania. Zgodnie z obowiązującymi traktatami jest to jedyna dziedzina polityki zagranicznej, w której Parlament pełni rolę współprawodawcy.

Parlament Europejski przyjął instrument współpracy na rzecz rozwoju dnia 12 grudnia 2006 r. w ramach procedury współdecyzji. Początkowo Parlament zdecydowanie przeciwstawił się tekstowi zaproponowanemu przez Komisję. Posłowie uważali, że zaproponowana wersja rozporządzenia osłabia uprawnienia Parlamentu ze względu na przyznanie Komisji i Radzie szerokich uprawnień w zakresie wprowadzania w życie ze szkodą dla władzy ustawodawczej i budżetowej Parlamentu. Negocjacje zakończyły się pod koniec 2006 r., a Parlament Europejski uzyskał prawo wglądu do krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych (programy geograficzne), jak również do programów tematycznych. Pod względem treści Parlament Europejski osiągnął uznanie edukacji i zdrowia za priorytetowe dziedziny wspólnotowej pomocy na rzecz rozwoju – w 2009 r. 20% łącznej pomocy powinno być zarezerwowane dla tych sektorów.

→ Armelle DOUAUD
lipiec 2008 r.

6.5.2. Systemy handlowe mające zastosowanie do krajów rozwijających się

Ogólny system preferencji (GSP) to autonomiczne rozwiązanie handlowe, za którego pośrednictwem Unia Europejska udziela jednostronnego preferencyjnego dostępu do rynku UE krajom i terytoriom rozwijającym się, w postaci obniżonych celi na towary pochodzące z tych krajów i wprowadzane na rynek UE. Unijny system GSP stanowi jeden z najważniejszych instrumentów na rzecz rozwoju związanych z handlem stosowanych przez kraje rozwinięte.

Cele

Głównym celem GSP jest ograniczanie ubóstwa poprzez zwiększenie wymiany handlowej oraz wspieranie trwałego rozwoju i dobrego sprawowania rządów. Preferencje taryfowe w dostępie do rynku UE umożliwiają krajom rozwijającym się pełniejszy udział w międzynarodowej wymianie handlowej i uzyskanie dodatkowych dochodów z wywozu, aby wspierać wdrażanie strategii politycznych tych krajów na rzecz trwałego rozwoju i ograniczania ubóstwa.

Instrumenty i rozwój

Wspólnota Europejska po raz pierwszy zaoferowała preferencyjny dostęp do swojego rynku w 1971 r., aby zwiększyć udział krajów rozwijających się w międzynarodowej wymianie handlowej. System GSP był zmieniany wiele razy; najnowszy system obowiązuje do końca 2008 r., a nowe rozporządzenie Rady, przyjęte w lipcu 2008 r., dotyczy okresu 2009–2011. W ramach kolejnych zmian systemu zwiększono liczbę pozycji taryfowych uprawnionych do preferencyjnego dostępu oraz ustanowiono skuteczniejszy mechanizm oceny i dostosowywania.

W 2001 r. Rada przyjęła inicjatywę „Wszystko oprócz broni” (EBA), oferując tym samym bezcłowy dostęp, bez ograniczeń ilościowych, dla wszystkich produktów z krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC), z wyjątkiem broni i amunicji. Pełna liberalizacja nie objęła jedynie bananów, ryżu i cukru na ograniczony okres. Inicjatywę EBA włączono do systemu GSP.

Ponadto w 2005 r. Unia Europejska ustanowiła system „GSP plus”, szczególne rozwiązanie motywacyjne dotyczące trwałego rozwoju i dobrego sprawowania rządów, w ramach którego zaoferowano dodatkowe przywileje taryfowe. Nowy system „GSP plus” zastąpił wcześniejsze szczególne rozwiązania wspierające środki na rzecz walki z narkotykami w państwach członkowskich Wspólnoty Andyjskiej, Wspólnego Rynku Ameryki Środkowej i w Pakistanie.

System GSP jest wdrażany rozporządzeniem Rady mającym zastosowanie do trzyletniego okresu. Obejmuje trzy odrębne systemy preferencji:

- standardowy GSP, w ramach którego udziela się preferencji 176 krajom i terytoriom rozwijającym się dla ponad 6300 pozycji taryfowych;

- szczególne rozwiązanie motywacyjne dotyczące trwałego rozwoju i dobrego sprawowania rządów, tzw. GSP plus, oferujące dodatkowe zmniejszenie stawek celnych w celu wsparcia krajów najbardziej podatnych na zagrożenia w ratyfikacji i wdrożeniu właściwych konwencji międzynarodowych w przedmiotowych dziedzinach;
- rozwiązanie „Wszystko oprócz broni” (EBA), zapewniające 50 krajom najsłabiej rozwiniętym (LDC) dostęp bez celi i kontyngentów.

W ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost wartości przywozu preferencyjnego w ramach GSP. W 2006 r. wartość przywozu w ramach systemu wyniosła 51 mld euro (wzrost o 10% w stosunku do 2005 r.) i 57 mld euro w 2007 r. (wzrost o 12% w stosunku do 2006 r.). W obecnym rozporządzeniu skoncentrowano preferencje szczególnie na krajach, które najbardziej potrzebują korzyści z wymiany handlowej. W tym kontekście przywóz z LDC wzrósł o 35% w 2006 r., a następnie utrzymał się zasadniczo na stałym poziomie w 2007 r., natomiast w wypadku beneficjentów GSP plus nastąpił wzrost wywozu do UE o 15% w 2006 r. i o kolejne 10% w 2007 r.

W oparciu o dane dotyczące handlu za 2007 r. łączna wielkość przywozu do UE w ramach poszczególnych trzech systemów GSP i przybliżona wartość preferencji udzielonych pod względem nominalnej utraty cła w wypadku przywozu tych samych towarów i uiszczenia celi zgodnie ze standardowymi unijnymi warunkami dostępu na zasadzie KNU przedstawiała się następująco:

2007 r.	Preferencyjny przywóz w ramach GSP (mln euro)	Nominalna utrata cła (mln euro)
Standardowy GSP	47 848	1,542
GSP plus	4900	0,501
EBA	4302	0,505
Łącznie	57 050	2,548

Nowe rozporządzenie w sprawie gsp na lata 2009–2011

Ponieważ obecny trzyletni okres obowiązywania GSP ma wygasnąć pod koniec 2008 r., w dniu 21 grudnia 2007 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek dotyczący kolejnego rozporządzenia. Po wyrażeniu opinii przez Parlament Europejski w dniu 22 lipca 2008 r. Rada ds. Ogólnych

i Stosunków Zewnętrznych UE przyjęła rozporządzenie wprowadzające nowy system GSP na okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2011 r.

W odniesieniu do dwóch krajów (Związek Myanmar i Białoruś) utrzymano w mocy czasowe wycofanie preferencji GSP zgodnie z rozporządzeniami Rady (WE), odpowiednio nr 552/97 i nr 1933/2006, ponieważ przyczyny leżące u podstaw wycofania wciąż istnieją. Mołdawia została już skreślona z wykazu beneficjentów obecnego rozporządzenia w sprawie GSP, kiedy w marcu 2008 r. WE przyznała jej szersze autonomiczne preferencje zgodnie z odrębnym instrumentem prawnym.

W odpowiedzi na wyrażane przez użytkowników GSP pragnienie zapewnienia trwałej stabilności, przewidywalności i przejrzystości, system pozostaje zasadniczo niezmienny. Wprowadzono jednak pewne zmiany techniczne, w szczególności uwzględniając ewolucję przepływów handlowych.

A. Klasyfikacja i deklasyfikacja

Ileokroć wyniki danego kraju na rynku UE w okresie trzech lat przekraczają wyznaczony próg lub znajdują się poniżej tego progu, taryfy preferencyjne są zawieszane lub przywracane. Obliczeń tych dokonuje się w oparciu o rodzaje produktów ustanowione w zharmonizowanym systemie klasyfikacji towarów do celów handlowych. Mechanizm klasyfikacji nie dotyczy EBA. Do klasyfikacji dochodzi, kiedy dany kraj staje się konkurencyjny w odniesieniu do jednej lub większej liczby grup produktów, dlatego uznaje się, że nie potrzebuje już preferencyjnych stawek celnych. Na skutek ponownych obliczeń na podstawie danych dotyczących handlu za okres 2004–2006 preferencje w ramach GSP zostaną przywrócone w odniesieniu do sześciu krajów i zawieszane w odniesieniu do jednego, zgodnie z następującą kombinacją państw beneficjentów i grup produktów:

1. Deklasyfikacja (przywrócenie preferencji):

Algieria, sekcja V (produkty mineralne)

Indie, sekcja XIV (biżuteria, perły, metale i kamienie szlachetne)

Indonezja, sekcja IX (drewno i artykuły z drewna)

Rosja, sekcja VI (produkty przemysłu chemicznego lub przemysłów pokrewnych) i sekcja XV (metale nieszlachetne)

Republika Południowej Afryki, sekcja XVII (sprzęt transportowy)

Tajlandia, sekcja XVII (sprzęt transportowy)

2. Klasyfikacja (zawieszenie preferencji):

Wietnam, sekcja XII (obuwie, nakrycia głowy, parasole, parasole przeciwsłoneczne, sztuczne kwiaty itp.)

Wartość wpływu netto tych korekt dla państw beneficjentów wynosi przynajmniej 160 mln euro pod względem cel przywozowych, które zostałyby nałożone.

B. GSP plus

Zgodnie z obecnym systemem 14 państw beneficjentów zakwalifikowało się do uzyskania dodatkowych preferencji

oferowanych w ramach rozwiązania motywacyjnego GSP plus (Boliwia, Kolumbia, Kostaryka, Ekwador, Salwador, Gruzja, Gwatemala, Honduras, Mongolia, Nikaragua, Panama, Peru, Sri Lanka i Wenezuela). Każdy kraj, także obecny beneficjent GSP plus, który chciałby uzyskać preferencje w ramach GSP plus od stycznia 2009 r., musi wystąpić z wnioskiem do dnia 31 października 2008 r.

Zgodnie z kryteriami kwalifikacji każde państwo beneficjent GSP plus musi zostać uznane za „podatne na zagrożenia” oraz ratyfikować i skutecznie realizować 27 wyszczególnionych konwencji międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka, podstawowych praw pracowniczych, trwałego rozwoju i dobrego sprawowania rządów. W wypadku krajów, które w tym roku nie spełniają jeszcze kryteriów kwalifikacji GSP plus, nowe rozporządzenie zapewnia dodatkową możliwość wystąpienia z wnioskiem w połowie 2010 r. Jest to dodatkowa korzyść wynikająca z nowych zasad, dzięki której potencjalni wnioskodawcy, którzy nie spełniają jeszcze wszystkich kryteriów, nie muszą czekać trzech lat, by móc ponownie wystąpić z wnioskiem.

C. EBA

Obecnie dla 41 pozycji taryfowych dotyczących ryżu i cukru ustanowiono kontyngenty bezcłowe do czasu osiągnięcia pełnej liberalizacji we wrześniu 2009 r. (ryż) i w październiku 2009 r. (cukier). Nowe rozporządzenie zawiera rozwiązanie dotyczące ceny minimalnej cukru, aby zapewnić spójność z wynikami negocjacji w sprawie EPA. Rozwiązanie to będzie stosowane od dnia 1 października 2009 r. do dnia 30 września 2012 r.

Rola Parlamentu Europejskiego

W obowiązujących traktatach nie przewidziano żadnych uprawnień legislacyjnych dla Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do polityki handlowej. Miały jedynie miejsce konsultacje z Parlamentem Europejskim w celu uzyskania opinii podczas przeglądów GSP, także w 2008 r. Parlament zwrócił się m.in. o szczegółową ocenę i ocenę wpływu, zwiększenie przejrzystości i przewidywalności oraz możliwość, by zainteresowane państwa mogły co roku występować z wnioskiem o objęcie ich systemem GSP plus. Po wyrażeniu opinii przez Parlament Europejski w dniu 22 lipca 2008 r. Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE przyjęła rozporządzenie wprowadzające nowy system GSP na okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2011 r.

Jeżeli traktat lizboński wejdzie w życie, znacznie zwiększy kompetencje Parlamentu w odniesieniu do polityki handlowej. Traktat stanowi, że większość obszarów polityki handlowej, w tym system GSP i autonomiczne środki handlowe są objęte zwykłą procedurą legislacyjną.

→ Levente CSASZI
lipiec 2008 r.

6.5.3. Pomoc humanitarna

Od 1960 r. Komisja Europejska udziela pomocy humanitarnej osobom w krajach trzecich dotkniętym przez konflikty i klęski żywiołowe oraz katastrofy spowodowane przez człowieka. Duża liczba takich akcji podejmowanych od końca lat 80. XX w. sprawiła, że obszar ten stał się kluczowym elementem działań zewnętrznych Wspólnoty. Od 1992 r. pomocą humanitarną WE zarządza Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO), która z upływem lat dostosowywała się do coraz większych wyzwań stojących przed dziedziną pomocy humanitarnej oraz zmiany ich charakteru. Dziś Unia Europejska – czyli Komisja Europejska wraz z państwami członkowskimi – jest największym darczyńcą na świecie w zakresie pomocy humanitarnej.

Podstawa prawna

Artykuł 179 traktatu WE

Cele

Ramy regulacyjne działań humanitarnych WE stanowi rozporządzenie Rady (WE) 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. Zgodnie z rozporządzeniem pomoc humanitarna Wspólnoty obejmuje akcje niesienia pomocy, akcje ratunkowe i działania ochronne prowadzone na zasadach niedyskryminacyjnych, mające na celu pomoc ludziom w państwach trzecich, szczególnie zaś najbardziej bezbronny spośród nich. Zasadniczymi celami pomocy humanitarnej WE są w szczególności:

- ratowanie i ochrona życia w sytuacjach krytycznych w czasie klęsk żywiołowych oraz bezpośrednio w ich następstwie;
- udzielanie koniecznej pomocy i wsparcia ludziom narażonym na długotrwałe kryzysy wynikające w szczególności z walk lub wojen;
- pomoc w finansowaniu transportu pomocy humanitarnej i wysiłki w celu zagwarantowania, że jest ona dostępna dla tych, dla których jest przeznaczona;
- przeprowadzanie krótkoterminowych prac związanych z odbudową i rekonstrukcją, szczególnie w zakresie infrastruktury i sprzętu, w celu ułatwienia nadejścia pomocy;
- pokonywanie trudności związanych z konsekwencjami migracji ludności (uchodźcy, przesiedleńcy i repatrianci), spowodowanymi przez klęski żywiołowe lub katastrofy wywołane działalnością człowieka;
- zapewnienie przygotowania się na ryzyko klęski żywiołowej lub porównywalnych wyjątkowych okoliczności oraz wykorzystanie odpowiednio szybkiego systemu wczesnego ostrzegania i interwencji;
- wspieranie działań cywilnych w celu ochrony ofiar walk lub w porównywalnych sytuacjach krytycznych, zgodnie z obowiązującymi umowami międzynarodowymi.

Osiągnięcia

Wspólnota uczestniczy w działaniach w zakresie pomocy humanitarnej od drugiej połowy lat 60. ubiegłego stulecia. Znaczny zakres pomocy humanitarnej udzielonej od drugiej połowy lat 80. sprawił, że stała się ona kluczowym elementem polityki międzynarodowej Wspólnoty. Unia Europejska – Komisja Europejska wraz z państwami członkowskimi – jest obecnie największym źródłem pomocy humanitarnej na świecie, a w 2006 r. przeznaczyła na nią ponad 2 mld euro (ponad 40% oficjalnej pomocy międzynarodowej). Od 1992 r. pomocą humanitarną WE zarządza Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO).

A. Rola DG ECHO

DG ECHO została utworzona w celu scentralizowania działań Komisji w zakresie pomocy humanitarnej, a tym samym zorganizowania ich w bardziej skuteczny sposób. Sama DG ECHO nie wdraża programów pomocowych, finansuje takie działania z udziałem ponad 200 instytucji partnerskich (organizacje pozarządowe, agencje ONZ, organizacje międzynarodowe, takie jak Czerwony Krzyż czy Czerwony Półksiężyc).

Głównym zadaniem DG ECHO jest zapewnienie, aby towary i usługi w ramach pomocy humanitarnej dotarły **szybko i skutecznie**, za pośrednictwem instytucji partnerskich, do znajdującej się w trudnej sytuacji ludności na terenach objętych kryzysem, oraz aby zostały dostarczone zgodnie z **rzeczywistymi potrzebami**. DG ECHO dba również o **racjonalne zarządzanie finansami**.

Szybkie niesienie pomocy ułatwiają szczególne przepisy rozporządzenia finansowego i przepisy wykonawcze, co umożliwia Komisji podejmowanie w sytuacjach krytycznych decyzji o finansowaniu pomocy. Dzięki tym decyzjom można już na samym początku katastrofy humanitarnej przeznaczyć na działania humanitarne, w drodze szybkiej procedury budżetowej, do 3 mln euro w ciągu 72 godzin i do 10 mln euro w ciągu 10 dni. Ponadto instytucje partnerskie DG ECHO (jest ich ponad 200) podpisały albo umowę ramową o partnerstwie (FPA – dla organizacji pozarządowych i organizacji międzynarodowych), albo ramowe umowy finansowo-administracyjne (FAFA – agencje ONZ). Te porozumienia umowne *ex ante* ułatwiają i przyspieszają przyznawanie

środków, sprzyjając jednocześnie rozliczalności instytucji partnerskich DG ECHO.

DG ECHO przyznaje pomoc finansową wyłącznie na podstawie oceny potrzeb humanitarnych, z pełnym poszanowaniem podstawowych zasad świadczenia pomocy humanitarnej: człowieczeństwa, neutralności, bezstronności i niezależności. W tym celu DG ECHO opracowała własną metodologię opartą na podwójnym podejściu: uszeregowaniu krajów trzecich według ich ogólnego zagrożenia połączonym z oceną w terenie przeprowadzoną przez ekspertów DG ECHO, którzy spełniają zasadniczą rolę podczas szybkiego rozpoznania odpowiednich instytucji partnerskich i projektów służących zaspokajaniu potrzeb.

Po przeprowadzeniu akcji humanitarnych DG ECHO monitoruje na miejscu działania swoich partnerów i projekty, aby zagwarantować racjonalne zarządzanie finansowe oraz wykorzystanie przyznanych środków zgodnie z przeznaczeniem. Wydział ds. oceny w DG ECHO, utworzony w 1996 r., pomaga umacniać monitorowanie i skuteczność działań humanitarnych WE.

Pomoc DG ECHO ma także na celu ułatwianie, równoległe z innymi instrumentami, odzyskiwania przez ludność stanu samowystarczalności tam, gdzie to możliwe, tak aby umożliwić stopniowe wycofywanie finansowania, gdy warunki temu sprzyjają. W tym zakresie DG ECHO prowadzi aktywne działania na rzecz wdrożenia strategii łączenia pomocy, odbudowy i rozwoju (LRRD).

DG ECHO, oprócz podstawowego zadania, jakim jest finansowanie działalności humanitarnej, zajmuje się zagadnieniami pokrewnymi, mającymi na celu wspieranie świadczenia pomocy humanitarnej i jej jakości. DG ECHO:

- utrzymuje bliskie stosunki z innymi instytucjami, państwami członkowskimi i organizacjami międzynarodowymi w celu propagowania polityki humanitaryzmu;
- szerzy ideę poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego i zasad świadczenia pomocy humanitarnej oraz obrony przestrzeni humanitarnej;
- opracowała strategię bezpieczeństwa personelu DG ECHO uczestniczącego w świadczeniu pomocy humanitarnej;
- współpracuje w ramach programów szkoleniowych, takich jak sieć pomocy humanitarnej (NOHA) i świadczy partnerom pomoc techniczną;
- podnosi świadomość społeczeństwa w zakresie zagadnień pomocy humanitarnej w Europie i na świecie.

Aby móc spełniać liczne zadania, DG ECHO z biegiem lat rozszerzyła swoje struktury, w których skład wchodzi obecnie 200 urzędników pracujących w siedzibie w Brukseli oraz 100 ekspertów w terenie i 250 lokalnych pracowników działających w około 40 biurach pomocniczych w krajach trzecich.

B. Ogólne ramy polityki: europejski konsensus w sprawie pomocy humanitarnej

Na przestrzeni kilku ostatnich dziesięcioleci wzrosła skala, siła i liczba klęsk żywiołowych, a przy tym stały się one bardziej złożone i dłużej trwają. Wzrosła też liczba osób dotkniętych katastrofami, wśród których przeważają ludzie ubodzy. Międzynarodowy kontekst pomocy humanitarnej staje się coraz bardziej skomplikowany, na scenie pojawiły się nowe podmioty państwowe i pozapaństwowe, ma miejsce ewidentne łamanie praw człowieka, a bezpieczeństwo osób zajmujących się pomocą humanitarną jest często zagrożone.

W tym kontekście trzy instytucje (Parlament Europejski, Rada i Komisja) podpisały w grudniu 2007 r., po sześciomiesięcznych negocjacjach, Europejski konsensus w sprawie pomocy humanitarnej. Konsensus stanowi zbiorowy wysiłek Unii Europejskiej (w tym jej państw członkowskich) na rzecz ukształtowania przyszłości pomocy humanitarnej UE, reagowania na nowe wyzwania i, po raz pierwszy, wypowiadania się jednym głosem i bardziej skutecznie. Jest on punktem przełomowym w dziejach pomocy humanitarnej UE.

Konsensus potwierdza poszanowanie przez UE zasad świadczenia pomocy humanitarnej, międzynarodowego prawa humanitarnego oraz potrzebę lepszej koordynacji na szczeblu UE, przy jednoczesnym poszanowaniu roli ONZ jako głównego koordynatora. Podkreśla także, że potrzeba więcej środków i że pomoc powinna być świadczona przez profesjonalistów. Wyznacza też wyraźne granice działania czynników państwowych, a w szczególności sił zbrojnych, które tylko w ostateczności powinny być wykorzystywane przy zaspokajaniu ważnych potrzeb humanitarnych.

Na podstawie tego konsensusu w 2008 r. sporządzony został plan działania przedstawiony przez Komisję, obejmujący konkretne i wymierne działania w każdym z obszarów. Został on z zadowoleniem przyjęty przez Radę i Parlament Europejski. Ze swej strony Rada postanowiła rozszerzyć i dostosować mandat swojej grupy roboczej ds. pomocy żywnościowej, która od 1 stycznia 2009 r. będzie grupą roboczą ds. pomocy humanitarnej i pomocy żywnościowej. Ta ważna decyzja, którą należy uważać za jedną z bezpośrednich konsekwencji przyjęcia konsensusu, zapewni wreszcie odpowiednie forum systematycznej debaty politycznej w Radzie.

C. Traktat lizboński

Gdyby traktat lizboński wreszcie wszedł w życie, wiązałoby się to z wieloma innowacjami w dziedzinie pomocy humanitarnej UE, z uwzględnieniem, po raz pierwszy, pomocy humanitarnej jako **samodzielnej polityki** w traktacie WE. Obecnie pomoc humanitarna opiera się, z braku innych przepisów, na art. 179 traktatu WE (polityka rozwoju).

Postanowienia traktatu lizbońskiego stanowiłyby potwierdzenie, ogólnie rzecz biorąc, obecnych celów, podstawowych zasad i procedur (procedury współdecyzji) oraz w ich ramach wprowadzono by politykę UE w dziedzinie pomocy humanitarnej do ogólnych postanowień dotyczących

działań zewnętrznych UE. Poza tym Traktat przewiduje utworzenie **Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej** – w ramach którego młodzi Europejczycy mogliby uczestniczyć w działaniach Unii w zakresie pomocy humanitarnej.

D. Źródła i przeznaczenie funduszy DG ECHO

1. Budżet

DG ECHO ma dwa podstawowe źródła finansowania: budżet ogólny WE oraz Europejski Fundusz Rozwoju (EDF), które mogą być wykorzystywane na nadzwyczajną pomoc humanitarną dla krajów AKP (kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku). Komisja stosuje takie same zasady i wytyczne do pomocy finansowanej z EDF i do pomocy finansowanej z budżetu ogólnego.

Aby móc szybko reagować na szczególnie zapotrzebowanie na pomoc, spowodowane przez wydarzenia, których w czasie uchwalania budżetu nie można było przewidzieć, DG ECHO może także skorzystać z rezerwy na pomoc nadzwyczajną. Aby mogła ona zostać uruchomiona, wymagane jest trójstronne porozumienie między Komisją, Radą i Parlamentem. Rok 2007 r. był wyjątkowy pod tym względem, że nie wystąpiły niespodziewane sytuacje kryzysowe i klęski, a w związku z tym DG ECHO nie musiała korzystać z rezerwy Komisji na pomoc nadzwyczajną.

DG ECHO, podobnie jak wszystkie inne dyrekcje Komisji, rozlicza się przed Parlamentem i przed Radą, w drodze szczegółowych rocznych sprawozdań ze swojej działalności. Jej zarządzanie budżetowe podlega także stałym kontrolom Trybunału Obrachunkowego, który składa sprawozdania Parlamentowi i Radzie. Co roku Parlament i Rada są proszone o wydanie opinii w sprawie absolutorium budżetowego za minione lata.

Od 1992 r. do chwili obecnej DG ECHO przekazała ponad 7 mld euro na pomoc humanitarną w ponad 85 krajach na całym świecie. Początkowo budżet DG ECHO był skromny, ale szybko osiągnął poziom zbliżony do pomocy udzielanej przez państwa członkowskie UE w ramach stosunków dwustronnych. W latach 2000–2005 średni roczny budżet DG ECHO wynosił 543 mln euro (z uwzględnieniem rezerwy na pomoc nadzwyczajną). W okresie 2007–2013 budżet ten będzie stopniowo wzrastał i w 2013 r. roczny budżet wyniesie 875 mln euro, chociaż wzrost ten został w dużym stopniu spowodowany przeniesieniem, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2007 r., zarządzania wydatkami przeznaczonymi na humanitarną pomoc żywnościową do DG ECHO (wcześniej zarządzała nimi EuropeAid wraz ze służbami zajmującymi się bezpieczeństwem żywnościowym). Środki DG ECHO w 2007 r. wyniosły prawie 769 mln euro.

2. Przydział środków

a. Interwencje z podziałem na kraje i regiony

Jeśli chodzi o podział interwencji **według kryterium geograficznego**, to względny udział finansowania na rzecz krajów AKP stale wzrasta, z wyjątkiem 2005 r., w którym

tendencja ta odwróciła się i przeważającą część środków przeznaczono dla Azji na dwa główne kryzysy w tej części świata: tsunami na Oceanie Indyjskim i trzęsienie ziemi w Kaszmirze. W 2007 r. kraje AKP otrzymały 422,7 mln euro (tj. 55% całego budżetu DG ECHO), na drugim miejscu była Azja (110 mln euro, czyli 14% budżetu), Bliski Wschód i Afryka Północna (99 mln euro, czyli 12,8% budżetu), Ameryka Łacińska (32 mln euro, czyli 4% budżetu) i wreszcie Europa Wschodnia i Nowe Niepodległe Państwa – z uwzględnieniem Czeczenii – (25,8 mln euro, czyli 3,3% budżetu).

W 2007 r. największa ilość środków finansowych adresowanych do pojedynczych odbiorców była przeznaczona dla Sudanu, terytoriów palestyńskich i Demokratycznej Republiki Konga.

Strategia pomocy DG ECHO w dalszym ciągu skupia się na tzw. **zapomnianych kryzysach**: sytuacjach, w których donatorzy przywiązują zbyt małą wagę do znacznych potrzeb humanitarnych – co odzwierciedla niski poziom otrzymanej pomocy; ten brak uwagi dotyczy również środków przekazu. Do zapomnianych kryzysów zidentyfikowanych w 2007 r. należą: uchodźcy Sahrawi, Czeczenia, Jammu i Kaszmir (Indie), Nepal, Związek Myanmar (Birma) i Kolumbia. Oprócz przypadku Kolumbii powyższe kryzysy uznano za „zapomniane kryzysy” już w 2006 r. Kwota środków przeznaczonych na „zapomniane kryzysy” zmniejszała się w ostatnich latach: 89 mln euro w 2005 r. (18,7% budżetu), 65 mln euro w 2006 r. (14% budżetu), i 60,7 mln euro w 2007 r. (13% budżetu)

b. Gotowość na wypadek katastrof

Klęsk żywiołowych zazwyczaj nie daje się uniknąć. Ich negatywne skutki można jednak znacznie złagodzić lub im zapobiec. Zgodnie ze swoim mandatem DG ECHO promuje także ideę gotowości na wypadek katastrof poprzez koordynację, popieranie oraz specjalny program gotowości na wypadek katastrof – DIPECHO, który funkcjonuje od 1998 r. Program DIPECHO finansuje projekty ograniczania ryzyka katastrof skupione na poszczególnych społecznościach, zwiększające zdolność zagrożonych społeczności do zapobiegania i radzenia sobie z katastrofami, kładąc nacisk na szkolenia, budowanie zdolności, podnoszenie świadomości, tworzenie lub udoskonalanie lokalnych systemów wczesnego ostrzegania oraz planowanie interwencyjne. DIPECHO obejmuje obecnie sześć regionów, w których zdarzają się katastrofy (Ameryka Środkowa, Ameryka Południowa, Karaiby, Azja Środkowa, Azja Południowa oraz Azja Południowo-Wschodnia). Od czasu wprowadzenia programu DIPECHO w jego ramach sfinansowano na całym świecie ponad 400 projektów, o wartości ponad 119 mln euro. W 2007 r. programowi DIPECHO przydzielono kwotę 19,5 mln euro (2,5% całego budżetu).

Ponadto DG ECHO aktywnie współpracuje z głównymi podmiotami w ramach współpracy na rzecz rozwoju, mając na celu lepsze włączanie ograniczenia ryzyka katastrof do działań rozwojowych oraz zapewnienie silniejszych powiązań z działaniami na rzecz dostosowania do zmian klimatu w krajach wysokiego ryzyka.

c. Finansowanie tematyczne

Zobowiązanie UE do ścisłej współpracy z instytucjami międzynarodowymi na rzecz poprawy światowej zdolności skutecznego reagowania wyraża się poprzez program finansowania tematycznego DG ECHO. W 2007 r. przyznano łącznie kwotę 27,5 mln euro na wzmocnienie zdolności instytucjonalnej agencji ONZ oraz Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza.

Rola Parlamentu Europejskiego

W drodze opinii i rezolucji PE zawsze wyrażał swoje zainteresowanie kwestią pomocy humanitarnej, wywierając w ten sposób znaczny nacisk na ciągłą poprawę i rozwój szeregu instrumentów. Także pomysł stworzenia DG ECHO zrodził się w PE.

Jako instytucja przyjmująca budżet unijny, PE systematycznie nalegał na zwiększenie środków dostępnych nie tylko na szeroko rozumianą pomoc humanitarną, ale również tę skierowaną do konkretnych regionów i państw, z uwzględnieniem lepszego przygotowania na wypadek klęsk żywiołowych i wykorzystania specjalnych funduszy w wypadku kryzysu cen żywności. Parlament Europejski często wysyłał również delegacje, które miały za zadanie zbadać sytuację mieszkańców danego regionu na miejscu, aby w ten sposób umożliwić przygotowanie konkretnych propozycji poprawy w zakresie pomocy.

Warto również zwrócić uwagę, że PE regularnie przyjmuje rezolucje w sprawie sytuacji w różnych punktach zapalnych na całym świecie. W ostatnich latach PE zajmował się kryzysami humanitarnymi m.in. w regionie Wielkich Jezior Afrykańskich, w Sudanie, Somalii, na terytoriach palestyńskich, w Birmie/Myanmar, Etiopii, Erytrei, Nigrze, Zimbabwie, Haiti, Nepalu oraz w Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej.

W celu umocnienia swojej pozycji w kwestii pomocy humanitarnej PE stworzył w 2006 r. stanowisko stałego sprawozdawcy ds. pomocy humanitarnej, którego mandat obejmuje ochronę interesów budżetu na pomoc humanitarną, monitorowanie wspólnotowych programów pomocy humanitarnej oraz utrzymywanie ścisłych kontaktów ze społecznością międzynarodową działającą na polu pomocy humanitarnej.

Zdecydowane stanowisko zajmowane przez PE podczas negocjacji w sprawie Europejskiego konsensusu w sprawie pomocy humanitarnej miało duże znaczenie i przyniosło pewne wymierne rezultaty, np. zobowiązanie Rady do stworzenia odpowiedniego forum dyskusji dotyczących polityki w zakresie pomocy humanitarnej.

→ Anna **CAPRILE**
Armelle **DOUAUD**
lipiec 2008 r.

6.5.4. Stosunki z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku: od konwencji z Jaunde i Lomé do umowy z Kotonu

Stosunki pomiędzy UE a państwami AKP z czasem uległy sformalizowaniu w wyniku zawarcia szeregu umów oraz konwencji. Chodzi tu mianowicie o konwencje z Jaunde, Lomé i Kotonu. Podstawowym celem tych umów było zlikwidowanie ubóstwa poprzez zwiększoną integrację państw AKP ze światowym systemem handlu, a stopniowo wprowadzane były do nich istotne elementy, takie jak dobre sprawowanie rządów, dialog polityczny i współpraca gospodarcza.

Podstawa prawna

Artykuł 310 traktatu WE

Cele

Po wygaśnięciu czwartej konwencji z Lomé dnia 29 lutego 2000 r., na mocy umowy o partnerstwie podpisanej w Kotonu (Benin) dnia 23 czerwca 2000 r., ustanowiono nowe dwudziestoletnie ramy dla przyszłych stosunków między Unią Europejską a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Podobnie jak w wypadku konwencji z Lomé, celem umowy

z Kotonu jest poprawa standardu życia i rozwój gospodarczy państw AKP oraz ustanowienie bliskiej współpracy z tymi państwami w duchu prawdziwego partnerstwa. Nowa umowa różni się jednak od poprzedzających ją konwencji, ponieważ wykracza swoim zakresem poza tradycyjne kwestie dotyczące rozwoju. Jej głównym celem jest likwidacja ubóstwa poprzez pełniejszą integrację państw AKP ze światowym systemem handlu. Służy ona również wzmocnieniu instytucjonalnego i politycznego wymiaru stosunków pomiędzy państwami AKP a UE, szczególnie w tak istotnych obszarach jak prawa człowieka, demokracja i dobre sprawowanie rządów. Pierwszy

przeгляд umowy z Kotonu, który miał miejsce w 2005 r., służył poprawie dialogu politycznego, uznaniu przez wszystkie strony jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz uproszczeniu procedur przyznawania środków w ramach pomocy. Do umowy dodano również zapisy dotyczące celów ograniczenia rozprzestrzeniania broni masowego rażenia i walki z terroryzmem.

Osiągnięcia

A. Wcześniejsze umowy

1. Od Jaunde do Lomé

Czwarta część traktatu EWG, wraz z konwencją wykonawczą, była podstawą stosunków EWG z krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ). Po uzyskaniu przez te państwa niepodległości, grupa składająca się z państw afrykańskich, Madagaskaru i Mauritiusa (ASMM), licząca początkowo 18, a następnie 19 członków, zawarła na mocy dwóch konwencji z Jaunde (1964–1969 i 1971–1975) układ o stowarzyszeniu z EWG. W tym samym czasie na mocy konwencji z Aruszy (1971–1975) ustanowiono powiązania handlowe z trzema państwami Afryki Wschodniej: Kenią, Ugandą i Tanzanią.

Na mocy protokołu nr 22 do aktów przystąpienia Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Danii, 20 państw Wspólnoty Narodów z regionu Afryki, Karaibów i Pacyfiku uzyskało szansę wynegocjowania struktury swych przyszłych stosunków z EWG. Innym państwom afrykańskim, które nie były członkami Wspólnoty Narodów ani grupy ASMM, dano podobną szansę.

Doprowadziło to do podpisania pierwszej konwencji z Lomé (1975–1980), a następnie trzech kolejnych (1981–1985, 1986–1990 i 1990–2000).

2. Czwarta konwencja z Lomé

Czwartą konwencję z Lomé podpisano dnia 15 grudnia 1989 r. na okres dziesięciu lat. Konwencja weszła w życie z dniem 1 marca 1990 r., podczas gdy związany z nią protokół finansowy przyjęto tylko na okres pięciu lat. Konwencja zmieniona w wyniku śródkresowego przeglądu oraz drugi protokół finansowy do czwartej konwencji z Lomé zostały podpisane dnia 4 listopada 1995 r. i wygasły dnia 29 lutego 2000 r.

Praktycznie wszystkie produkty z państw AKP (99,5%) miały swobodny dostęp do rynków Wspólnoty. Wzajemne ustalenia nie były obowiązkowe; na państwach AKP spoczywał jedynie wymóg nadania UE statusu największego uprzywilejowania. System Stabex (stabilizacji przychodów z wywozu) gwarantował państwom AKP określony poziom przychodów z wywozu poprzez ochronę przed wahaniami, którym przychody te podlegałyby zazwyczaj w wyniku funkcjonowania rynków lub zmienności produkcji. W ramach systemu dla produktów mineralnych (Sysmin) zapewniono dotacje służące zapewnieniu wsparcia w sytuacji przejściowych problemów w produkcji lub wywozie, dotyczących sektora górniczego. Na mocy czwartej konwencji z Lomé system ten obejmował osiem minerałów.

W wyniku śródkresowego przeglądu dodano klauzulę (art. 366a), zgodnie z którą pomoc dla danego państwa może być częściowo lub w całości zawieszona, jeżeli państwo to naruszy postanowienia art. 5 (prawa człowieka, demokracja i państwo prawne) przedmiotowej konwencji.

B. Zawarcie umowy o partnerstwie z Kotonu

1. Proces

Negocjacje w sprawie umowy o partnerstwie AKP–UE zakończono w Brukseli dnia 3 lutego 2000 r. Oddzielną umowę podpisano z Republiką Południowej Afryki (→6.5.1) zgodnie z protokołem ustanawiającym częściowe przystąpienie Republiki Południowej Afryki, który wszedł w życie w kwietniu 1997 r. Ceremonia podpisania umowy odbyła się w Kotonu w Beninie dnia 23 czerwca 2000 r.

Proces ratyfikacji zakończył się dnia 27 lutego 2003 r., kiedy to Rada Unii Europejskiej złożyła instrument ratyfikacji. Nowa umowa weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2003 r., ale wiele z jej postanowień było stosowanych już od sierpnia 2000 r., z wyjątkiem klauzuli odnoszących się do dziewiątego Europejskiego Funduszu Rozwoju. Przedmiotowa nowa umowa została zawarta na okres 20 lat i może co pięć lat podlegać przeglądowi (art. 95). Pierwszy przegląd umowy podpisano w Luksemburgu dnia 25 czerwca 2005 r.

2. Główne aspekty umowy (art. 2 i 4)

Umowa z Kotonu, określana jako „partnerstwo”, dotyczy przede wszystkim wzajemnego zobowiązania i odpowiedzialności; stąd nacisk, jaki położono w niej na dialog polityczny obejmujący takie zagadnienia, jak demokracja, dobre sprawowanie rządów i kwestie dotyczące migracji, oraz na szeroko zakrojone zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego. Nowa umowa koncentruje się również na trwałym rozwoju gospodarczym państw AKP oraz harmonijnym i stopniowym włączaniu ich do gospodarki światowej poprzez strategię łączącą handel, inwestycje, rozwój sektora prywatnego, współpracę finansową i integrację regionalną. Strategie rozwoju skierowane są głównie na ograniczenie ubóstwa, co jest ich celem priorytetowym.

3. Wymiar instytucjonalny i polityczny

a. Instytucje

Do wspólnych instytucji należą Rada Ministrów, Komitet Ambasadorów oraz Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne. W nowej umowie zmieniono nazwę byłego Wspólnego Zgromadzenia na „Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne”, aby podkreślić parlamentarny charakter tego organu. Do zadań Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego należy m. in. organizacja regularnych kontaktów nie tylko między podmiotami gospodarczymi i społecznymi, jak to miało miejsce na mocy poprzedzającej konwencji z Lomé, ale również ze społeczeństwem obywatelskim (art. 17). Główną zmianą dotyczącą wspólnej Rady Ministrów jest poszerzenie jej mandatu o możliwość prowadzenia stałego dialogu z przedstawicielami partnerów społecznych i gospodarczych oraz innymi członkami społeczeństwa obywatelskiego (art. 15).

b. Uczestnicy partnerstwa (art. 4–7)

Jedną z najważniejszych zmian w nowej umowie jest dodanie rozdziału dotyczącego uczestników partnerstwa AKP–UE. Państwa AKP uznają uzupełniającą rolę organizacji pozarządowych w procesie rozwoju. W tym celu organy pozarządowe są informowane o konsultacjach w sprawie polityki współpracy i dialogu politycznego, a także angażowane w ich przebieg. Są również angażowane w realizację projektów współpracy oraz otrzymują odpowiednie wsparcie w zakresie budowania zdolności.

c. Dialog polityczny (art. 8–10)

Strony regularnie angażują się w kompleksowy i wyważony dialog polityczny, prowadzony w sposób elastyczny na odpowiednim szczeblu w celu wymiany informacji i ustanowienia priorytetów oraz wspólnych zasad. Celami dialogu są m.in. współpraca regionalna, zapobieganie konfliktom oraz pokojowe rozstrzyganie sporów. Poprzez dialog strony przyczyniają się do pokoju, bezpieczeństwa i stabilizacji oraz wspierają stabilne i demokratyczne otoczenie polityczne (art. 8 ust. 3). Od przeglądu umowy z Kotonu w 2005 r. przedstawiciele grupy AKP i Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego AKP–UE mogą brać udział w dialogu politycznym.

Dialog obejmuje wszystkie obszary współpracy ustanowione w przedmiotowej umowie, a także zagadnienia stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania, w tym ochronę środowiska naturalnego, równość między mężczyznami i kobietami, migrację i sprawy dotyczące kultury. Szczególną wagę poświęcono prawom człowieka, zasadom demokratycznym, państwu prawa, dobremu sprawowaniu rządów, handlowi bronią, minom przeciwpiechotnym, wydatkom na wojsko, korupcji, narkotykom, przestępczości zorganizowanej oraz dyskryminacji etnicznej, religijnej i rasowej. Unia Europejska zapewnia wsparcie w budowaniu zdolności do wspierania demokracji, przejrzystości, lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości i bardziej wydajnych procedur egzekwowania prawa.

d. Migracja (art. 13)

W przedmiotowej umowie ustanowiono ramy dla rozwiązania problemu migracji za pomocą klauzuli o readmisji: każde państwo AKP i UE akceptuje repatriację swoich obywateli przebywających nielegalnie na terytorium innego państwa UE lub AKP oraz przyjmuje ich ponownie na żądanie tego państwa bez dodatkowych formalności. Umowa zawiera również postanowienia dotyczące niedyskryminacyjnego traktowania pracowników z państw AKP, zatrudnionych legalnie w państwach członkowskich UE, oraz pracowników z UE, zatrudnionych legalnie w państwach AKP.

4. Ramy handlowe i finansowe

a. Umowy o partnerstwie gospodarczym (art. 36 i 37) (→6.5.2)

W umowie z Kotonu przewidziano zakończenie jednostronnych preferencji handlowych udzielonych państwom AKP na mocy pierwszej konwencji z Jaunde. W przedmiotowej umowie wyznaczono ośmioletni okres

przygotowawczy w odniesieniu do zawierania nowych porozumień handlowych zgodnych z zasadami WTO (umowa o partnerstwie gospodarczym), trwający do stycznia 2008 r. Podczas tego okresu przygotowawczego powinny zostać zachowane preferencje handlowe udzielone na mocy czwartej konwencji z Lomé. Celem umów o partnerstwie gospodarczym początkowo było utworzenie zupełnie nowych ram dla przepływu handlu i inwestycji między UE a państwami AKP, co, oprócz innych korzystnych czynników, sprzyjało integracji regionalnej państw AKP.

Formalne negocjacje dotyczące tych porozumień handlowych rozpoczęły się we wrześniu 2002 r. Pod koniec 2005 r. negocjacje weszły w trzecią fazę, w której UE podjęła rozmowy z sześcioma regionami AKP na temat umów o partnerstwie gospodarczym. Jednakże proces ten uległ znacznemu opóźnieniu ze względu na zasadniczy brak porozumienia pomiędzy stronami w odniesieniu do harmonogramu i zakresu liberalizacji handlu, środków odszkodowawczych za utracony przychód oraz niewspółmierności jego wdrażania. W rezultacie pod koniec 2007 r. zawarto tylko jedną „pełną” umowę o partnerstwie gospodarczym z państwami Cariforum. Kilka tymczasowych umów, dotyczących niemal wyłącznie liberalizacji towarów, zostało zawartych z szeregiem poszczególnych krajów i niewielkich regionów na obszarze Afryki i Pacyfiku, z zamiarem wynegocjowania pełnych umów o partnerstwie gospodarczym w 2008 r.

b. Dziedziny dotyczące handlu i inwestycji

Po raz pierwszy umowa AKP–UE zawiera postanowienia (rozdział 5) dotyczące czynników handlowych, takich jak ograniczenia inne niż stawki celne, w tym prawa własności intelektualnej, środki dotyczące różnorodności biologicznej, polityka konkurencji, normy, środki ochrony zdrowia roślin oraz normy pracy i ochrony środowiska naturalnego. W art. 46 obie strony podkreślają znaczenie międzynarodowego Porozumienia w sprawie handlowych aspektów własności intelektualnej (TRIPS) i Konwencji o różnorodności biologicznej.

W nowej umowie położono większy nacisk na wsparcie inwestycji i sektora prywatnego. Współpraca w obszarze inwestycji dotyczyć będzie:

- środków mających na celu stworzenie i utrzymanie stabilnych warunków dla inwestycji, zachęcających do prywatnych inwestycji w państwach AKP,
- wsparcia dla długoterminowych inwestycji środków finansowych oraz
- systemów gwarancji inwestycyjnych.

c. Współpraca finansowa

Wysokość pomocy finansowej UE w okresie pierwszych pięciu lat obowiązywania umowy (lata 2003–2008) wyniosła 13 500 mln euro (9. EFR). Dodatkowa kwota w wysokości 2500 mln euro była dostępna z poprzedniego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), co w sumie daje 16 000 mln euro,

do których dodano 1700 mln euro w formie pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Kolejne 10 000 mln euro w formie dotacji przeznaczono na wsparcie długoterminowego rozwoju. Dziesiąty Europejski Fundusz Rozwoju na okres najbliższych sześciu lat (2008–2013) dysponuje środkami w wysokości 22 682 mln euro. Kwota 21 966 mln euro z tych środków ma być przydzielona państwom AKP, zaś 286 mln euro ma zostać przydzielone na rzecz KTZ (kraje i terytoria zamorskie), a 430 mln euro zostanie przeznaczonych na wsparcie wydatków Komisji związanych z programowaniem i realizacją EFR. W przeciwieństwie do przeszłości nie będzie już można ponownie wykorzystać sald z 9. EFR lub poprzednich środków EFR, chyba że Rada UE jednogłośnie zadecyduje inaczej. 10. EFR zaczął obowiązywać w dniu 1 lipca 2008 r., po półrocznym opóźnieniu.

Poza środkami z EFR państwa AKP powinny otrzymać 2000 mln euro pochodzących z instrumentu inwestycyjnego, którym zarządza Europejski Bank Inwestycyjny. Instrument inwestycyjny został opracowany w taki sposób, aby pomagać przedsiębiorstwom w krajach AKP poprzez wspieranie prawidłowo funkcjonujących prywatnych spółek, wspieranie prywatyzacji, zapewnianie długoterminowego finansowania i kapitału ryzyka oraz wzmocnianie lokalnych banków i rynków kapitałowych.

d. Przydział środków i programowanie

Umowa z Kotonu wprowadza znaczne zmiany w procedurach programowania i przydzielania środków. Państwa AKP muszą definiować kwalifikujące się organizacje pozarządowe i określać ilość środków przeznaczonych dla takich organizacji w swoich krajowych programach orientacyjnych. Przydział środków dla krajów AKP zależeć będzie zarówno od potrzeb, jak i funkcjonowania. Każde państwo i region AKP otrzyma informację dotyczącą środków, które może otrzymać w ciągu pięciu lat. Oprócz przeglądów śródkresowych i na koniec okresu, dotyczących krajowych programów orientacyjnych, władze AKP i UE będą wspólnie przeprowadzać coroczne przeglądy, aby określić przyczyny wszelkich opóźnień we wdrażaniu oraz zaproponować środki, mające doprowadzić do poprawy tej sytuacji. Po przeglądach śródkresowych i na koniec okresu UE może dokonać zmian w przydziale środków państwom AKP zgodnie z ich potrzebami i funkcjonowaniem. Przydzielone środki będą składać się z dwóch głównych elementów: środków na wsparcie makroekonomiczne, programy i projekty oraz środków na pokrycie nieprzewidzianych potrzeb, takich jak pomoc w sytuacji kryzysowej.

Realizacja 10. EFR będzie podlegać przepisom rozporządzenia Rady (WE) nr 617/2007, przyjętego przez Radę w dniu 14 maja 2007 r. W rozporządzeniu za podstawowy i nadrzędny cel współpracy uznano likwidację ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju, w tym realizację milenijnych celów rozwoju.

Dodatkowe nowe elementy wprowadzone do realizacji 10. EFR obejmują:

- „transze motywacyjne”, tzn. środki dodawane do krajowego orientacyjnego przydziału na podstawie kryteriów związanych z dobrym sprawowaniem rządów;
- znaczące zwiększenie wsparcia budżetowego, związane z postępami na rzecz osiągnięcia milenijnych celów rozwoju;
- znaczne środki na rzecz integracji regionalnej, zwłaszcza w ramach procesu umów o partnerstwie gospodarczym;
- możliwość współfinansowania projektów rozwoju z państwami członkowskimi lub innymi darczyńcami;
- finansowanie Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce (300 mln euro).

e. Stabilizacja przychodów z wywozu

Przedmiotowa umowa zastępuje systemy Stabex i Sysmin systemem wsparcia stworzonym w celu złagodzenia niekorzystnych skutków krótkoterminowych wahań w przychodach z wywozu. Środki dla tego systemu zostaną przydzielone za pośrednictwem krajowych programów orientacyjnych. Wsparcie może zostać udzielone, jeżeli pogłębiającemu się deficytowi publicznemu będzie towarzyszyć strata w przychodach z ogólnego wywozu lub strata w przychodach z wywozu produktów rolnych i mineralnych. Kraje najsłabiej rozwinięte mogą korzystać z postanowień, zgodnie z którymi nawet niewielkie straty w przychodach z wywozu powodują uruchomienie płatności w ramach wsparcia (art. 68).

f. Umorzenie długu

Poza ramami AKP–UE państwa AKP zgodziły się na propozycję UE dotyczącą przeznaczenia kwoty do 1 mld euro z niewykorzystanych środków EFR na wsparcie głęboko zadłużonych ubogich krajów z grupy państw AKP. W rozpatrywanych indywidualnie przypadkach na umorzenie długu zostały przeznaczone niewykorzystane środki z wcześniejszych programów orientacyjnych. Państwom AKP zostanie zapewniona pomoc techniczna dotycząca zarządzania długiem (art. 66 i 67).

C. Regionalne strategie UE

W 2006 r. Komisja przedstawiła dokumenty koncepcyjne dotyczące strategicznych stosunków UE z poszczególnymi regionami AKP: Karaibami, Pacyfikiem, Afryką oraz oddzielnym dokumentem dotyczącym Republiki Południowej Afryki.

Celem proponowanych strategii regionalnych UE jest pokazanie, w jaki sposób, dzięki skupieniu wysiłków na właściwej kombinacji polityki, wyzwania stojące przed danym regionem mogą stać się dla niego szansą, będąc równocześnie narzędziem pozwalającym na jak najlepsze wykorzystanie możliwości stworzonych przez umowę z Kotonu. Cele te mają zostać osiągnięte poprzez nowe, wzmocnione partnerstwo, na które składa się szereg powiązanych ze sobą aspektów: tworzenie politycznego partnerstwa oraz wspieranie regionów w rozwiązywaniu kwestii dotyczących słabych punktów w dziedzinie gospodarki, społeczeństwa i środowiska.

Ponadto w grudniu 2007 r., po wielu opóźnieniach, odbył się w Lizbonie drugi szczyt UE–Afryka. Podczas szczytu, który dowiódł znacznej poprawy jakości stosunków pomiędzy UE a Afryką, przyjęto wspólną strategię Afryka–UE.

W towarzyszącym jej planie działań (na lata 2008–2010) ustanowiono partnerstwo w ośmiu dziedzinach:

- pokój i bezpieczeństwo,
- ład demokratyczny i prawa człowieka,
- infrastruktura, wymiana handlowa i integracja regionalna,
- milenijne cele rozwoju,
- energetyka,
- zmiany klimatyczne,
- migracje, mobilność i zatrudnienie,
- nauka, społeczeństwo informacyjne i przestrzeń kosmiczna.

Rola Parlamentu Europejskiego

Komisja na bieżąco informuje Parlament Europejski o postępach we wdrażaniu umowy o partnerstwie AKP–UE. Jednakże kompetencje PE w zakresie przydzielania pomocy są znacznie ograniczone, ponieważ EFR nie jest uwzględniony w budżecie WE. Tymczasem to właśnie PE udziela rocznego absolutorium w odniesieniu do operacji finansowanych z EFR. Parlament Europejski wielokrotnie zwracał się o włączenie EFR do budżetu WE, a Komisja przedstawiła w związku z tym komunikat w 2003 r. Jeśli dojdzie do ostatecznej ratyfikacji traktatu z Lizbony, debata ta może powrócić, gdyż w nowym Traktacie zniesiono wyraźne wyłączenie EFR z obszaru kompetencji WE (art. 179 ust. 3 TWE).

Parlament wyraził ponadto zgodę na umowę o partnerstwie, a każdy przegląd również wymaga jego zgody, podobnie jak

każda umowa o partnerstwie gospodarczym. W opinii Parlamentu Europejskiego zwiększenie pomocy zgodnie z umową z Kotonu powinno mieć wystarczające znaczenie, by spełnić zobowiązania UE do zwiększenia publicznej pomocy na rzecz rozwoju, aby w ten sposób osiągnąć milenijne cele rozwoju.

Parlament Europejski ma istotny wkład we współpracę między AKP a UE za pośrednictwem Komisji Rozwoju oraz Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego AKP–UE, organu zastępującego byłe Wspólne Zgromadzenie i odgrywającego podstawową rolę w rozwoju i wzmacnianiu stosunków między UE i jej partnerami z AKP. Posiedzenia Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego odbywają się dwa razy w roku i biorą w nich udział pochodzący z wyboru przedstawiciele UE (posłowie do Parlamentu Europejskiego) i państw AKP. Parlament Europejski powołał także delegację odpowiedzialną za stosunki z Parlamentem Panafrykańskim (PAP) wraz z programem regularnych spotkań i wizyt w terenie. Każdego roku Parlament przyjmuje rezolucję, w której wyraża swoje poglądy i obawy dotyczące prac Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego AKP–UE i współpracy na linii AKP–UE.

Posłowie do Parlamentu Europejskiego regularnie składają oficjalne wizyty w państwach AKP w związku z ich pracami w Komisji Rozwoju oraz w ramach Wspólnego Zgromadzenia Parlamentarnego lub jako obserwatorzy wyborów. W latach 2005–2007 posłowie brali udział w misjach obserwacji wyborów w Etiopii, Liberii, Ugandzie, Demokratycznej Republice Konga, Mauretanii, Timorze Wschodnim i Togo.

→ Armelle **DOUAUD**
Anna **CAPRILE**
lipiec 2008 r.

Parlament Europejski

Teksty informacyjne o Unii Europejskiej

Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich

2009 — 568 str. — 22 x 27 cm

ISBN 978-92-823-2473-8

Cena w Luksemburgu (bez VAT): 40 euro